

V. Sortir des régimes dissociés : réflexions et limites

Yvan Fauchère, juriste, Artias

Plusieurs propositions générales de réforme ont été faites ces dernières années. A l'occasion d'un postulat de Mme Sylvia Schenker concernant l'Assurance Générale du Revenu, le Conseil fédéral a passé en revue les propositions de réforme globale de la protection sociale. Il les a toutes rejetées dans un rapport publié l'année dernière¹. Je rebondirai donc parfois sur ce rapport.

En premier lieu, j'aborderai l'évolution des problématiques qui amènent à l'aide sociale et l'évolution des assurances sociales dans ces domaines. Nous regarderons brièvement si l'on peut déceler une certaine logique à l'augmentation de l'aide sociale, malgré la situation économique relativement favorable, et si la protection sociale manque de vision globale.

Avant de réfléchir à d'éventuelles réformes, l'Artias s'est demandé quelles limites au changement l'on devait prendre en compte. Partant du postulat que la libre circulation des personnes avec l'Union européenne continuera d'exister sous sa forme actuelle, nous examinerons quelles limites elle pose à la sortie d'un régime dissocié d'assurances sociales. Je terminerai finalement par une réflexion personnelle sur la dissociation entre assurances sociales régies au niveau fédéral et aide sociale, régie sur les plans cantonal et communal.

Quelles sont donc les problématiques qui amènent à l'aide sociale ? L'Artias, en partenariat avec d'autres organisations (la CDAS, la CLASS, l'Initiatives des Villes : politique sociale et la CSIAS), a lancé un projet « *cohérence et coordination des politiques sociales en Suisse : incidences sur la prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale* ». Le premier module du projet visait à réaliser un état des lieux à partir de l'aide sociale afin d'identifier les problématiques qui amènent à l'aide sociale et empêchent d'en sortir. Il a été procédé à une synthèse de la littérature scientifique des 15 dernières années. Le résultat figure dans un rapport final d'Evaluada de 2011 publié sur le site de l'Artias².

1. Les problématiques qui amènent à l'aide sociale :

Le constat qui ressort de ce rapport n'est pas étonnant en soi. Les problématiques qui amènent à l'aide sociale peuvent être regroupées en deux catégories :

- le travail, c'est-à-dire le statut sur le marché de l'emploi;
- la famille, c'est-à-dire la composition du foyer.

Le salaire détermine dans une large mesure le revenu du ménage, tandis que la composition du ménage influe sur les revenus potentiels, mais surtout sur les dépenses. Or, le salaire n'est évidemment pas déterminé par le niveau des dépenses. Je ne vous apprendrai rien en disant qu'en conséquence les familles monoparentales sont, par exemple, très fortement surreprésentées à l'aide sociale.

¹ [Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat \(09.3655\) Schenker Silvia « Assurance générale du revenu », « Couverture sociale du revenu chez les actifs », 14 septembre 2012.](#)

² [Evaluada, Les problématiques qui amènent à l'aide sociale et qui empêchent d'en sortir – Etat des lieux des connaissances, Rapport final, 9 mai 2011.](#)

Regardons maintenant l'évolution dans ces deux domaines du travail et de la famille.

2. Evolutions concernant le travail et la famille

2.1. Travail³

Tout d'abord, au niveau global, le marché de l'emploi actuel a évolué vers une concentration des activités simples, nécessitant peu de qualifications, dans les pays émergents, et un développement des activités à forte valeur ajoutée dans les pays industrialisés. Il y a une hausse des exigences professionnelles requises sur le marché du travail suisse. Pour le Conseil fédéral, et je cite son rapport sur la « *couverture sociale du revenu chez les actifs* », « *cette évolution est cependant prise en compte à la fois par la population elle-même, qui relève son niveau de qualification, par les politiques sectorielles en amont des assurances sociales, en particulier dans le domaine de l'instruction et de la formation professionnelle, et enfin également par le système de sécurité sociale dans lequel les mesures d'intégration ont gagné en importance depuis une vingtaine d'années.* »⁴

Il y a également une intensification des rythmes de travail et une augmentation des contraintes de temps dans la réalisation des tâches. L'intensification du travail concerne les échéances, mais également son organisation. Le nombre de personnes qui perçoivent souvent ou très souvent des situations de stress liées au travail a augmenté. Tout cela a généré une augmentation de troubles psychosociaux.

