

Directives concernant l'activité d'entraide du Secours d'hiver

1. OBJECTIFS

- 1 Le but principal du Secours suisse d'hiver et de ses organisations cantonales est de diminuer les effets de la pauvreté et d'aider à faire face à des situations extrêmes en Suisse en accordant des prestations individuelles aux personnes dans le besoin à cause de leur situation financière, sociale ou autre. Les problèmes économiques au sens strict ne sont pas les seules raisons justifiant des prestations d'aide; ces dernières peuvent également être motivées par d'autres formes de détresse humaine.
- 2 En première ligne, le Secours d'hiver désire, dans les cas urgents de détresse, fournir les moyens de nouer les deux bouts grâce à des prestations d'aide ponctuelles, voire à soulager de manière ciblée des budgets ménagers par trop restreints.
- 3 Cela dit, le Secours d'hiver aspire à une aide aux effets durables. Les prestations de soutien seront accordées pour restituer l'autonomie des personnes secourues, amélioreront à longue échéance la situation des bénéficiaires et préviendront de nouvelles situations de détresse.

Commentaire:

Les personnes frappées par la pauvreté vivent en dessous du minimum vital et dépendent de prestations de soutien régulières des pouvoirs publics. Or, la pauvreté peut être permanente ou constituer un phénomène temporaire. Ainsi, une situation de détresse financière prend parfois la forme d'une «crise aiguë», d'un passage difficile qui peut ne pas dépendre du revenu. Mais normalement, les situations de détresse et les revenus trop faibles vont de pair. Si la paye couvre les besoins quotidiens, il suffit de dépenses imprévues pour que les personnes concernées soient dépassées par les événements.

Le Secours d'hiver désire atténuer les effets de la pauvreté et combler le dénuement par des prestations ponctuelles de soutiens ciblés. Il s'agit alors, d'une part, d'intervenir à brève échéance et au sens d'une aide spontanée, dans les cas de détresse financière passagère et, d'autre part, d'une manière plus générale, d'appuyer des personnes en prise avec de trop maigres budgets (secours privé non spécifique). Cela n'exclut pas les prestations réitérées opportunes.

En se fixant comme objectif complémentaire l'effet durable de son intervention, le Secours d'hiver tend à éviter une dépendance prolongée de l'assistance privée ou publique. C'est pourquoi il soutiendra, par exemple, les projets de formation continue facilitant la réintégration professionnelle. Il importe au Secours d'hiver que des personnes vivant dans des conditions économiques modestes également soient en mesure de gagner leur vie de manière autonome. Le Secours d'hiver est conscient du fait que chaque aide ne pourra pas produire des effets durables, quelles que soient son importance et sa nécessité spécifiques. D'autre part, les ressources financières disponibles d'une organisation cantonale pourront imposer des limites à une aide durable.

Le Secours d'hiver ne veut pas se limiter à atténuer les conséquences matérielles de la pauvreté ou du manque de moyens financiers: en effet, ces adversités sont souvent liées au manque de contacts sociaux et aux problèmes de santé. Ainsi, le Secours d'hiver souhaite agir, dans la mesure de ses disponibilités, contre l'isolement social par le financement de vacances, de leçons de musique pour les enfants, etc. Le Secours d'hiver ne compte pas seulement participer au financement de besoins vitaux, mais également promouvoir l'intégration sociale. Les besoins effectifs sont déterminants.

2. GROUPES CIBLES

- 1 Les organisations cantonales ou les antennes locales soutiennent des personnes qui ont leur domicile dans les régions respectives et qui y séjournent effectivement. En cas de doute à propos de la délimitation des compétences, les entités organisationnelles impliquées régleront entre elles la marche à suivre.
- 2 Peuvent être soutenues: des personnes seules, des familles ou des communautés assimilables à des familles. En règle générale, les personnes secourues seront celles qui vivent proches du minimum vital social.
- 3 Le secours est destiné à compléter les prestations des pouvoirs publics et des assurances sociales. Par conséquent, il ne remplacera pas les prestations sociales que les autorités étatiques ou les assurances sont obligées de fournir. Il peut, en revanche, compléter cette aide de manière ciblée.
- 4 Lorsque la situation financière le permet, le Secours d'hiver peut, de surcroît, soutenir des organisations ou des projets d'utilité publique qui fournissent des services à des groupes de personnes dans l'accomplissement de buts correspondant à ceux du Secours d'hiver (aide indirecte).

