

## **Une loi-cadre fédérale sur l'aide sociale: Introduction à la thématique**

**Discours de Dr Walter Schmid, Président de la CSIAS  
Bienne, 12 mars 2009**

---

Monsieur le Conseiller d'Etat,  
Mesdames, Messieurs,

En 1905 déjà, au moment de la fondation de la conférence «Armenpfleger», nom initial de la CSIAS, la nécessité d'une loi fédérale sur l'aide sociale était l'une des priorités majeures. Si nous revenons aujourd'hui, un siècle plus tard, sur le sujet, ce n'est nullement par nostalgie mais nous le faisons sous des prémisses totalement différentes. Il n'est pas rare qu'une exigence politique, un terme ou une thèse reste pendant plusieurs décennies en apparence inchangée. Ce n'est qu'en y prêtant une attention particulière que nous réalisons que les contenus ont évolué ou sont entre-temps radicalement opposés aux exigences initiales. Qu'en est-il de la loi fédérale sur l'aide sociale?

Dans ma présentation, qui a pour objectif l'introduction à la thématique de la rencontre de ce jour, je tenterai initialement d'ancrer la discussion actuelle autour d'une loi fédérale ou loi-cadre fédérale sur l'aide sociale dans l'histoire. J'ébaucherai ensuite les attentes liées à une telle loi pour finalement formuler, du point de vue de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, quelques perspectives. A ce sujet, je ne pourrai pas encore me référer à des recommandations confirmées par nos commissions, la CSIAS ayant tout juste initié le débat à l'interne. La rencontre de ce jour marque une première étape décisive dans le débat à venir.

### **I. Ancrage historique**

En 1905, la «prise en charge des indigents» (Armenpflege), c.à.d. l'aide sociale, était plus ou moins le seul instrument de la sécurité sociale étatique. Les compétences de la Confédération étaient à leur tout début par exemple dans le domaine de l'assurance maladie et accident. L'aide sociale, forme initiale de la sécurité sociale étatique, était toutefois du ressort des cantons et communes. Jadis, ces derniers étaient en principe responsables des affaires sociales de l'Etat. Nos confrères et consoeurs ont déploré l'important éclatement des diverses réglementations de l'aide sociale. Le principe du lieu de domicile concurrençait celui du lieu d'origine, les communes politiques, les communes bourgeoises, le niveau de prestations était très variable et le financement des caisses des pauvres n'était nullement uniforme et garanti. Cette situation répondait aux exigences d'un Etat national en pleine expansion qui s'était mué d'un pays agricole en un pays industriel et dont la population agricole avait migré vers les villes – s'apparentant au développement des pays du Tiers Monde aujourd'hui. Jadis, l'appel à une loi fédérale était avant tout l'appel à une réglementation fédérale des principales questions relatives à la sécurité sociale. Nous pourrions la comparer aux requêtes actuelles pour une assurance étatique unique, qui remplacerait la quantité d'instruments existants et garantirait la sécurité sociale.

Cinquante ans plus tard, à l'occasion de la commémoration des 50 ans de la CSIAS à Interlaken, la revendication d'une loi fédérale était à nouveau à l'ordre du jour. Le conférencier invité, Monsieur le Conseiller fédéral Feldmann, considérait cette demande justifiée. Malgré l'ambiance festive, il refusa l'exigence en expliquant que la Confédération n'édicterait pas de loi fédérale sur l'aide sociale dans un futur proche. Il avait raison. A ce moment, juste après l'introduction de l'AVS, l'évolution sociopolitique initiée de longue date avait pour objectif de remplacer l'aide sociale en tant que forme primordiale de la sécurité sociale étatique. Cette fonction fut par la suite assumée par les assurances sociales, ces dernières bénéficiant d'un développement progressif en Suisse et dans tous les pays industrialisés. L'aide sociale perdit ainsi de son importance pour ne plus être au cœur des débats politiques. Il y a 50 ans, l'appel à une loi fédérale n'était plus associé à la nécessité d'une réglementation de la sécurité sociale sur le plan national mais bien davantage à la clarification définitive d'un grand nombre d'interrogations relatives aux compétences et responsabilités qui, jusqu'à la mise en place de la législation LAS, ne pouvaient être résolues que sur la base de divers concordats cantonaux. Cinquante ans plus tard, l'appel à une loi fédérale sur l'aide sociale était associé à bien d'autres attentes et idées que 50 ans auparavant.