Finalement, s'agissant de la flexibilisation des rapports de travail, pour le Conseil fédéral, il n'y a pas eu de grands changements sur ce plan. Selon lui, il n'y a pas eu d'accroissement du nombre de contrats de travail flexibles ces dix dernières années et les relations de travail atypiques et précaires sont un phénomène marginal. On peut contester ces dernières affirmations⁵. On ne le fera pas, parce qu'en se focalisant sur le travail atypique, on risque de perdre de vue que la flexibilité du travail et la précarité qui en découle est un phénomène qui touche, à des degrés divers et sous des formes différentes, tous les travailleurs et travailleuses de tous les secteurs économiques.

De manière générale, le chômage a pris le caractère d'un phénomène structurel étroitement lié aux dynamiques du marché du travail.

³ Voir : [Angelica Lepori, Spartaco Greppi, Christian Marazzi, Travail, chômage et Etat social, Rapport final.](#)

⁴ Supra note 1, p. 9.

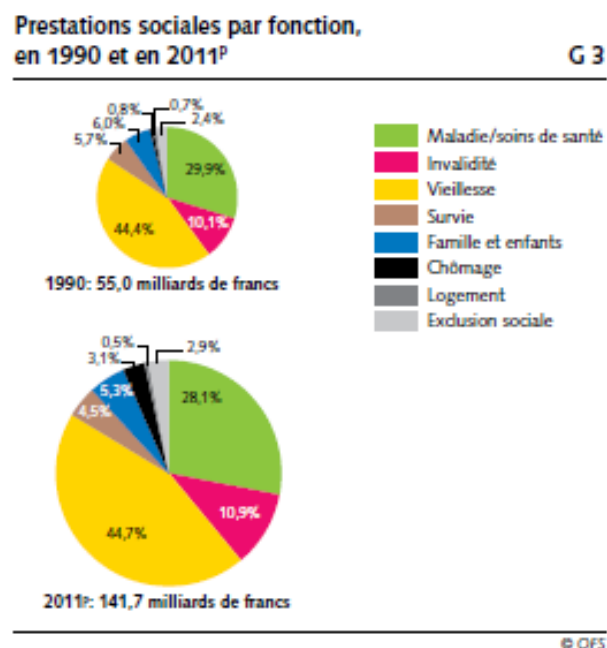
⁵ Entre 2001 et 2010, le nombre de travailleurs titulaires d'un contrat d'une durée inférieure à 6 mois a augmenté de 33%; celui des travailleurs titulaires d'un contrat d'une durée de 6 mois à 3 ans a augmenté de 38%, alors que le nombre de travailleurs titulaires d'un contrat à durée indéterminée a augmenté de 9%. En outre, le nombre de travailleurs temporaires employés par le biais d'agences privées de placement et de location de services a passé de 142'154 en 1998 à 277'885 en 2010. [Angelica Lepori, Spartaco Greppi, Christian Marazzi, Travail, chômage et Etat social, Rapport final.](#)

2.2. Famille

Je serai encore plus bref du côté de la famille, mais les évolutions sont tout aussi importantes. Le nombre de divorces a pris l'ascenseur. L'indicateur conjoncturel de divortialité est passé de 13% au début des années 1970 à 54.4%. en 2010. En outre, le nombre de ménages d'une seule personne est en constante augmentation⁶. Pour le Conseil fédéral, il est controversé de savoir si les suites d'un divorce constituent un risque social ou la conséquence d'une décision privée et si la précarité qui peut en découler doit être traitée comme un risque assuré ou différemment⁷. Selon lui, le débat au Parlement fédéral sur les prestations complémentaires pour les familles montre que « *si certaines familles manquent de ressources financières, cela résulte de choix politiques plutôt que d'une incohérence du système actuel de protection sociale : on ne peut reprocher aux assurances sociales de ne pas couvrir une situation qui n'est pas reconnue comme relevant de leur mandat*⁸. »

3. Evolution des assurances sociales

Face à ces évolutions de la société et donc de ses besoins, regardons plus globalement comment nous avons réorganisé les dépenses sociales. Voici l'évolution des prestations sociales en Suisse par fonction entre 1990 et 2011.