Commentaire:

Le Secours d'hiver appuie le principe de la non-discrimination et soutient toutes les personnes domiciliées en Suisse, quels que soient leur sexe, leur nationalité, leur religion ou leur statut juridique. Le Secours d'hiver se limite à l'aide sur le territoire national, voire à l'aide au profit de compatriotes séjournant passagèrement à l'étranger, mais ne soutient pas les Suisses ayant élu leur domicile fixe hors de nos frontières (Suisses de l'étranger). Pour les demandes d'aide émanant des gens du voyage, le domicile du moment sera déterminant.

Naturellement, dans la pratique, toute demande émanant du territoire national ne sera pas acceptée d'office. Ainsi, on pourra renoncer à soutenir des requérants d'asile lorsque l'aide demandée incombe à la Confédération. Priorité sera toujours accordée à l'examen des droits légaux qu'il s'agira de faire valoir dans la mesure du possible. D'autre part, il y a lieu d'éviter le cumul de demandes ou d'autres abus en procédant aux recherches qui s'imposent auprès d'autres organisations cantonales, d'œuvres et d'offices sociaux. Pour garantir une utilisation aussi rationnelle que possible des moyens à disposition, on veillera à une bonne collaboration avec d'autres institutions publiques ou privées du domaine social.

Le Secours d'hiver fournit une aide supplétive. Il ne souhaite remplacer ni l'aide sociale, ni les assurances sociales, mais désire les compléter intelligemment. Le Secours d'hiver entend en premier lieu jouer le rôle de «dispositif anti-chute» intervenant avant l'aide sociale proprement dite; par conséquent, le Secours d'hiver soutient prioritairement les personnes qui connaissent une précarité économique et sociale momentanée afin d'éviter que celles en voie de paupérisation finissent par dépendre des pouvoirs publics.

Pour le Secours d'hiver, il ne saurait être question d'exclure de son aide, d'une manière générale, les bénéficiaires d'une aide sociale. Dans des cas établis, il est possible d'accorder des contributions à des dépenses particulières. On se chargera alors prioritairement de prestations pour lesquelles aucune loi ne contraint les communes ou les cantons de les assumer. Le minimum vital social (contrairement au minimum vital absolu), conformément aux Normes CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale), ne se limite pas à assurer la seule subsistance des démunis, mais prend également en compte leur participation à la vie sociale et au monde du travail. Le minimum social vise à encourager les gens à prendre leurs responsabilités et à se tirer d'affaire par leurs propres moyens. Les pouvoirs publics font notamment preuve de beaucoup de réticence lorsqu'il s'agit de soutenir la participation à la vie sociale. Dans ce domaine, un financement complémentaire de la part du Secours d'hiver paraît donc utile. Il est assez fréquent que l'obtention de prestations

sociales requière plusieurs années. Ce fait est souvent à l'origine de situations de détresse persistantes ou d'une participation fortement réduite à la vie sociale. Dans de tels cas également, l'intervention du Secours d'hiver peut se révéler nécessaire.

Certaines prestations devraient être fournies, selon la loi cantonale, par les autorités ou les services sociaux, bien que quelques-uns de ces derniers cherchent à les faire prendre en charge par les oeuvres d'entraide. Or, le but du Secours d'hiver ne saurait être de dispenser les pouvoirs publics de leurs obligations financières; lorsqu'on est en présence d'infractions manifestes, il y a lieu d'intervenir auprès des instances concernées. Le Secours d'hiver n'a pas l'intention de s'occuper de tâches qui légalement font partie des obligations de la Confédération, des cantons et des communes.

