

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Mutation du système de protection sociale: la CDAS réagit

Dossier préparé par:

Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Octobre-novembre 2007

Avertissement: *Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es*

INTRODUCTION

Depuis quelques années, la Suisse est lancée dans un tourbillon frénétique de révisions législatives: 5^{ème} révision de l'assurance invalidité, révision de la LACI (assurance chômage), révision de la LaMal (assurance maladie) nouvelle loi sur les allocations familiales, révision de la LPP (prévoyance professionnelle), révision de la loi sur l'asile et les étrangers... la liste, déjà considérable, n'est pas exhaustive. Certains de ces travaux législatifs sont terminés, d'autres sont encore en cours.

Les cantons, les services, les associations ont été soumis à un bombardement de consultations sur des thèmes spécifiques dont la technicité masque souvent l'ampleur de l'enjeu. Chaque fois le double risque est le même: celui de se perdre dans les particularismes d'une législation en oubliant qu'elle fait partie d'un ensemble plus vaste, celui de la protection sociale, ou, au contraire, celui de rester à un examen superficiel, parce que nos préoccupations principales portent sur un autre domaine.

Il est urgent de prendre de la hauteur pour mesurer l'ampleur et la concordance de l'ensemble de ces chantiers. Le système de protection sociale helvétique est en phase de mutation insidieuse et profonde, glissant du principe de l'assurance à celui de la prestation sous condition de ressources, avec un report certain de charges de la Confédération sur les cantons.

La prise de position des conseillères et conseillers d'Etat, membres de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), lors de l'assemblée générale 2007, est un événement important. Certes, elle est encore timide et demande à être concrétisée dans les actes par de rudes négociations qui devront se mener à tous niveaux. Il n'en demeure pas moins que, pour la première fois, un collège de responsables politiques cantonaux prend acte de ce phénomène de transformation de la protection sociale helvétique et manifeste sa volonté d'engager une réflexion sur les principes directeurs qui doivent dicter l'ensemble des réformes actuelles et futures du système d'assurances sociales.

Contrairement à l'habitude voulant que le dossier du mois de l'ARTIAS donne la plume à un auteur pour qu'il développe une thématique selon sa propre sensibilité, il nous a paru nécessaire de mettre en évidence et de soutenir une initiative politique des cantons. Le succès de la démarche initiée le 13 septembre 2007 à Lausanne repose certes sur la volonté des politiques mais aussi sur notre capacité à toutes et tous d'approfondir la réflexion, de l'argumenter et de la mener dans le débat public, à quelque niveau que nous soyons. L'impact de la prise de position de la CDAS dépend de notre détermination à empêcher qu'elle ne devienne une déclaration de cérémonie lancée entre deux petits fours...

Simon Darioli
Président de l'ARTIAS



Réformes actuelles des assurances sociales et répercussions sur l'aide sociale, les cantons, les communes et les villes

Base à la discussion pour l'assemblée générale des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales le 13 et 14 septembre 2007:

1. Contexte:

- Depuis le début des années 90, les coûts relatifs à l'aide sociale ont augmenté de manière constante et prononcée.
- La Confédération travaille à assainir les assurances sociales (cf. 5^{ème} révision de l'AI, LACI, LAMal/financement des soins; cf. aussi instrument de frein à l'endettement dans le cadre de la LACI, planifié pour l'AVS et l'AI). On peut constater un transfert déclaré de la responsabilité en matière de financement vers les cantons (p. ex. en matière de financement des soins: LAMal? PC), tout comme un transfert déguisé (p. ex. surcharge de l'aide sociale en raison des demandeurs de rente AI déboutés et non réintégrables).
- Selon les estimations dont nous disposons, la part des dépenses consacrées aux assurances sociales passera d'environ 30% à environ 40% du budget fédéral total en 2015. La Confédération parle d'économiser 5 milliards de francs dans le domaine de la prévoyance sociale d'ici 2015.
- Avec un report des charges entre la Confédération et les cantons et/ou une réduction des prestations dans les différentes assurances sociales, le respect des objectifs sociaux selon l'art. 41 de la Constitution fédérale ne peut être garanti. C'est ainsi que, par exemple, l'objectif de réduire de 20% les nouvelles rentes de l'assurance invalidité ne fait que reporter le problème.
- La transformation des structures au niveau économique et social place les assurances sociales devant de nouveaux défis. A la différence du changement structurel s'opérant sur le plan économique, le changement structurel s'appliquant au domaine social est moins perçu par l'opinion publique. Il apparaît dans les nouvelles formes de vie et d'activité professionnelle. L'augmentation des divorces et des familles monoparentales, tout comme le fait que les personnes ne disposant que d'une formation limitée voient leurs chances réduites sur le marché du travail, en constituent des exemples.