(selon ipc : 55 milliard 1990 = 72 milliards 2011)

⁶ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/dienstleistungen/forumschule/them/02/02b.html>.

⁷ Supra note 1, p. 10.

⁸ idem.

La vieillesse et la santé représentent toujours trois quarts des dépenses. Ce qui nous intéresse particulièrement, c'est l'évolution dans la répartition des dépenses. Sans surprise, la part des dépenses de l'exclusion sociale et du chômage a augmenté. Pour le reste, si le but était d'avoir un gâteau similaire, le résultat est prodigieux. En 20 ans, les dépenses ont plus ou moins doublé (en prenant en compte l'inflation), il y a eu des évolutions sociales majeures et malgré tout, nous arrivons à une répartition relativement similaire par fonction. Il faut évidemment être prudent avec de tels chiffres. On peut néanmoins se demander face à cet extraordinaire résultat si nous agissons en bons gestionnaires financiers et comptables plutôt que face aux besoins.

Prenons un exemple concret de besoin qui évolue. Les cas AI de maladies psychiques ont été multipliés par 9 entre 1986 et 2006⁹. Conséquence : l'AI a été assainie depuis cette date par de multiples révisions en passant d'une assurance de rentes en une assurance de réadaptation et en redéfinissant les maladies psychiques. Parce que chaque assurance sociale est analysée et si nécessaire assainie indépendamment des autres. C'est ainsi que l'assainissement d'une assurance sociale risque d'entraîner la surcharge d'une autre assurance ou plus simplement de l'aide sociale. Nous avons encore l'exemple des multiples révisions de l'assurance chômage.

Une des conséquences est que l'aide sociale s'est transformée d'une aide temporaire dans des circonstances spéciales de détresse en une mission d'assurer un revenu à long terme pour un nombre croissant de situations problématiques de niveau structurel.

Que faire dès lors, au niveau de l'articulation générale du système, face à cette augmentation de l'aide sociale, pour lui permettre de revenir à sa première mission et/ou pour lui donner les moyens de faire face à sa nouvelle fonction.

Commençons par les éventuelles limites au changement.

4. Les éventuelles limites au changement

4.1. Rapport au travail et compétitivité internationale

Les premières limites internationales sont économiques. Certains projets de réforme ont comme point d'ancrage de changer le rapport au travail en combattant la pression sur les travailleuses et travailleurs d'accepter n'importe quelle forme de travail. Se pose alors le problème de l'incitation au travail et de la compétitivité. Existe-il aujourd'hui une limite économique empêchant de redéfinir fondamentalement le rapport au travail dans un seul pays ? La question reste ouverte.

Passons aux limites directes posées par la libre circulation des personnes avec l'Union européenne.

⁹ [OFAS, Analyse de dossiers d'invalidité pour raisons psychiques, Forschungsbericht 6/09.](#)

4.2. La libre circulation des personnes

Dans le cadre de la suite de son projet « *cohérence et coordination des politiques sociales en Suisse* », l'Artias a donné un mandat à une spécialiste de droit européen et de droit social, la professeure Bettina Kahil-Wolff, de confronter un système d'assurance sociale unique aux règles découlant de la libre circulation des personnes avec l'Union européenne.

La libre circulation des personnes vise à permettre aux travailleurs et travailleuses de circuler librement. Dès lors, les travailleurs et leur famille ne doivent pas subir trop d'inconvénients en termes de protection sociale en passant d'un pays à un autre. Pour ce faire, l'accord sur la libre circulation des personnes comprend des règles concernant la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale.

Nous parlons ici des assurances sociales, pas de l'aide sociale. Que veut-dire coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale ? Il ne s'agit pas d'unifier les lois. Chaque pays reste libre de choisir son système social.

On détermine tout d'abord le droit de quel pays est applicable. Ce sera souvent le droit du pays où la personne travaille qui s'applique. Ensuite, il est prévu ce qui est appelé la totalisation des périodes. C'est-à-dire que lorsque le droit suisse s'applique, on va devoir considérer des périodes de résidence, d'emploi à l'étranger, etc. comme si elles avaient été accomplies en Suisse¹⁰.