La participation à des projets d'autres collectivités d'utilité publique fait partie des traditions du Secours d'hiver. Force est de constater que, jusqu'à présent, pour des raisons financières, il n'a pas été possible à toutes les organisations cantonales de soutenir des projets d'autres institutions oeuvrant à soulager et empêcher la détresse et la pauvreté. A l'avenir également, le Secours d'hiver donnera la priorité à l'aide individuelle et à ses propres démarches. Uniquement lorsque ses ressources financières le permettent, le Secours d'hiver soutiendra des initiatives additionnelles d'autres organisations.

3. PRESTATIONS

- 1 L'aide individuelle peut consister en un subside, le règlement d'une facture imprévue, la remise de bons d'achat, la fourniture de dons matériels ou en nature, l'intervention en tant qu'intermédiaire pour l'organisation de vacances gratuites ou l'apport de conseils. Selon les circonstances, plusieurs de ces prestations peuvent être combinées.
- 2 De plus, le Secours d'hiver peut accorder des aides initiales et transitoires pour des projets d'organisations d'utilité publique lorsque ces dernières accomplissent des tâches qui correspondent à ses objectifs (aide indirecte).
- 3 Lors des conseils dispensés par le Secours d'hiver, il s'agit tout d'abord de se mettre à l'écoute et de prêter toute son attention aux problèmes des personnes cherchant de l'aide. Lorsque cela se révèle nécessaire et que ses ressources humaines le permettent, le Secours d'hiver informe sur d'autres possibilités d'obtenir de l'aide ou dirige le demandeur vers des bureaux de conseils spécialisés. Le Secours d'hiver ne dispense pas lui-même des conseils d'experts.

Commentaire:

L'aide individuelle peut signifier que le Secours d'hiver accorde des prestations financières, prend en charge des factures imprévues, remet des bons d'achat, fournit des dons matériels tels que des lits, des vêtements ou des chaussures, des dons en nature tels que des denrées alimentaires, intervient en tant qu'intermédiaire pour l'organisation de vacances gratuites REKA ou dispense des conseils. Le Secours d'hiver peut verser le montant consenti aux demandeurs au lieu de procéder au paiement de la facture, ceci pour les responsabiliser. Toutefois, ce n'est qu'à titre exceptionnel que le Secours d'hiver remet des montants en espèces aux personnes cherchant de l'aide.

Pour les prestations matérielles, le Secours d'hiver distingue trois aspects: Le premier consiste en l'accord de petits subsides allant jusqu'à Fr. 500.– et permettant de surmonter des situations de détresse rapidement et sans complications inutiles. De tels subsides sont un soutien moral et peuvent être perçus comme d'importants signes d'encouragement. Cette forme de soutien correspond d'ailleurs aux attentes de nos partenaires (bénéficiaires, services sociaux, donateurs). Néanmoins, le but du Secours d'hiver ne saurait être de distribuer à travers le pays une grande partie de son aide sous forme d'une multitude de montants dérisoires, ce qui serait en contradiction avec l'effet durable recherché.

Le deuxième aspect est la parcellisation de l'aide. Lorsque des subsides plus importants sont nécessaires, les œuvres d'entraide entrant en ligne de compte peuvent se partager la tâche. Si c'est le Secours d'hiver qui a été sollicité le premier, c'est lui qui peut diriger le projet, élaborer le plan financier ou, le cas échéant, collaborer à son édification. Ce qui importe, c'est d'optimiser l'aide consentie.

Le troisième aspect est celui de subsides plus importants que l'on renonce à faire porter par plusieurs œuvres d'entraide. Le montant et l'étendue de ce genre de subsides dépendront des possibilités financières de l'organisation cantonale concernée ainsi que de celles de l'association centrale.

On examinera de manière détaillée chaque cas de demande touchant cette catégorie, afin de savoir s'il constitue un symptôme de détresse profonde, dont le traitement nécessite une aide unique plus importante pour que sa résurgence puisse être évitée.

