

**Exposé du conseiller d'Etat Philippe Perrenoud, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne concernant *la loi-cadre fédérale du point de vue des cantons***

**Journée nationale de la CSIAS du 12 mars 2009, « La loi-cadre fédérale sur la couverture du minimum vital », Palais des Congrès, Bienne**

***Seules les paroles prononcées font foi !***

Chers organisateurs, chers orateurs, Mesdames, Messieurs,



Je vous souhaite la bienvenue et remercie avant toute chose la Conférence suisse des institutions d'action sociale d'avoir organisé cette journée nationale.

De telles journées sont toujours très enrichissantes. S'informer mutuellement ainsi que discuter de thèmes d'actualités contribuent efficacement au développement d'une politique sociale qui correspond aux attentes de la grande majorité de la population.

La question d'une loi-cadre fédérale dans le domaine de l'aide sociale n'est pas nouvelle. Elle a déjà fait l'objet de plusieurs débats par le passé. Aujourd'hui encore, dans le contexte de crise que nous traversons, il est essentiel de se pencher sur la question, afin d'assurer des conditions sociales optimales pour les années à venir. Comme nous pouvons le prévoir, l'aide sociale devra dans quelques années porter les lourdes conséquences des licenciements massifs actuels et annoncés. En effet, l'aide sociale étant fortement liée au marché du travail, la perte d'un emploi ou l'impossibilité de retrouver une activité lucrative se répercuteront sur cette dernière dans les années à venir. Voilà pourquoi une politique sociale forte et répondant aux besoins est nécessaire.

On m'a demandé aujourd'hui de parler de la loi-cadre fédérale du point de vue des cantons. Comme vous le savez, la responsabilité de l'aide sociale ressort de leur compétence. Ce sont eux les premiers concernés par cette thématique, la Confédération ne se voyant reconnaître que des compétences résiduelles dans ce domaine. C'est pourquoi, pour analyser la situation et les possibilités d'uniformisation pouvant exister dans le domaine si vaste qu'est la politique sociale, les directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales ont décidé, en 2006 déjà, de confier un mandat à un groupe de travail. L'objectif principal du mandat consistait en l'élaboration de bases à l'attention du comité directeur, dans l'optique d'initier une révision nécessaire de la loi en matière d'assistance (LAS) et d'élargir éventuellement le règlement cadre de l'aide sociale à l'échelon fédéral.

Il est clairement ressorti de cette étude, que pour faire face à l'évolution de notre société, une loi-cadre au niveau fédéral est nécessaire. En effet, le taux de natalité baisse, l'espérance de vie augmente, les mariages diminuent et les divorces sont en hausses. Sur le marché du travail, les conditions de travail se précarisent et il y a de plus en plus de working poor. Le système de sécurité sociale doit faire face à ces évolutions pour mettre en œuvre un système efficace et proche de la réalité. Le réseau social développé en Suisse par le passé est ancré au niveau des communes, des cantons et de la Confédération et souffre actuellement des défaillances du système. De plus, il ne permet pas l'égalité de traitement.

En effet, la couverture du minimum vital est trop peu perçue comme une tâche et une responsabilité collectives. Fréquemment la couverture du minimum vital est considérée comme un simple problème de politique sociale. La primauté dans les esprits de cette définition étroite explique, en partie du moins, l'insuffisance de la prévention primaire, alors que cette dernière, notamment dans les domaines de la politique familiale, fiscale, de l'emploi et de la formation, pourrait sensiblement améliorer les conditions de façon à permettre à chacun d'exploiter de manière optimale ses ressources individuelles de couverture du minimum vital. On oublie trop souvent que la couverture du minimum vital est un sujet intersectoriel, autrement dit étroitement lié à la politique familiale, fiscale, culturelle, de la formation et de l'emploi. Les possibilités pour une personne d'assurer elle-même son existence dépend alors fortement de conditions structurelles telles que l'égalité des chances dans le système de formation, l'existence de structures suffisantes

pour permettre de concilier la vie familiale et professionnelle et de standards salariaux garantissant le minimum vital.

Ainsi, pour faire de la politique sociale une arme efficace permettant de lutter contre la précarité et réduire le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, l'accent doit être mis sur la prévention. Il est mieux de trouver des mesures préventives pour éviter une situation problématique plutôt que de trouver des solutions une fois que cette dernière est déjà en place. Bon nombre des instruments classiques de couverture du minimum vital ne sont mis en œuvre qu'alors qu'une personne touchée par la pauvreté vit d'ores et déjà dans des conditions précaires et dépend des prestations des assurances sociales ou des prestations sociales cantonales. Plusieurs mesures financières et curatives existent cependant en amont de l'aide sociale soit pour atténuer directement la précarité financière, soit pour aider les personnes menacées de pauvreté à ne pas tomber dans le besoin. Malgré cela, les pouvoirs publics n'investissent pas assez de moyens pour empêcher les personnes potentiellement menacées de glisser dans la précarité. Cela signifie que l'idée de prévention n'occupe qu'une place marginale dans le système actuel.

