

Acte de la journée d'automne du 27 novembre 2008

Changer d'R

Action sociale: reprendre l'initiative

IV. Comment la CDAS se pose-t-elle le problème? Quelle stratégie entend-elle mettre en place pour se positionner au plan national

Margrith Hanselmann, secrétaire générale de la CDAS

Jeudi 27 novembre 2008
Lausanne, Palais de Beaulieu

Mesdames, Messieurs,

Le colloque qui nous réunit aujourd'hui et auquel vous m'avez conviée, se décline sur le thème du changement. Soit changer d'R c'est-à-dire retrouver les vertus premières de l'aide sociale, élargir ses limites d'intervention ou encore sortir du discours défensif où elle s'est enfermée. C'est donc une réflexion sur l'avenir de l'aide sociale qui nous réunit aujourd'hui. C'est en qualité de secrétaire générale de la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales, la CDAS, que je m'adresse à vous aujourd'hui. La tâche qui m'incombe consiste à vous donner un aperçu des points qui sont actuellement débattus au sein de la CDAS sur le thème de l'avenir de l'aide sociale. En d'autres termes, quelle analyse de la situation actuelle fait la CDAS? Quelles sont les solutions que le groupe de travail de la CDAS (ZUG/LAS) propose? Et enfin, comment entend-t-elle faire entendre sa voix au niveau national?

La crise financière qui est à nos portes et dont nous commençons à sentir les premiers effets, confère à la thématique de l'avenir de l'aide sociale encore plus de pertinence. En effet, il est fort probable que dans les mois à venir, nous serons confrontés à un nombre croissant de personnes qui, faute de trouver un nouvel emploi, deviennent bénéficiaires de l'aide sociale. Cette perspective nous amène à nous poser la question, non seulement du rôle de l'aide sociale, mais également de sa position face à l'ensemble des assurances sociales.

En 2007 l'assemblée plénière de la CDAS se penchait sur le thème des réformes des assurances sociales et de leurs répercussions sur l'aide sociale, les cantons, les communes et les villes et elle approuvait des principes directeurs. Cette année, l'assemblée plénière a repris le sujet de la sécurité sociale et discuté avec des parlementaires fédéraux ainsi que le Secrétaire d'Etat allemand au Ministère du travail et des affaires sociales.

Permettez-moi ici de vous retracer les grandes lignes de ces débats. Je débiterai par l'analyse que dresse la CDAS de la situation actuelle.

Tout d'abord il a été rappelé que l'aide sociale, contrairement aux assurances sociales, a été pensée comme une aide provisoire aux personnes n'étant plus en mesure de subvenir à leurs besoins de leurs propres moyens, dans le but, conformément à l'article 12 de la Constitution fédérale, de leur assurer une existence conforme à la dignité humaine. Force est de constater que ce rôle, en raison notamment des développements du système des assurances sociales, est mis à mal. En effet, comme on peut le constater, la Confédération travaille à assainir les assurances sociales en mettant en place des mesures de plus en plus restrictives pour l'octroi des prestations.

En témoigne, notamment, l'objectif déclaré de réduire de 20% les nouvelles rentes de l'assurance invalidité. Ce processus pourrait conduire à un transfert insidieux des assurances sociales vers l'aide sociale qui se transformerait ainsi peu à peu en une assurance à long terme. Dans ce cadre, il convient toutefois de relever que la teneur exacte de ces transferts n'est pas encore connue. Une étude a été lancée dans ce

cadre par la Confédération. Le secrétariat général de la CDAS suit cette recherche dont les résultats devraient être publiés dans la première moitié de 2009.

Au-delà de ces transferts de coûts entre la Confédération et les cantons, la principale difficulté réside dans le fait que les assurances sociales sont prises en considération de manière isolée. Cette attitude reflète le développement de notre système d'assurances sociales auquel se sont ajoutés, au cours du 20^{ème} siècle, différents instruments pour répondre aux problèmes qui se sont posés – vieillesse, handicap, chômage- sans jamais prendre en considération l'ensemble du système des assurances sociales. A l'heure actuelle, nous nous trouvons face à un système extrêmement complexe où chaque assurance sociale est analysée, et si nécessaire assainie, indépendamment des autres. L'assainissement d'une assurance sociale entraîne souvent la surcharge d'une autre assurance ou de l'aide sociale. Ce processus ne contribue pas à résoudre les problèmes mais ne fait que déplacer les responsabilités.

Pour la CDAS, la notion de prévention de l'exclusion sociale est encore trop peu perçue comme une tâche et une responsabilité collective qui entre en ligne de compte dans les domaines politiques les plus divers. En effet, cette question reste encore trop souvent du ressort de la politique sociale alors que les causes de l'exclusion sociale - niveau de formation peu élevé, difficultés d'intégration en raison d'un passé migratoire, état de santé précaire – touchent à d'autres domaines politiques, notamment au domaine de la santé, de l'économie ou encore de la formation. Le peu de prise en compte de cette question dans les autres domaines politiques modifie le rôle de l'aide sociale qui devient une prestation à long terme pour parer aux problèmes structurels.