Une aide financière ne suffira pas d'office; dans certains cas, il y a également lieu de dispenser des conseils approfondis. Ces derniers, doublés d'un accompagnement dans les démarches, peuvent parfois suffire à tirer d'affaire une personne ayant besoin d'aide. Afin de procurer l'appui adéquat dans de tels cas, le Secours d'hiver compte utiliser systématiquement l'offre déjà en place dans les domaines des conseils budgétaires, conjugaux, juridiques, etc. Si possible, le Secours d'hiver compte dorénavant offrir lui-même des conseils comportant deux volets: écouter attentivement la personne demandant de l'aide et l'aiguiller vers les organismes adéquats.

C'est en se mettant à son écoute qu'on se rend compte à quel point une personne désespérée apprécie le fait de trouver quelqu'un qui lui prête une oreille attentive et prend le temps nécessaire à un dialogue entre êtres humains.

Le fait qu'il aiguille des gens vers les organismes adéquats démontre que le Secours d'hiver assume également une fonction de triage. Une fois la situation personnelle et financière du demandeur établie, l'antenne responsable déterminera si une aide transitoire du Secours d'hiver suffit ou s'il est nécessaire de procéder à une planification financière. Par la même occasion, il y aura lieu de juger si des conseils plus approfondis, voire un accompagnement dans les démarches ultérieures, s'imposent en tant que mesures complémentaires et, le cas échéant, de décider vers quel organisme le demandeur sera aiguillé. On peut alors procéder de différentes manières: selon la situation, une information orale ou écrite du requérant sur les organes spécialisés suffira; dans d'autres cas, les responsables du Secours d'hiver établiront eux-mêmes le contact avec ces autres interlocuteurs, ou même obligeront le requérant à suivre des conseils. Tout subside de la part du Secours d'hiver dépendra alors de la question de savoir si le requérant suit effectivement ces conseils ou non. Si de telles consultations sont payantes, le Secours d'hiver prendra, si possible, les coûts à sa charge.

4. LIMITES DES SECOURS

- 1** Le Secours d'hiver ne fournit pas d'aide permanente. En revanche, si les moyens financiers le permettent, il peut accorder – pendant une période appropriée – des subsides pour des projets sociaux, des œuvres d'entraide ou d'autres institutions.
- 2** En principe, une année doit s'écouler avant le renouvellement d'une aide ponctuelle.
- 3** Le Secours d'hiver n'accorde pas de subsides remboursables. En règle générale, il ne finance pas de prêts ou de bourses, ni ne fournit de cautionnements, ni ne prend à sa charge des contraventions ou des paiements similaires.
- 4** Le Secours d'hiver ne participe à des assainissements de situations d'endettement que lorsqu'il en a les moyens et dans les cas où une consultation et un accompagnement d'une institution compétente en la matière sont assurés. Le Secours d'hiver ne se charge pas du remboursement de dettes individuelles, p.ex. remboursement d'un crédit à la consommation.

Commentaire:

Le Secours d'hiver ne formule sciemment qu'un petit nombre de critères d'exclusion. Cela correspond à son attitude fondamentale selon laquelle les origines de la pauvreté et de la détresse ne sont pas jugées. L'examen se limite à la question de savoir si le besoin d'intervenir existe ou non; l'interrogation ne porte pas sur une éventuelle part de responsabilité du demandeur. De plus, en se limitant à un petit nombre de critères d'exclusion, il lui est possible d'adapter son aide individuellement et de répondre de manière ciblée aux attentes des personnes touchées.

En principe, le Secours d'hiver n'octroie pas de prêts, étant donné qu'une enquête sur la situation du demandeur serait très laborieuse et que le risque de perdre le montant avancé s'avérerait très important. Le Secours d'hiver ne considère pas comme prêts les cautionnements de loyers. Il est possible d'accorder exceptionnellement des avances d'argent et des aides transitoires remboursables lorsque le remboursement paraît très vraisemblable en raison, par exemple, d'un nouvel emploi en perspective, d'une rente ou de prestations d'assurances garanties, d'un prochain héritage.

