

TAMARA WALSH Université du Queensland

**LA MISE SOUS TUTELLE DES PRESTATIONS SOCIALES :  
L'EXEMPLE DES « CARTES D'ALLOCATIONS PRÉPAYÉES »**

Ces derniers mois, le gouvernement australien a testé un système de « carte d'allocations prépayée » au sein de certaines communautés à prédominance aborigène. Dans le cadre de ce programme, au lieu de recevoir des espèces, les personnes reçoivent une carte prépayée du nom de « *BasicsCard* » d'une valeur de 80% des allocations à percevoir. Cette *BasicsCard* est une simple carte de retrait dotée d'un code PIN qui ne peut être utilisée que dans certains magasins et pour répondre à des « besoins fondamentaux » tels que la nourriture, le loyer, les factures, les médicaments, les transports et les vêtements<sup>1</sup>. Les fonds en quarantaine ne peuvent donc pas être dépensés pour le tabac, l'alcool, le jeu ou la pornographie<sup>2</sup>.

L'expérience de mise en circulation de cartes d'allocations prépayées traduit une expansion du programme gouvernemental de « mise sous tutelle des prestations sociales » appliqué depuis environ une dizaine d'années. La loi en vigueur indique que l'objectif de cette mise sous tutelle des prestations sociales est de « réduire les privations immédiates et la pauvreté en s'assurant que tout ou partie des versements d'allocations effectués répondent bien aux besoins fondamentaux » de la personne et des personnes à sa charge, mais aussi d'« encourager un comportement socialement responsable, notamment en termes de garde et d'éducation des enfants »<sup>3</sup>.

Conformément à cette vision, le Premier ministre australien a récemment qualifié cette expérience de cartes d'allocations prépayées d'« exercice d'amour pragmatique, de compassion »<sup>4</sup>, et une évaluation récente a révélé que les essais avaient permis de réduire la consommation d'alcool, limité le jeu et la consommation de drogues illégales au sein des communautés indigènes<sup>5</sup>. Cependant, de forts désaccords persistent encore au sein de la population australienne et parmi les journalistes, quant à la justesse, l'équité et l'efficacité de la mise sous tutelle des prestations sociales.

<sup>1</sup> *Social Security (Administration) Act 1999* (Cth) s 123TH.

<sup>2</sup> *Social Security (Administration) Act 1999* (Cth) s 123TI.

<sup>3</sup> *Social Security (Administration) Act 1999* (Cth) s 123TB(a).

<sup>4</sup> G. Hutchens, « Turnbull says cashless welfare card about "practical love" while announcing new site », *The Guardian*, 1<sup>er</sup> septembre 2017.

<sup>5</sup> ORIMA Research, *Cashless Debit Card Trial Evaluation: Final Report*, août 2017 at 3.

## I. BREF HISTORIQUE DE LA MISE SOUS TUTELLE DES PRESTATIONS SOCIALES

La mise sous tutelle des prestations sociales a d'abord été mise en place en Australie en réponse à une enquête menée en 2007 sur les violences sexuelles sur les enfants aborigènes. Ce rapport, « *Little Children are Sacred* », recommandait une intervention d'urgence au sein de certaines communautés indigènes du Territoire du Nord<sup>6</sup>. Alors que le rapport insistait sur la nécessité d'une consultation importante des communautés concernées avant toute intervention, le gouvernement australien a déclaré une « urgence nationale » et a mis en place un certain nombre de mesures « de protection » au sein de 500 communautés indigènes du Territoire du Nord<sup>7</sup>. « La mise sous tutelle des prestations sociales » n'est qu'une des mesures appliquées, d'autres affectant les droits de propriété, le contrôle et la gouvernance des communautés ciblées. Le fait que ces mesures constituent une discrimination directe envers les indigènes n'a jamais été nié. Bien au contraire, la loi de 1975 sur la discrimination raciale (*Racial Discrimination Act 1975* (Commonwealth)) a été suspendue afin d'éviter tout litige fondé sur la législation en vigueur.