2. Constats:

- L'augmentation constante des frais d'aide sociale n'est plus supportable pour les cantons, villes et communes. Il n'y a donc pas seulement urgence pour les assurances sociales au niveau fédéral, mais également pour l'aide sociale et d'autres prestations d'assistance.
- Les assurances sociales doivent être garanties, optimisées et adaptées aux nouveaux défis. Le système de sécurité sociale doit être optimisé, non seulement au regard de ses bases financières, mais aussi de la cohérence et de l'efficacité; par ailleurs, il doit être adapté aux nouvelles mutations sociales et économiques.
- L'aide sociale n'est pas conçue pour faire face aux problèmes sociaux et structurels. (cf. p. ex. augmentation des divorces/mères qui élèvent seules leurs enfants et doivent faire appel à l'aide sociale).
- L'aide sociale est basée sur le système du besoin et est conçue pour assurer le minimum vital à court terme. Les assurances sociales, ainsi que les prestations du même type (PC), ont été prévues pour assurer le minimum vital à long terme. Avec le déplacement des prestations des assurances sociales vers l'aide sociale, on assiste à une transformation insidieuse du système d'assurances en système du besoin.
- Avec le système de frein à l'endettement, la Confédération veut empêcher un nouvel endettement des assurances sociales. Cet assainissement ne doit toutefois pas se faire aux frais des cantons, que ce soit par un transfert direct des charges ou par une réduction indirecte des prestations. Avec les réformes actuelles des assurances sociales (p. ex. révision prévue de la LACI), on est prêt à accepter que des groupes entiers de personnes passent du système d'assurances au système du besoin.
- De nos jours, chaque assurance sociale est analysée et assainie séparément. L'assainissement d'une assurance sociale mène très souvent à la surcharge d'une autre assurance ou de l'aide sociale. Cette manière de procéder ne permet pas de résoudre le problème; les compétences sont simplement déplacées.

3. Principes directeurs

- a) Au niveau de la politique sociale, la priorité est de s'attaquer aux causes et non aux dommages. Les questions de politique sociale doivent donc être adressées de plus en plus à la politique économique, ainsi qu'à la politique de la formation et de la santé (cf. p. ex. places d'apprentissage vacantes et jeunes qui ne trouvent pas de place d'apprentissage en raison de qualifications insuffisantes). De la sorte, il sera également possible de contribuer à résoudre les problèmes socio-structurels.
- b) Les conséquences des problèmes structurels relatifs au marché du travail ne peuvent être éliminées par le biais de l'aide sociale (environ la moitié des chômeurs en fin de droits ne trouve plus de travail et une moitié va dépendre de l'aide sociale). Par rapport aux assurances sociales, l'aide sociale doit revenir à sa fonction première et subsidiaire de manière plus marquée; c.-à-d. une aide provisoire et à court terme, et non une aide destinée à pallier des situations de détresse au niveau structurel.