L'assainissement de situations d'endettement peut être déterminant pour l'amélioration de la situation financière d'une personne souffrant d'une pénurie de moyens. C'est pourquoi le Secours d'hiver participe à ce genre d'aide, à condition que cette mesure soit conduite par une instance appropriée. Le Secours d'hiver ne procède pas lui-même à des assainissements de situations d'endettement. En revanche, il collabore avec des organismes spécialisés dans le domaine, assurant au demandeur des conseils avisés.

Lorsque le requérant a enfreint la loi, le Secours d'hiver ne prend pas en charge les amendes conventionnelles ou autres, tout comme il n'interviendra pas pour le remboursement de dettes de jeu de hasard ou de concours. Pour ce qui est des honoraires d'avocat et des frais de procès, l'État garantit le droit constitutionnel de l'exemption de frais de justice. La prise en charge d'honoraires d'avocats par le Secours d'hiver n'a donc de sens que dans les affaires non contentieuses ou, plus précisément, dans le domaine des conseils juridiques proprement dits. Des prétentions à des dommages-intérêts suite à la violation d'un contrat ou entraînées par des actes illicites peuvent également être à l'origine d'une situation de détresse financière. Une aide du Secours d'hiver peut intervenir indépendamment d'une éventuelle faute de la personne secourue.

5. PRÉSENTATION DE LA DEMANDE

- 1** Les personnes dans le besoin peuvent s'adresser directement au Secours d'hiver ou soumettre leur demande par l'entremise d'une institution publique ou privée, de représentants locaux du Secours d'hiver, voire par une tierce personne.

Des tiers peuvent également attirer l'attention sur la situation de détresse d'une personne. Cependant, agir au nom d'une personne en détresse n'est possible qu'avec son consentement.

- 2** Les personnes demandant une aide individuelle fourniront des informations précises et des justificatifs concernant les points suivants:
 - indications personnelles,
 - situation et obligations financières,
 - état de la fortune et dettes éventuelles,
 - subsides reçus de la part des pouvoirs publics, de personnes ou d'institutions privées,
 - cause de la situation de détresse, aide souhaitée et objectif de l'aide.

Dans la mesure du possible, on utilisera les formules officielles. On pourra y renoncer si les requêtes parviennent de la part d'institutions tierces, de représentants locaux du Secours d'hiver ou de personnes de confiance dans les communes. Or, même lorsqu'une demande provient d'une institution spécialisée, le dossier contiendra des indications précises sur la requête ainsi que sur la

situation financière du bénéficiaire. Lorsque la demande émane du représentant local ou de la personne de confiance du Secours d'hiver, la requête mentionnera au minimum la cause de la détresse ainsi que le montant dont on a besoin.

- 3 Des indications analogues sont exigées de la part des auteurs de demandes au bénéfice de projets, d'autres œuvres d'entraide ou d'institutions sociales.
- 4 En accord avec le requérant, le Secours d'hiver peut s'adresser à une personne de confiance ou à une institution tierce pour obtenir des renseignements complémentaires.

Commentaire:

Les prestations d'aide du Secours d'hiver se distingueront par un bas seuil d'accessibilité. À cet effet, le degré de notoriété des antennes du Secours d'hiver, leur joignabilité, la possibilité d'y adresser des demandes directes et le traitement sans complications inutiles sont déterminants. Il est vraisemblable que, à l'avenir également, la majeure partie des demandes leur parviendra par les offices sociaux des pouvoirs publics ou par d'autres institutions. Cela dit, les antennes du Secours d'hiver doivent continuer à laisser le choix aux personnes en détresse financière de s'adresser directement à elles.