Il est important de noter que la législation applicable a été votée avec le soutien des deux partis politiques majoritaires. En effet, en 2010, le gouvernement travailliste a fait en sorte d'étendre la mise sous tutelle des prestations sociales à l'ensemble du Territoire du Nord. Il a également rétabli l'application de la loi de 1945 sur la discrimination raciale, prétendant que cette politique n'était plus discriminatoire envers les personnes indigènes. Mais on ne put que constater que les personnes soumises à cette « nouvelle mise sous tutelle des prestations sociales » sont majoritairement indigènes<sup>8</sup>. La « mise sous tutelle des prestations sociales » impliquait un programme obligatoire et un programme volontaire, mais la majorité des personnes concernées étaient soumises au programme obligatoire, et c'est toujours le cas aujourd'hui<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> R. Wild et P. Anderson, *Ampe Akelyernemane Meke Mekarle (Little Children are Sacred): Report of the Northern Territory Board of Inquiry into the Protection of Aboriginal Children from Sexual Abuse*, Gouvernement du Territoire du Nord, 2007.

<sup>7</sup> *Northern Territory National Emergency Response Act 2007* (Cth).

<sup>8</sup> J. Rob Bray, M. Gray, K. Hand et I. Katz, *Evaluating New Income Management in the Northern Territory: Final Evaluation Report*, 2014, pp. 53-55.

<sup>9</sup> *Ibid*, 51.

<sup>10</sup> Cependant, certains journalistes ont remis cela en question, avançant que certains des sites sélectionnés ne rentraient pas dans ces critères : M. Banks et D. Tennant, « Community worker perceptions of the income management regime in Shepparton », *Australian Journal of Social* (2016), vol. 51, n°4, pp. 419-421.

<sup>11</sup> *Social Security (Administration) Act 1999* (Cth) s 123TA.

<sup>12</sup> J. Rob Bray, « Seven years of evaluating income management: What have we learnt? », *Australian Journal of Social Issues*, 2016, vol. 51, n°4, p. 449.

<sup>13</sup> Central Land Council, *Reviewing the Northern Territory Emergency Response: Perspectives from Six Communities*, 2008.

<sup>14</sup> Australian Institute of Health and Welfare, *Evaluation of Income Management in the Northern Territory*, 2010 (Occasional Paper n° 34), pp. 59-60. Voir aussi ORIMA Research, *Evaluation of the Child Protection Scheme of Income Management and Voluntary Income Management Measures in Western Australia*, 2010, p. 122, 124, 128-129.

<sup>15</sup> Deloitte, *Consolidated Place Based Income Management Evaluation Report, 2012-2015*, 2015, p. 42-43, 58.

Depuis, la mise sous tutelle des prestations sociales a été déployée dans un certain nombre de régions de l'Australie<sup>10</sup>. Le Gouvernement australien a insisté pour que les zones dans lesquelles la mise sous tutelle des prestations sociales est appliquée aient fait face à des taux élevés et durables de chômage et de désavantage. Dans ces zones, les personnes peuvent se voir imposer la mise sous tutelle des prestations sociales si elles correspondent aux critères de « jeune démobilisé », de « bénéficiaire d'allocations sur le long terme », de « bénéficiaire d'allocations vulnérable ». Elles sont soumises à une mise sous tutelle des prestations sociales suite à une décision du service de la protection de l'enfance, elles ont un enfant qui n'a pas répondu aux prérequis pour une scolarisation, elles sont soumises à la mise sous tutelle des prestations sociales par une « organisation certifiée » ou choisissent d'être placées sous tutelle des prestations sociales<sup>11</sup>.

Aujourd'hui encore, la grande majorité des personnes soumises à la mise sous tutelle des prestations sociales sont indigènes. En effet, ces personnes peuvent constituer jusqu'à 90% des personnes concernées par cette politique<sup>12</sup>. La population indigène ne représentant que 3% de la population australienne, il est difficile d'affirmer que le programme n'est pas discriminatoire envers les Aborigènes.

## II. ÉVALUATION DE LA MISE SOUS TUTELLE DES PRESTATIONS SOCIALES

La mise sous tutelle des prestations sociales ne fait pas l'unanimité. Des recherches menées par une organisation aborigène en 2008 montrent une partition égale entre partisans et adversaires de ce système et révèlent qu'il a l'avantage d'augmenter les dépenses des ménages dans la nourriture pour les enfants, de faire participer les jeunes hommes aux courses pour la famille et de réduire les dépenses dans le jeu et l'alcool<sup>13</sup>. D'autres études révèlent que les personnes soumises à la mise sous tutelle des prestations sociales pensent que cette mesure améliore leur capacité à gérer leur argent et améliore la santé et le bien-être des enfants<sup>14</sup>. Certaines personnes reconnaissent même que cela les a aidées à réduire leur dépendance à l'alcool et au tabac<sup>15</sup>.