- c) Le système de minimum vital doit être pensé dans sa globalité. La réforme d'un système partiel de la sécurité sociale devrait avoir lieu systématiquement en considération des autres systèmes partiels, aux trois échelons étatiques. Pour les révisions des assurances sociales qui sont à l'ordre du jour, ce ne sont pas seulement les conséquences financières sur les cantons qui doivent être présentées dans le message, mais également les conséquences sur les autres assurances sociales.
- d) S'agissant de garantir et assainir les assurances sociales, la Confédération et les cantons doivent fixer ensemble les règles du jeu et optimiser en particulier la coordination entre les trois échelons étatiques. D'éventuels reports de charges devraient se faire de manière analogue au système de bilan global selon la RPT.
- e) Les tentatives d'intégration des différents systèmes partiels des assurances sociales devraient être coordonnées face aux employeurs (cf. objectifs d'intégration de l'assurance-invalidité, de l'assurance-chômage, de l'aide sociale et récemment aussi de la CNA). Cette coordination devrait s'effectuer dans le cadre de la CII MAMAC.

4. Propositions

- a) Les principes directeurs énoncés au point 3 sont approuvés.
 - b) La présidente de la CDAS est chargée d'informer à ce sujet les chefs/fes des départements du DFI et du DFE.
 - c) La discussion entre la CDAS et les offices compétents de la Confédération à propos de la garantie et de l'adaptation des assurances sociales aux nouveaux défis économiques et sociaux doit avoir lieu dans le contexte d'un dialogue national.
- **Annexe:** Liste d'exemples de reports de charges sur les cantons

Liste des réformes de la législation déjà passées ou à l'ordre du jour, avec répercussions sur les cantons

Il ne s'agit pas ici d'une liste exhaustive et les répercussions financières doivent encore être identifiées et vérifiées dans la mesure du possible.

Domaine des assurances sociales

1. Assurance invalidité: dans le cadre de la RPT (terminé)

Objectif: la Confédération a repris uniquement le financement des rentes individuelles de l'AVS et de l'AI et a remis aux cantons le financement des contributions collectives de l'AI aux institutions pour personnes handicapées.

Répercussions: pour le domaine des rentes individuelles de l'AVS et de l'AI, on peut admettre un taux d'accroissement futur moins important que pour le domaine des prestations collectives aux institutions pour personnes invalides (d'autant plus que les prestations actuelles doivent continuer d'être versées pendant trois ans). Les cantons restent donc avec le domaine promis au taux d'accroissement futur le plus important.

2. Assurance invalidité: 5ème révision de l'AI (terminé)

Objectif: réduction de 20% du nombre de nouvelles rentes (base de la comparaison: 2003) / Décharge de l'AI. Entre 2003 et 2006, le nombre de nouvelles rentes a déjà diminué de 30%.

Répercussions: les personnes qui ont effectué une demande de rente AI et ont été déboutées, et qui, par ailleurs, ne peuvent s'intégrer sur le marché du travail, sont p. ex. déclarées inaptes au travail par le biais d'un certificat médical et doivent recourir à l'aide sociale. Les répercussions financières exactes font actuellement l'objet d'une analyse par l'OFAS, dans le cadre d'un projet de recherche.

3. Prestations complémentaires dans le cadre de la RPT (terminé)

Objectif: la Confédération participe pour les 5/8 aux dépenses relatives à la garantie du minimum vital, mais ne contribue plus aux frais de séjour en institution, ni aux frais occasionnés par la maladie et le handicap. Le plafond des PC est supprimé.

Répercussions: il faut partir de l'idée qu'à l'avenir, les rentes LPP contribueront davantage à garantir le minimum vital. Le montant qui devra être couvert de manière complémentaire par les PC, afin de garantir le minimum vital, évoluera probablement plus modérément que les dépenses destinées aux séjours en institution et que les frais occasionnés par la maladie et le handicap, que les cantons sont seuls à assumer.

4. LAMal: réduction des primes (pas terminé)

Objectif: suspension des prestations par les caisses-maladie déjà au moment où la demande de poursuite est requise lors de la procédure de poursuite.