Un examen approfondi des demandes d'aide constitue une tâche ardue et l'on a besoin d'expérience pour évaluer les situations du revenu et de la fortune en se fondant sur les justificatifs salariaux et la déclaration d'impôt. Afin de pouvoir répondre rapidement à la revendication d'une aide non bureaucratique, il y a lieu d'observer le principe des moyens proportionnés au but. Selon les demandes, des recherches plus ou moins minutieuses seront nécessaires. Les critères déterminants seront le montant du subside souhaité, le dossier reçu, ainsi que la situation personnelle et financière du demandeur final. Lorsque la demande porte sur des subsides uniques ou lorsqu'elle émane des services sociaux publics ou privés ou des représentants locaux avec lesquels le Secours d'hiver collabore régulièrement, il est possible de renoncer à un examen approfondi pour autant que l'on puisse partir du principe que les vérifications nécessaires ont déjà été entreprises par les instances en question.

Le principe des moyens proportionnés doit aussi être appliqué pour la bonne raison que l'attitude des responsables du Secours d'hiver doit être inspirée par la compréhension et non pas par la méfiance à l'égard des demandeurs. Le Secours d'hiver est conscient qu'il s'expose au risque de l'emploi abusif de l'aide sociale privée et publique. Or, il est possible d'examiner sérieusement une demande sans pour autant manquer de loyauté à l'égard du demandeur final. Dans le cas d'une demande directe, l'examen comprendra une formule de demande libellée soigneusement et – en cas de doutes sur la véritable situation économique du requérant ou en cas de demandes réitérées – un recueil d'informations complémentaires, p.ex. un devis pour des soins dentaires. D'autre part, pour ce qui concerne la situation financière des requérants, le bien-fondé des demandes directes sera attesté par une pièce justificative telle qu'un certificat de salaire, la déclaration d'impôt, un décompte des services sociaux ou le Schéma de calcul pour les prestations complémentaires.

6. MANIÈRE DE TRAVAILLER

- 1 Les conditions financières et personnelles des demandeurs sont jugées individuellement.
- 2 Dans chaque cas d'intervention, le type et le volume de l'aide se trouveront en un rapport raisonnable avec les ressources propres du bénéficiaire et de son entourage social. Dans l'intérêt d'une répartition équitable des moyens financiers du Secours d'hiver, le fait que ces derniers soient limités doit également être pris en considération.
- 3 Le Secours d'hiver travaille discrètement, rapidement, sans bureaucratie inutile et assure un accès abordable à ses prestations.

- 4 Même si le Secours d'hiver accorde des aides réitérées suite à des demandes renouvelées, une prétention de droit à des prestations est exclue; les prestations sont fixées en se fondant sur les statuts et les présentes Directives concernant l'activité d'entraide et sont déterminées à la libre appréciation du Secours d'hiver.

Commentaire:

Le Secours d'hiver renonce à fixer des subsides minimaux ou maximaux. En revanche, il s'applique à déterminer individuellement son aide conformément aux besoins, afin de tenir compte des différentes situations motivant son intervention. En d'autres termes: le Secours d'hiver considère comme inopportun le «principe de l'arrosoir». Les subsides octroyés ne dépendront pas d'un barème rigide en fonction du revenu, de l'appartenance à un ensemble particulier de personnes, p.ex. à une famille, etc.

Pour la détermination des subsides, le Secours d'hiver préconise une séparation claire des pouvoirs décisionnels. Ainsi, jusqu'à une limite fixée par le comité ou l'assemblée des membres, des subsides devraient pouvoir être accordés par la personne responsable du secrétariat ou par un membre du comité. L'attribution de montants plus importants serait alors de la compétence commune de la personne responsable du secrétariat d'une part et du président ou du comité d'autre part. En déléguant les compétences, le Secours d'hiver permet une prise de décision rapide et assure un traitement efficace de la demande. Quel que soit le cas, un droit de signature collective sera indispensable (principe de la double signature).

Le présent document a été accepté à l'unanimité par l'Assemblée des délégués du 23 octobre 2003 et déclaré comme ayant force obligatoire pour toutes les antennes du Secours d'hiver.