Cependant, d'autres affirment que, quels que soient ses avantages, la mise sous tutelle des prestations sociales est fondamentalement une mesure de privation d'autonomie, préjudicielle et dégradante pour les aborigènes<sup>16</sup>. Malgré la réintégration de la loi de 1975 sur la discrimination raciale, les « justifications racialisées » de la mise sous tutelle des prestations sociales sont toujours d'actualité<sup>17</sup>, et nombreux sont ceux qui affirment que c'est le prolongement des politiques « protectionnistes » et paternalistes du passé colonial de l'Australie<sup>18</sup>.

En outre, d'autres évaluations soulignent que les habitudes de dépenses n'ont pas changé malgré les impressions contraires<sup>19</sup>. Il a été constaté que les personnes concernées avaient développé des stratégies pour éviter les restrictions comme, par exemple, l'échange de cartes ou la dépense de la proportion d'argent non-soumis à la quarantaine dans les achats non-autorisés<sup>20</sup>. D'autres évaluations montrent que les individus et les familles continuent à manquer de vivres, et en effet, certains déclarent que cette mise sous tutelle des prestations sociales peut favoriser la dépendance et diminuer la capacité des personnes à gérer leur argent<sup>21</sup>. Récemment, en conséquence des essais de mise sous tutelle des prestations sociales, on constate une augmentation des crimes contre les biens, vols et vols avec violence compris, ainsi que des comportements menaçants<sup>22</sup>.

### III. LA MISE SOUS TUTELLE DES PRESTATIONS SOCIALES EN VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME

Il ne fait aucun doute que la mise sous tutelle des prestations sociales empiète sur les droits fondamentaux des Aborigènes. La Commission parlementaire mixte australienne pour les droits de l'Homme a conclu que cela limitait les droits des individus à ne pas subir de discrimination, leur droit à la sécurité sociale, à jouir d'un niveau de vie décent et d'une vie privée<sup>23</sup>. Il a également été avancé que la mise sous tutelle des prestations sociales limitait les droits de propriété des personnes. En effet, puisque les fonds placés en quarantaine ne peuvent être dépensés que dans certains magasins, les choix individuels des produits achetés et des prix sont limités<sup>24</sup>.

<sup>16</sup> Voir par exemple, National Welfare Rights Network, *State of Play: Income Management in 2014*, 2014; Aboriginal and Torres Strait Islander Legal Services and Aboriginal Peak Organisations NT, *The Future of the Northern Territory 'Intervention'*, 2010; S. Bielefeld, « Income management and indigenous peoples: Nudged into a Stronger Future? » *Griffith Law Review*, 2014, vol. 23, n°2, p. 285.

<sup>17</sup> Banks et Tennant, *op. cit.* n°10, p. 420.

<sup>18</sup> S. Bielefeld, « Compulsory income management and Indigenous peoples: Exploring counter narratives amidst colonial constructions of vulnerability », *Sydney Law Review*, 2014, vol. 36, p.695-698; J. Altman, « Blind-sided by Basics: Three perspectives of income management in an Aboriginal community in the Northern Territory », *Australian Journal of Social Issues*, 2016, vol. 51, n°4, p. 487-491.

<sup>19</sup> Bray et al, above n°8, p. 302-303; Deloitte, *op. cit.* n°15, p. 61.

<sup>20</sup> E. Klein, « Neoliberal subjectivities and the behavioural focus on income management », *Australian Journal of Social Issues* 2016, vol. 51, n°4, p. 503-512; Altman, *op. cit.* n°18, p. 494.

<sup>21</sup> Bray, *op. cit.* n°12, p. 458.

<sup>22</sup> E. Borrello et E. Parke, « Greens use Kununurra theft spike to call for scrapping of cashless welfare card », *The Guardian*, 17 August 2017; M. Davey, « Aboriginal leader withdraws support for cashless welfare card and says he feels used », *The Guardian*, 23 août 2017.

<sup>23</sup> Parliamentary Joint Committee on Human Rights, *Review of Stronger Futures Measures: Final Report*, 2016, p. 43.