Répercussions: l'aide sociale devra être de plus en plus sollicitée pour couvrir des prestations médicales nécessaires ou pour des arriérés de primes.

5. LAMal: financement des soins (pas terminé)

Objectif: les frais relatifs aux soins doivent être couverts dans une plus large mesure encore par les PC. Une augmentation de la franchise sur la fortune, de même que l'interdiction du financement complémentaire des séjours en institution par le biais de l'aide sociale (de manière analogue à l'art. 7 LIPPI) doivent également être discutés. L'augmentation du coût des primes d'assurance-maladie doit être ainsi neutralisée.

Répercussions: les dépenses supplémentaires au niveau des PC seraient entièrement à la charge des cantons, étant donné qu'il s'agit de frais en rapport avec les séjours en institution qui ne sont pas pris en charge par la Confédération.

6. Assurance-chômage (pas terminé)

Objectif: garantir le financement futur de l'assurance-chômage

Répercussions: les propositions des experts relatives à l'assainissement de l'assurance-chômage et que nous connaissons à ce jour engendrent une surcharge de l'aide sociale (cf. p. ex. réduction de la durée d'allocation des indemnités en fonction de la période de cotisation et augmentation de la période de cotisation nécessaire pour pouvoir bénéficier de la durée maximale d'allocation des indemnités pour les plus de 55 ans).

7. 11ème révision de l'AVS - Introduction d'une solution de préretraite (en suspens)

Objectif: le financement de l'AVS doit être stabilisé à moyen terme et les possibilités de flexibilisation doivent être élargies en cas de retraite (anticipée ou retardée).

Répercussions: si les solutions de préretraite permettent de bénéficier de manière anticipée des PC complètes (tout comme il est possible aujourd'hui de bénéficier d'une rente AVS de manière anticipée), le nombre de rentiers autorisés à toucher des PC en fonction de leur âge va augmenter. Les dépenses supplémentaires pour PC devront être assumées pour les 5/8 par la Confédération et pour les 3/8 par les cantons, les frais occasionnés par la maladie et le handicap seront intégralement payés par les cantons.

8. Allocations familiales (terminé)

Objectif: la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales prévoit l'introduction d'allocations familiales pour les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative.

Répercussions: le financement des allocations familiales destinées aux personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative incombe aux cantons. Une charge supplémentaire en découle pour les cantons qui doivent contribuer selon la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture. En revanche, l'aide sociale s'en trouve allégée (les bénéficiaires de l'aide sociale qui n'exercent pas d'activité lucrative toucheront moins d'aide sociale, dans la mesure des nouvelles allocations familiales).

9. LPP: abaissement du taux de conversion (en suspens)

Objectif: le taux de conversion minimal doit être adapté à la diminution des rendements attendus.

Répercussions: un taux de conversion plus bas engendrera des rentes tendanciellement inférieures. Dans le système des PC, des rentes inférieures seront compensées par des PC plus élevées, qui devront être couvertes par la Confédération pour les 5/8 et par les cantons pour les 3/8.

Autres domaines

10. Loi sur l'asile et les étrangers (terminé)

Objectif: introduction de contributions forfaitaires, suppression de l'aide aux requérants d'asile déboutés; les cantons assument l'aide financière aux personnes admises à titre provisoire après 7 ans.

Répercussions: les cantons doivent assumer les frais relatifs à l'octroi de l'aide d'urgence aux requérants d'asile déboutés (de même qu'aux personnes frappées par une décision de non-entrée en matière) ainsi que les frais d'assistance destinés aux personnes admises à titre provisoire ayant séjourné plus de 7 ans en Suisse. Les indemnités versées actuellement par la Confédération sont supprimées. Selon les indications de certains cantons, les nouvelles contributions forfaitaires selon la LEtr/LAsi ne couvrent pas les frais dans la mesure qui était attendue (p. ex. coûts de l'aide sociale pour personnes admises à titre provisoire, forfaits d'intégration). Une estimation approfondie à ce sujet est en cours.