La libre circulation des personnes pose ainsi une limite précise et directe en interdisant des « délais de carence »¹¹. Soumettre des prestations d'assurances sociales à la condition d'avoir résidé pendant plusieurs années en Suisse n'est pas permis¹². Il faut en effet comptabiliser les périodes de résidence dans l'Union européenne, comme si la personne avait résidé en Suisse.

Qu'en est-il du versement d'indemnités, lorsque la personne repart à l'étranger ? Il est prévu de manière générale la levée des clauses de résidence¹³. C'est-à-dire que les prestations ne peuvent être supprimées du fait que le bénéficiaire réside ailleurs qu'en Suisse. Par exemple, aujourd'hui, une personne qui reçoit une rente AI ou AVS et qui déménage dans un pays de l'Union européenne, continue de bénéficier de sa rente à l'étranger. On parle ainsi d'exportation des prestations.

Toutefois, l'exportation des prestations ne s'applique pas de manière uniforme dans les différents domaines des assurances sociales. Les prestations de chômage sont exportables en général seulement pour une

¹⁰ Art. 5 du Règlement 883/2004.

¹¹ Ce sont les prestations de maladie, de maternité et de paternité, d'invalidité, de vieillesse, de survivant; en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles; les allocations de décès, les prestations de chômage; de préretraite, les prestations familiales. Art. 3 du Règlement 883/2004.

¹² Art. 6 du Règlement 883/04.

¹³ Art. 7 du Règlement 883/04.

durée de trois mois. En clair, cela signifie qu'une personne au chômage qui quitte la Suisse pour un pays européen continuera à toucher ses prestations pendant trois mois.

Dès lors, pour savoir dans quelle mesure les indemnités d'une assurance sociale unique sont exportables, il faut au préalable les rattacher à une branche de la sécurité sociale. En d'autres termes, il faut savoir quel risque d'assurance est couvert dans chaque cas concret. C'est problématique puisqu'un des buts d'une assurance sociale unique est précisément d'éviter de distinguer entre les causes.

Si l'on assimile, dans un cas concret, les indemnités à une prestation d'invalidité, de maladie ou d'accident, alors ces prestations sont exportables sans limite de temps. C'est-à-dire que la personne peut en bénéficier, même si elle déménage dans un pays de l'Union européenne. A l'inverse, si l'on assimile les indemnités à des prestations de chômage, elles seront exportables seulement quelques mois.

Une assurance unique pose dès lors un sérieux problème de sécurité juridique. Au moment où une personne bénéficie d'indemnités journalières d'une assurance sociale unique couvrant la perte du revenu en général, on ne sait pas forcément si elle peut continuer d'en bénéficier, au cas où elle déménage à l'étranger. Ce serait aux tribunaux de le déterminer après coup, avec toute la difficulté que cela comporte, en particulier dans les cas complexes de causes multiples de perte du revenu.

Les règlements européens ont été rédigés en visant des systèmes classiques d'assurances sociales ayant une approche causale; c'est-à-dire où des risques définis sont assurés et pas simplement une perte de revenu. L'accord sur la libre circulation des personnes, bien qu'il laisse la Suisse libre de choisir son système social, pose ainsi ici un problème pratique pour sortir totalement d'un régime dissocié.

Finalement, les indemnités d'une assurance unique qui seraient assimilées à des prestations chômage ne seraient exportables que de manière limitée dans le temps. En revanche, toutes les autres indemnités d'une assurance sociale unique seraient exportables de manière illimitée. Une assurance sociale unique prévoyant des prestations généreuses et illimitées dans le temps pourrait dès lors poser un important problème de coûts et éventuellement d'appel d'air.

En conclusion, il n'est pas aisé de sortir complètement d'un régime dissocié d'assurances sociales. De plus, avant de redéfinir le filet de protection sociale, il faut garder à l'esprit que les prestations d'aide sociale ne sont évidemment pas exportables; à l'inverse, les prestations d'assurances sociales sont généralement exportables.

5. La dissociation institutionnelle : pas de compétence fédérale, ni de loi-cadre

J'en viens maintenant à la dissociation institutionnelle entre assurances sociales et aide sociale. L'aide sociale est de compétences cantonale et communale, tandis que les assurances sociales sont de compétence fédérale.