<sup>24</sup> S. Bielefeld, « Compulsory income management, Indigenous peoples and structural violence: Implications for citizenship and autonomy », *Australian Indigenous Law Review*, 2014/15, vol. 18, n°1, p. 99.

<sup>25</sup> Altman, *op. cit.* n°18, p. 497.

<sup>26</sup> Australian Indigenous Doctors Association, *Health Impact Assessment of the Northern Territory Emergency Response*, 2010, p. 23.

<sup>27</sup> L. Buckmaster, C. Ey et M. Klapdor, *Income Management: An Overview*, Parliament of Australia, Parliamentary Library, 2012, p. 34.

<sup>28</sup> Altman, above n°18, p. 4; J. Rob Bray, M. Gray, K. Hand et I. Katz, « Social worker assessed vulnerable income management », *Australian Journal of Social Issues*, 2016), vol. 51, n°4, p. 469; I. Watson, 'What is saved or rescued and at what cost in the Northern Territory intervention? » *Cultural Studies Review*, 2009, vol. 15, n°2, p. 45-52; Bielefeld, *op. cit.* n°18 p. 716.

<sup>29</sup> E. Partridge, « Caught in the same frame? The language of evidence-based policy in debates about the Australian Government "Intervention" into Northern Territory Aboriginal Communities », *Social Policy and Administration*, 2013, vol. 47, n°4, p. 399-410.

<sup>30</sup> Watson, above n° 28; P. Mendes, J. Waugh et C. Flynn, « Income management in Australia: A critical examination of the evidence », *International Journal of Social Welfare*, 2014, vol. 23, p. 362.

Plus important encore, la mise sous tutelle des prestations sociales obligatoire enfreint fondamentalement le droit des Aborigènes à l'autodétermination. En agissant sans les consulter et en intervenant au sein de leurs communautés et dans leur vie sans leur accord ou consentement, on choisit d'ignorer le contexte local et les différences culturelles<sup>25</sup>. En effet, l'*Australian Indigenous Doctors Association* a soutenu que la mise sous tutelle des prestations sociales avait considérablement affecté la santé mentale des individus du fait de la honte, du traumatisme, de la gêne et du stress provoqués par la perte de contrôle de leur vie<sup>26</sup>.

## CONCLUSION

Il a été rapporté que l'application de la mise sous tutelle des prestations sociales a coûté plus d'un milliard de dollars<sup>27</sup> et des journalistes se sont légitimement demandé si cet argent n'aurait pas pu être mieux dépensé dans la création de services d'assistance pour améliorer le bien-être des enfants et des familles en consultant les anciens et les communautés indigènes<sup>28</sup>. Une collaboration franche avec la population indigène est nécessaire si l'on souhaite résoudre le désavantage profond auquel ils font face<sup>29</sup>. L'héritage du colonialisme et le traumatisme dû aux politiques d'assimilation passées ne peuvent être sous-estimés<sup>30</sup>. La diversité des points de vue indigènes doit aussi être prise en compte et respectée. Ils sont nombreux à être favorables à la mise sous tutelle des prestations sociales,

mais à condition que se soumettre à cette mesure reste réellement volontaire et si elle est associée à des initiatives destinées à promouvoir l'autonomie et à résoudre leur désavantage structurel<sup>31</sup>. D'autres considèrent cette mesure comme offensive voire violente en ce qu'elle réduit de manière inacceptable leur autonomie<sup>32</sup>. Quoiqu'il en soit, les politiques interventionnistes motivées par une « volonté missionnaire » ne peuvent que faire plus de mal que de bien<sup>33</sup>. De réels changements ne peuvent avoir lieu que si les personnes concernées sont respectées, écoutées et si elles ont l'opportunité de collaborer.

<sup>31</sup> P. Mendes, « Compulsory income management: A critical examination of the emergence of conditional welfare in Australia », *Australian Social Work*, 2013, vol. 66, n°4, p. 495; P. McClure, Wesley Aird and S. Sinclair, *A New System for Better Employment and Social Outcomes: Final Report of the Reference Group on Welfare Reform to the Minister for Social Services*, 2015, p. 114; Parliamentary Joint Committee on Human Rights, *op. cit.* n°23, p. 62.

<sup>32</sup> Watson, *op. cit.* n°28, p. 55; Bielefeld, *op. cit.* n°24.

<sup>33</sup> Watson, *op. cit.* n°28; Altman, *above* n°18.