Il est primordial que les assurances sociales soient mieux adaptées aux nouveaux défis. D'une part, les développements techniques et économiques sont de plus en plus rapides et exigent une grande flexibilité de la part des employeurs et employés; on assiste à une certaine précarisation des rapports de travail (travail sur appel, contrat de travail à durée déterminée etc.). D'autre part, les modes de vie se sont considérablement diversifiés. Il y a quelques décennies, les phases de vie étaient bien définies et se décomposaient en phase de «*scolarisation*», suivie d'une phase de «*travail rémunéré*» et finalement d'une phase de «*retraite*». Actuellement, les phases de «*travail rémunéré*» sont entrecoupées de phases de chômage, les retraités désirent conserver une activité lucrative et enfin la phase de «*scolarisation*» s'est transformée en phase de «*formation*» et accompagne l'ensemble de la carrière professionnelle.

De plus, avec la hausse des divorces et la diminution des mariages, les ménages de type monoparental, tout comme les ménages à une personne, sont en augmentation. En outre, l'espérance de vie croissante, génère un vieillissement de la population. Enfin, avec cette évolution démographique, le poids entre les générations se déplace. Il est essentiel que le système de sécurité sociale mais également l'aide sociale s'adaptent à ces changements et à ces évolutions permanentes, sans quoi ils ne pourront plus répondre aux problèmes actuels.

Enfin, un dernier point que j'aimerais relever concerne les inégalités de traitement en raison du manque de coordination des prestations dans le système de couverture du minimum vital. En effet, les prestations ne sont pas assez coordonnées aux différents échelons de l'Etat fédéral ce qui engendre des inégalités de traitement pour des situations analogues.

Par exemple, un manque à gagner suite au chômage entraîne une réduction du revenu de 10 à 20% alors que le même manque à gagner en raison d'une invalidité, qui donne droit à une rente, entraîne une diminution beaucoup plus importante du revenu. Il existe également des lacunes en matière d'assurances sociales en raison d'un manque de clarté au niveau des prétentions à ce droit, cela notamment pour les personnes présentant une problématique multiple (personne avec une santé précaire ayant perdu sa place de travail). La question ici est de savoir quelle assurance entre en jeu: l'assurance maladie, l'assurance chômage ou encore l'assurance invalidité?

Plus spécifiquement, dans le domaine de l'aide sociale, il existe, comme l'a démontré l'étude de la CSIAS «*aide sociale, impôts et revenus en Suisse*» du 14 novembre 2007, des disparités flagrantes entre les cantons au niveau du revenu disponible libre dont disposent les foyers bénéficiant de l'aide sociale. Les auteurs ont démontré que le domicile influence fortement la situation financière des foyers. Par exemple, le montant dont dispose une femme élevant seule son enfant et n'étant pas professionnellement active, en raison de ses tâches éducatives, peut varier de 16'986 à 23'377 francs suivant où elle habite.

Au vu de cette analyse de la situation, quelles sont les propositions du groupe de travail ZUG/LAS qui ont été discutées dans les organes de la CDAS?

La CDAS s'est prononcée lors de son assemblée plénière du 6 juin 2008 en faveur d'une politique forte et cohérente en matière de couverture du minimum vital. Dans ce cadre, elle est en faveur d'une coordination horizontale des prestations à l'échelon fédéral entre les assurances sociales. La révision d'une assurance sociale ne devrait plus se faire sans une analyse des conséquences sur les autres assurances sociales. Concrètement, cela signifie que pour les révisions à l'ordre du jour, ce ne sont pas seulement les conséquences financières sur les cantons qui doivent être présentées dans les messages mais également les conséquences sur les autres assurances sociales.

Cette coordination horizontale devrait s'accompagner d'une coordination verticale entre les différentes prestations touchant à la couverture du minimum vital aux différents échelons, à savoir entre les niveaux fédéral, cantonal et communal. Cette coordination se fait d'ores et déjà, il est vrai, de manière ponctuelle. La collaboration interinstitutionnelle CII-MAMAC en constitue un bon exemple.

Rappelons que ce projet, lancé en 2005, s'adresse aux personnes présentant une problématique complexe et consiste en une collaboration entre l'assurance invalidité, l'assurance chômage et l'aide sociale avec pour objectif la réinsertion de ces

personnes sur le marché du travail. Pour aller au-delà de ce type de coordination ponctuelle, il serait nécessaire de définir une stratégie pour l'ensemble des prestations relatives à la couverture du minimum vital.

Enfin, comme je l'ai déjà mentionné, ce manque de coordination entre les différentes prestations engendre des inégalités de traitement. Pour réaliser l'égalité des droits, il serait nécessaire de fixer quelques dispositions minimales au niveau fédéral.