Une objection générale du Conseil fédéral sur les propositions générales de réforme faites jusqu'ici est que les diverses propositions se focalisent sur les personnes à l'aide sociale et qu'il est hasardeux de prendre la population à l'aide sociale comme point de départ pour remettre en cause tout le système¹⁴. En d'autres termes, est-ce que ce qui ne fonctionne pas pour une minorité, bien que grandissante, doit amener à changer le système pour tout le monde ?

L'aide sociale est le socle de la cohésion sociale et c'est certainement le meilleur observatoire des dysfonctionnements puisque presque tout s'y répercute. C'est également un indicateur de ce qui se passe pour une partie plus importante de la population. Un sondage d'une société de recouvrement indiquait par exemple ce mois-ci qu'un Suisse sur quatre n'a plus d'argent à dépenser une fois payées ses factures mensuelles¹⁵. Cela ne veut pas forcément encore dire que c'est à l'aide sociale de réécrire tout le système. Mais ces dysfonctionnements ne doivent pas être ignorés.

L'aide sociale s'inscrit dans un contexte très vaste. Lorsqu'on modifie les règles dans un domaine de l'économie et du social, cela aura souvent rapidement des répercussions importantes ailleurs. Or, c'est particulièrement vrai pour l'aide sociale, puisque celle-ci dépend de multiples paramètres : assurances sociales, droit du travail, logement, migration, etc. En bout de chaîne, l'aide sociale est dépendante de domaines sur lesquels les responsables de l'aide sociale n'ont que peu de prise. Il y a le problème évident de certains transferts de charges. L'exemple de la dernière révision de l'assurance-chômage est parlant. Mais ce n'est pas qu'une question de transfert de charges. Il y a également des créations de charges. Par exemple, la libre circulation n'est certes pas la cause première du problème de logement, mais elle a des répercussions sur celui-ci, ce qui a ensuite des répercussions sur l'aide sociale.

L'aide sociale dépend de presque tout ce qui touche à la compétitivité du pays et à la cohésion sociale. Pour assurer le lien entre compétitivité et cohésion sociale, la notion de «flexisécurité» (ou flexicurity) est apparue aux alentours des années

¹⁴ « Les dépenses de l'aide sociale des cantons et des communes se montent quant à elles à 3,9 milliards (2009), et ses allocataires représentent environ 3% de la population. C'est sur ce dernier groupe de population que se focalisent les diverses propositions de réformes. Pourtant, malgré sa grande importance pour la politique sociale, il serait hasardeux de le prendre comme point de départ pour remettre tout le système en question. En effet, les situations de pauvreté et de précarité procèdent souvent de problèmes multiples autres que financiers. L'aide sociale est conçue pour répondre aux circonstances individuelles et au besoin de services, de conseils et d'accompagnement. Elle constitue ainsi une réponse plus adéquate que les assurances sociales avec leurs prestations matérielles et d'intégration standardisées. » supra note 1.

¹⁵ <http://www.intrum.com/ch/fr/presse-publications/news/pressemitteilungen/European-Consumer-Payment-Report-2013/>.

2000 sur le plan international. Cela visait une grande flexibilité du marché du travail en contrepartie d'assurances sociales fortes. Si l'on glisse gentiment vers moins de protection au niveau des assurances sociales (ex. révisions AI, révisions LACI), alors l'aide sociale gagne encore en importance au niveau de la cohésion sociale. Le choix, caricatural, entre une aide sociale à nouveau ponctuelle dans des circonstances exceptionnelles ou un environnement toujours plus compétitif et une aide sociale qui augmente ne peut être fait qu'avec une vision globale. Les problèmes qui vont impacter l'aide sociale doivent donc être pris en compte quand on légifère dans d'autres domaines. Et si l'on fait le choix d'un environnement toujours plus compétitif, alors une partie des gains que ce choix procure doit permettre de gérer l'augmentation de l'aide sociale. Or, un échelon s'occupe de ce qui est travail, assurance sociales, migrations, etc. et un autre échelon s'occupe de la plupart des prestations sous conditions de ressources.