Seulement dans le canton de Berne, il a été constaté que 5% des ménages sont menacés de pauvreté et vivent avec un revenu qui n'est que légèrement en dessus du seuil de pauvreté. Ce chiffre est alarmant et souligne l'importance de la prévention. Il est donc nécessaire de compléter les instruments de l'état social par des mesures préventives qui permettent aux gens vivant dans des conditions proches du seuil de pauvreté de continuer à assurer eux-mêmes leur minimum vital. De bonnes mesures de prévention doivent intervenir dans différents niveaux : notamment dans l'élargissement des structures d'accueil extrafamilial des enfants, dans le maintien et la création d'emplois destinés aux personnes peu qualifiées ou partiellement aptes au travail et dans la distribution de salaires couvrant le minimum vital. Cependant, de telles mesures préventives ne peuvent être prises de manière isolée, une véritable politique globale coordonnée des différents domaines politiques doit être mise en place.

D'où toute l'importance d'une stratégie globale consolidée, c'est-à-dire d'une politique globale coordonnée des différents domaines politiques, qui fait actuellement défaut dans notre système. Les différents éléments de la couverture du minimum vital (travail,

famille et réseaux sociaux, assurances sociales et prestations sociales cantonales) sont considérés isolément et comme autant de systèmes fonctionnant de manière indépendante, ce qui explique la coordination globale quasi inexistante. Par exemple, le domaine de l'aide sociale appelle des coordinations autant au niveau fédéral, entre les assurances sociales, au niveau cantonal entre l'aide sociale et les prestations d'assistance et au niveau vertical Confédération-cantons-communes. Si nous prenons le canton de Berne par exemple, 12% des bernois sont dépendants des prestations sociales « de besoin » en dépit des assurances sociales ! Cela porte à discussion ! Cette politique globale est encore très peu perçue par le public et les milieux politiques et nous devons y remédier, voilà pourquoi une loi fédérale en matière de couverture du minimum vital est essentielle, elle permettrait cette uniformisation et par la même, la prévention.

Du point de vue des cantons, une procédure législative sur le plan fédéral doit être lancée. Cependant, la Constitution actuelle ne permet pas à la Confédération de légiférer dans le domaine de la couverture du minimum vital qui appartient aux cantons et aux communes. Selon notre Constitution, les compétences de la Confédération se limitent aux domaines des assurances sociales et des prestations complémentaires. Elle ne peut actuellement pas harmoniser matériellement l'aide sociale, mettre en place des procédures définies ou fixer certains standards minimaux car cette tâche ne lui est pas attribuée.

Une révision de longue haleine de la Constitution est donc nécessaire. Cependant, il y a urgence car le système actuel n'est plus adapté aux besoins de la population. Nous nous devons d'améliorer le fonctionnement de notre système social, surtout dans une période économique si sombre que celle que nous vivons et qui nous attend. Les cantons sont donc prêts à céder de leurs compétences à la Confédération, si cela se fait en collaboration avec cette dernière.

Les cantons désirent ainsi procéder en deux étapes :

La première étape permettrait de trouver des solutions à court et moyen terme et la seconde à plus long terme.

Dans un premier temps, les cantons entendent élaborer une loi fédérale sur la coordination des systèmes de couverture du minimum vital basée sur le système actuel en vigueur et la Constitution. Il s'agirait de promulguer une loi sur la coordination des systèmes relatifs à la couverture du minimum vital en tant qu'acte modificateur unique. On pourrait alors s'y atteler sans délai. Cet acte modificateur unique permettrait ainsi à la Confédération d'adopter le droit dans les différents domaines qui touchent à la couverture du minimum vital. Un tel acte permettrait notamment d'améliorer la coordination entre les différentes assurances sociales et d'harmoniser toutes les définitions. Une loi sur la coordination de la couverture du minimum vital a de nombreux avantages. Elle permet notamment de combler relativement rapidement les déficits actuels des instruments de la couverture du minimum vital car l'introduction d'un nouvel article constitutionnel n'est pas nécessaire vu que tous les points de la révision ont une base constitutionnelle en vigueur. Cela permet également de mener un débat politique global sur le sujet de la couverture du minimum vital. Pour être complet, il faudrait parallèlement penser à une révision de la Constitution afin de permettre l'introduction d'un nouvel article constitutionnel permettant à la Confédération d'agir en matière de couverture de minimum vital.

Si nous regardons à long terme, la 2<sup>ème</sup> étape du processus consisterait, pour autant qu'une disposition constitutionnelle ait été adoptée, à mettre en vigueur cette loi fédérale sur la couverture du minimum vital. Pour les cantons, cette loi devrait notamment régler l'harmonisation du droit aux prestations, les prestations et les procédures de terminologie ainsi que coordonner les différents domaines de prestation, notamment entre assurances sociales et aide sociale. Il suffirait de seulement quelques dispositions minimales pour réaliser l'égalité des droits et non d'une loi complexe et chargée.