Concrètement, cela consisterait à introduire une loi-cadre sur l'aide sociale au niveau fédéral. Une telle loi permettrait, entre autres, de régler les interfaces entre les assurances sociales et l'aide sociale et d'accroître les synergies entre elles (par exemple: utilisation par l'aide sociale des instruments de réinsertion mis à disposition par l'assurance chômage).

Comme vous le savez, la Confédération n'a pas la compétence d'harmoniser matériellement l'aide sociale ou de mettre en place des procédures définies ou encore des standards minimaux. Les droits fondamentaux (art. 7-36 Cst.) et les buts sociaux (art. 41 Cst.) qui figurent dans la Constitution fédérale ne permettent pas de conclure que la Confédération dispose des compétences appropriées en matière de législation dans ce domaine. En effet, le domaine de l'aide sociale est du ressort des cantons, respectivement des villes et des communes. La promulgation d'une loi-cadre sur l'aide sociale au niveau fédéral exigerait probablement une nouvelle base constitutionnelle ce qui nécessiterait une révision de longue haleine.

En raison de l'urgence de procéder à des changements, le groupe de travail de la CDAS qui s'est penché sur ces questions propose de procéder par étapes, en débutant par la promulgation d'une loi sur la coordination des systèmes relatifs à la couverture du minimum vital. L'idée est ici d'assurer une coordination des prestations au niveau formel (coordination technique) et au niveau matériel (coordination matérielle des prestations qui peut entraîner des adaptations du volume des prestations). Ces différentes révisions ne se feraient pas de manière isolée mais il s'agirait d'un acte modificateur unique, en d'autres termes d'un projet global qui serait soumis en tant que tel à un débat politique.

Concrètement, cela pourrait se traduire dans le domaine du droit des assurances sociales par l'introduction de dispositions qui apportent un gain en coordination par rapport à l'aide sociale cantonale comme par exemple en introduisant l'obligation pour la Confédération d'évaluer les conséquences des révisions de la législation des assurances sociales sur les prestations cantonales. Parallèlement, il conviendrait, selon le groupe de travail ZUG/LAS, de proposer un nouvel article constitutionnel relatif à la couverture du minimum vital et à l'intégration comme base légale pour la loi-cadre sur l'aide sociale.

Enfin, dans une deuxième étape, le groupe ZUG/LAS propose d'élaborer une loi-cadre fédérale sur l'aide sociale qui contienne un concept cohérent pour l'interaction des différents instruments relatifs à la couverture du minimum vital. Dans ce cadre,

la question de la définition des prestations minimales pourrait être abordée. L'objectif ne serait pas ici de déterminer un montant fixe, mais de définir et d'harmoniser les prestations, les procédures et la terminologie.

Suite au principe directeur approuvé à l'assemblée plénière des 13 et 14 septembre 2007, on a entamé les démarches nécessaires auprès de la Confédération afin d'instituer un dialogue entre les différents partenaires aux niveaux fédéral, cantonal, communal et des villes. Les efforts de la CDAS ont été couronnés de succès puisque le 6 juin 2008 son assemblée plénière adoptait la Convention concernant le dialogue national sur la politique de la sécurité sociale entre la Confédération et la CDAS signée par le président de la Confédération, Pascal Couchepin, et la présidente de la CDAS, Mme Kathrin Hilber. L'objectif de cette convention est de lancer un débat général sur la sécurité sociale, et en particulier sur la manière d'assurer l'avenir des assurances sociales et leur adaptation aux nouveaux défis économiques et sociaux qui se profilent.

Le 17 novembre dernier a eu lieu le premier dialogue national sur la sécurité sociale en présence du conseiller fédéral Pascal Couchepin, de la présidente de la CDAS, Mme Kathrin Hilber, de représentants des cantons, des villes et communes. Les propositions du groupe de travail ZUG/LAS ont été présentées par les représentantes cantonales et discutées. Les premiers échos sont positifs. Il est prévu de poursuivre la discussion y relative en dégagant les questions politiques liées au dossier. Une nouvelle discussion à ce sujet devrait avoir lieu dans la 1^{ère} moitié de l'année 2009.

Comme vous pouvez le constater, l'avenir de l'aide sociale et de l'ensemble du système d'assurances sociales reste, pour les années à venir, un des thèmes clé de la CDAS. Sujet qui est, en outre, discuté au sein de différents organes de la CDAS. Bien que les débats n'aient fait que commencer, une certitude demeure: ce projet a besoin tant du soutien des instances fédérales, cantonales, communales que des milieux économiques ou encore des associations comme la CSIAS et l'ARTIAS. C'est au travers du dialogue entre ces différents partenaires que des solutions adaptées aux besoins actuels pourront être trouvées. Dans ce cadre, il convient ici de rappeler qu'une première discussion entre la CDAS et l'association des employeurs a démontré qu'ils se montraient plutôt favorables à ces changements.

La discussion est lancée. L'avenir nous dira quels modèles seront finalement mis en œuvre pour optimiser l'ensemble du système d'assurances sociales et l'aide sociale, en d'autres termes, pour Changer d'R.

Je vous remercie.