Les décisions de l'échelon supérieur font ainsi peser une pression difficile sur les budgets de l'étage inférieur. Bien sûr, nous réfléchissons à l'art et la manière de mieux se faire entendre quand les législations fédérales qui impactent l'aide sociale sont édictées. Mais le socle de la cohésion sociale ne devrait pas en être réduit à devoir attirer l'attention sur les problèmes à chaque modification spécifique. Pour que ces problèmes soient automatiquement pris en compte, cela nécessite peut-être que les mêmes personnes décident. Le Conseil fédéral a publié ce mois-ci la « *vue d'ensemble des perspectives de financement des assurances sociales jusqu'en 2035* » sur plus de 100 pages. Concernant l'aide sociale, il est simplement indiqué : « *l'aide sociale n'est pas abordée dans le présent rapport, les données disponibles n'étant pas suffisantes pour aboutir à des projections significatives*¹⁶. »

En outre, l'aide sociale étant subsidiaire, la complexité des assurances sociales s'y répercute dans sa gestion. Certains d'entre vous, gérant l'aspect financier de l'aide sociale pour les bénéficiaires, sont soumis à de multiples procédures, parfois toujours plus complexes. Prenons, par exemple, les demandes d'allocations familiales ou le remboursement des frais de lunettes. Un groupe de travail de l'Artias se penche sur la question de la simplification de l'aide sociale. La simplification n'est malheureusement souvent pas possible, puisque ce type de procédures découle de la subsidiarité de l'aide sociale. C'est souvent seulement en changeant les lois fédérales qu'on pourrait simplifier la pratique. Plus l'aide sociale augmente, plus les services grossissent et plus ces questions de gestion devraient être prises en compte quand on légifère en matière d'assurances sociales.

En résumé, l'aide sociale changeant de rôle, la question de cette répartition des compétences entre cantons et Confédération doit être reposée.

Plusieurs motions concernant une loi-cadre sur l'aide sociale et la répartition des compétences entre cantons et Confédération, ont été déposées ces dernières

¹⁶ [Vue d'ensemble des perspectives de financement des assurances sociales jusqu'en 2035. Conseil fédéral, novembre 2013.](#)

années. Reprenons rapidement en résumé tous les arguments du Conseil fédéral pour les rejeter¹⁷ :

- les assurances sociales sont de la compétence de la Confédération, alors que les cantons sont responsables de l'aide sociale; au nom du fédéralisme, on ne devrait rien modifier;
- l'assistance aux personnes dans le besoin demande un service de proximité et la prise en compte de circonstances locales;
- il est loisible aux cantons d'uniformiser leurs réglementations afin de réduire les différences, par exemple en s'obligeant à appliquer les normes développées par la CSIAS;
- une redistribution irait à l'encontre de la RPT qui a procédé à un désenchevêtrement des tâches conjointes; une participation de la Confédération aux charges de l'aide sociale risquerait de conduire à des transferts de charges indésirables des cantons à la Confédération.

Passons sur le premier « argument » qui ne dit rien d'autre que : c'est comme ça et pas autrement.

Concernant le deuxième argument que l'aide sociale demande un service de proximité : lorsque nous réfléchissons à une compétence fédérale et à une loi-

¹⁷ Motion Wehrli 09.3659 du 12 juin 2009. Réorganisation des tâches et des compétences dans la sécurité sociale «les assurances sociales sont de la compétence de la Confédération, alors que les cantons sont responsables de l'aide sociale (excepté pour les requérants d'asile et les réfugiés). Le Conseil fédéral estime que, au nom de l'efficacité du fédéralisme, on ne devrait rien modifier sur ce plan».