Une réglementation fédérale aurait ainsi de nombreux avantages :

- l'égalité des droits dans le domaine de la couverture du minimum vital serait respectée dans tous les cantons. Impératif à toute politique sociale !

- Des prestations semblables seraient allouées dans toute la Suisse, ce qui est compatible avec les impératifs de notre société qui poussent à la mobilité de la population ; la cohésion sociale pourrait ainsi être intensifiée. En effet, vu l'accroissement de la mobilité intercantonale, il est de plus en plus fréquent que les personnes travaillent et vivent dans deux cantons différents.
- Les prestations des assurances sociales font l'objet d'une réglementation sur le plan fédéral. Pour des raisons de coordination et d'harmonisation, les principes de base de l'aide sociale devraient être également réglés au niveau fédéral. Il serait alors possible d'éviter les lacunes et les doublons entre l'aide sociale et les assurances sociales.
- Le risque que la Confédération décharge financièrement les assurances sociales fédérales aux dépens de l'aide sociale diminuerait si la Confédération devient coresponsable de l'aide sociale. En effet, les durcissements en matière d'assurances chômage et invalidité conduisent actuellement à un transfert de charges vers l'aide sociale financée par les communes et les cantons.
- Les efforts d'insertion seraient coordonnés au niveau de l'assurance chômage, de l'assurance invalidité et de l'aide sociale.
- Gain de transparence du fait que toutes les dispositions centrales relatives à la couverture du minimum vital seraient réglées dans un décret.

Par soucis d'objectivité, les directeurs et directrices cantonaux doivent aussi relever qu'une loi fédérale sur la couverture du minimum vital comprend aussi quelques risques, notamment :

- L'autonomie cantonale se verrait alors restreinte.
- Il y aurait un risque de séparation au niveau de la responsabilité en matière de réglementation et de financement. En effet, les cantons se verraient relégués à la tâche de financement alors que la Confédération édicterait les conditions minimales.

- Il y a également le risque qu'il n'y ait plus de volonté de procéder à une réorganisation des tâches dans le domaine de la sécurité sociale après l'important exercice de désenchevêtrement des tâches qui a accompagné la RPT.

Les directrices et directeurs cantonaux sont d'avis qu'une loi-cadre fédérale en matière de couverture du minimum vital est donc essentielle pour garantir l'intégration, agir en amont de l'aide sociale, c'est-à-dire en prévention, et considérer la politique sociale non de façon isolée mais comme pièce d'un grand puzzle qu'elle forme avec les autres politiques. Ce n'est qu'avec une politique globale coordonnée que nous pouvons lutter au mieux contre les effets négatifs de notre société. Une loi-cadre permettrait d'améliorer le pilotage et la coordination au-delà des domaines concernés et des niveaux politiques. Les cantons sont conscients qu'ils ne font qu'entamer le débat et qu'il faudra du temps pour mettre en œuvre ce système. Il s'agit d'un véritable défi de repenser le système de sécurité sociale, de le désenchevêtrer et de le simplifier.

Dans le but de lutter au mieux contre la pauvreté et de développer une collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes, les directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales ont adopté un accord sur un dialogue national relatif à la politique sociale en Suisse avec M. le Conseiller fédéral Pascal Couchepin. Ce dialogue a pour objectif principal de préserver et d'adapter les assurances sociales aux nouveaux défis sociaux et économiques. Il vise à instaurer une politique sociale préventive qui soit une tâche commune tant sur le plan horizontal que vertical et qui se préoccupe non seulement de la couverture du minimum vital, mais également de l'intégration professionnelle, sociale et culturelle. Il permet ainsi aux parties concernées d'agir de commun accord pour faire face aux défis et changements de l'évolution sociale et démographique. Cet accord est une chance et scelle une nouvelle collaboration des pouvoirs publics à trois échelons dans le domaine de la politique sociale en Suisse. Les parties se rencontrent une ou deux fois par année pour des entretiens. Lors du 1<sup>er</sup> Dialogue national sur la politique sociale suisse, il a été décidé de créer une commission ad hoc sous la présidence du Conseiller fédéral Pascal Couchepin (3 membres de la Confédération et 3 membres des cantons/villes/communes) qui serait chargée de cerner les problématiques concernant

la loi-cadre sur la couverture du minimum vital ou la loi-cadre sur l'aide sociale et de définir un mandat pour un groupe d'expert.

Vous voyez, les cantons bougent et cherchent à favoriser les synergies pour permettre à une politique sociale préventive, coordonnée et globale de voir le jour.

De son côté, le canton de Berne, après la publication de son rapport social en décembre dernier (que vous pouvez consulter sur notre site internet ou commander auprès de ma Direction) met en place un sommet social pour le mois de juin afin de discuter, sur les bases des résultats du rapport social, des stratégies de lutte contre la pauvreté à développer pour les temps à venir.

Mon intervention s'arrête ici, je vous remercie de votre attention.