- «la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et la cantons (RPT) a permis de désenchevêtrer les tâches entre ces deux niveaux, y compris dans le domaine de la sécurité sociale. Une redistribution visant à définir davantage de tâches communes irait en sens contraire»;

Motion Humbel 11.368 du 16 juin 2011. Encadrer la couverture des besoins vitaux par une loi fédérale :

- «l'assistance aux personnes dans le besoin (art. 115 Cst.) qui demande un service de proximité et la prise en compte de circonstances locales, reste exclusivement du ressort des cantons. Ainsi, les principes sont fixés et le fait que l'aide sociale n'est pas réglée au niveau fédéral ne cause pas de lacune dans le droit entre les buts sociaux constitutionnels et le système de sécurité sociale»;

- «le Conseil fédéral ne juge pas l'intervention de la Confédération indispensable à une harmonisation plus poussée des dispositions cantonales d'aide sociale, si tel était le souhait des cantons»;

- «la coordination des assurances sociales entre elles et avec l'aide sociale fonctionne bien dans l'ensemble»;

Motion Weibel 11.374 du 17 juin 2011. Loi-cadre sur l'aide sociale.

«L'aide sociale doit permettre en particulier aux personnes concernées de s'intégrer dans la société et dans le monde du travail. Ce mandat d'intégration ne peut être rempli qu'en connaissance des conditions locales, raison pour laquelle l'application de l'aide sociale doit absolument rester au niveau cantonal ou local».

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 09.3655 Schenker Siliva

«Une participation de la Confédération aux charges de l'aide sociale risquerait de conduire à des transferts de charges indésirables des cantons à la Confédération».

«Il est loisible aux cantons d'uniformiser leurs réglementations afin de réduire les différences, par exemple en s'obligeant à appliquer les normes développées par la CSIAS».

cadre, nous visons les prestations financières qui doivent être versées aux bénéficiaires, pas le travail social de proximité.

S'agissant de l'harmonisation entre les cantons et de l'égalité de traitement, on constate que l'harmonisation est de plus en plus mise à mal. On peut observer aujourd'hui des baisses dans certains cantons par rapport aux normes CSIAS, notamment à cause de la pression budgétaire. Faut-il dès lors un alignement vers le niveau le plus bas pour maintenir une certaine harmonisation ? Plus l'aide sociale augmente, plus la pression budgétaire sur les cantons et les communes est élevée et plus l'harmonisation sera difficile; alors que plus l'aide sociale augmente, plus elle devient importante pour la cohésion sociale.

S'agissant du transfert de charges des cantons à la Confédération, il n'est dès lors au contraire pas sain que l'aide sociale pèse trop sur les budgets des cantons et des communes. C'est le risque de modifications brutales avec une vision à court terme.

6. Conclusion

En conclusion, nous devons garder en perspective que les prestations d'aide sociale ne sont pas exportables dans l'Union européenne, au contraire de la plupart des prestations d'assurances sociales. Cela ne doit pas nous condamner à l'immobilisme, mais une fusion totale des assurances sociales avec des prestations généreuses n'est pas évidente à mettre en place. Je n'ai presque pas abordé les politiques en amont. Ce n'est pas en raison d'une importance moindre. Certaines limites au changement montrent au contraire leur importance.

Comme la CDAS l'a relevé à plusieurs reprises, « *les réformes doivent être abordées dans une perspective globale, sociale et sociétale* ». Lors de l'examen de la motion sur la loi-cadre sur l'aide sociale rejetée cet été par le Conseil des Etats, le Conseil fédéral a indiqué qu'une plus grande harmonisation de l'aide sociale était souhaitable. Il a donc décidé de procéder à un tel examen et de tirer au clair dans quelle mesure une législation-cadre est possible sur la base de la Constitution en vigueur, et s'il convient le cas échéant d'envisager une modification de celle-ci¹⁸. Un postulat a encore été déposé au début de ce mois par la CSSS-N¹⁹ sur une loi-cadre relative à l'aide sociale. Après autant de motions et postulats sur le sujet, espérons finalement un large débat argumenté.

Le Conseil fédéral indique dans son rapport sur « *la couverture sociale du revenu chez les actifs* » que « *le principal défi susceptible de déstabiliser à brefs délais un système de sécurité sociale serait un chômage structurel de masse – un péril pour tout système et non seulement le nôtre* ». C'est éminemment vrai, mais cela ne dit pas qu'il ne faut pas l'envisager et ne pas se donner les meilleurs moyens d'y faire éventuellement face.

¹⁸ [Motion 12.3013, Loi-cadre sur l'aide sociale, avis du Conseil fédéral du 25 avril 2012.](#)

¹⁹ [Postulat 13.4010, Loi-cadre relative à l'aide sociale.](#)