Et où en sommes-nous aujourd'hui? La Conférence des Directeurs et Directrices cantonaux des affaires sociales en juin dernier s'étant prononcée en faveur de l'adoption d'une nouvelle loi, la thématique figure à nouveau sur l'agenda politique. La discussion politique perdurera sans aucun doute ces prochaines années. L'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'évolution d'une stratégie appropriée planifiée par la Confédération offrent le cadre externe approprié. Le moment est donc également venu pour la CSIAS de remettre ses anciennes exigences à l'ordre du jour et de s'y intéresser aujourd'hui d'un point de vue pratique et de politique sociale. Quelles sont les attentes vis-à-vis d'une loi fédérale? La terminologie déjà révèle la nécessité de clarifier un certain nombre de points. S'agit-il d'une loi fédérale ou d'une loi-cadre, ou encore d'une loi de coordination? Quelle est sa signification et quelles différences cachent ces diverses terminologies? S'agit-il d'une loi sur l'aide sociale ou sur la garantie du minimum vital? Faisons-nous référence à l'aide sociale dans le sens strict du terme, tel que le font les lois cantonales sur l'aide sociale, ou alors à l'aide sociale à plus large échelle englobant également d'autres prestations cantonales liées aux besoins?

## **II. Attentes vis-à-vis d'une loi fédérale**

Il convient de garder une certaine distance afin d'analyser quelles attentes sont actuellement formulées vis-à-vis d'une telle loi. Non seulement en Suisse d'ailleurs mais également dans d'autres pays connaissant un ordre fédératif de l'aide sociale. Nous aurons l'occasion aujourd'hui de nous intéresser à des expériences faites à l'étranger. Les attentes vis-à-vis d'une telle loi, soyons clairs, sont vastes en passant par l'optimisation technique des systèmes à la vision de la politique sociale future.

- Débutons par un exemple de l'étranger: les Verts allemands exigent une loi-cadre sur l'aide sociale uniforme à un niveau fédéral afin de mettre un terme – comme ils le disent – aux divers standards de soutien et de mise en œuvre dans les Länder. La prestation de base doit non seulement couvrir les besoins vitaux financiers des personnes dans le besoin; elle doit aussi – et surtout – permettre de faire face à des problématiques sociales aiguës sans pour autant entraîner une angoisse existentielle. La plaidoirie des Verts en faveur d'une loi-cadre fédérale s'inspire d'un modèle de prestation de base liée aux besoins valable à vie afin de pallier à la pauvreté due au faible revenu et garantir l'intégration sociale. La question se pose: une loi fédérale pour la mise en œuvre d'une vision de politique sociale?

- L'initiative des villes se réfère p.ex. de manière plus pragmatique à une loi-cadre fédérale. A son avis, le système de la sécurité sociale, y.c. l'aide sociale, doit être réglé dans une telle loi. Ce faisant, la gestion et la coordination de domaines d'intervention et de niveaux politiques doivent être améliorées. La question se pose: une loi fédérale qui aille au-delà de l'aide sociale et englobe d'autres prestations? Au-delà des trois niveaux étatiques?
- La Présidente de la CDAS, la Conseillère d'Etat Kathrin Hilber, a récemment exprimé ses attentes dans une interview: «A l'aide d'une loi-cadre fédérale sur l'aide sociale, la garantie du minimum vital pourrait être considérablement mieux coordonnée et les actuelles lacunes comblées. Les droits à l'indemnité et les procédés et terminologies pourraient ainsi être uniformisés. Sans l'adaptation optimisée de l'aide sociale aux autres oeuvres d'entraide et à leurs instruments de réinsertion, l'aide sociale s'apparenterait à un «atelier de réparation». Une loi donc pour la suppression des actuels dysfonctionnements et déficits du système?
- Finalement Caritas Suisse, elle aussi de manière plutôt pragmatique, attend qu'une telle loi permette d'exonérer d'impôts le minimum vital et de clarifier l'harmonisation matérielle de prestations sociales cantonales – dont les avances sur pensions alimentaires – et de fixer de manière contraignante les normes relatives à la garantie du minimum vital social. Une loi qui, outre les prestations, prenne également en compte les charges et impôts? Conforme aux résultats des enquêtes de la CSIAS sur l'effet des transferts sociaux et des charges?

Dans un pays comme la Suisse, qui déborde de pragmatisme, dans lequel les visions politiques et publiques font frissonner, dans lequel les structures démocratiques directes veillent à ce que la pensée soit réduite au réalisable, le résultat final se présente clairement. Si l'on opte pour une loi fédérale, cette dernière se devra alors d'être une loi plutôt concrète, technique et fondée. Cependant, à l'origine d'un résultat – et ce même dans notre pays – se trouve également une idée, une position inspirante quelle qu'elle soit, qui déclenche une dynamique de processus capable de remuer la politique.

### **III. Point de vue de la CSIAS**

Du point de vue de notre association, je perçois deux objectifs qui devraient être poursuivis avec une loi quelle qu'elle soit: il s'agit d'abord d'ancrer l'aide sociale et les prestations cantonales liées aux besoins au sein du système de la sécurité sociale. Leur accorder une place claire. A l'aide d'une coordination nationale, il s'agit ensuite d'aborder et de renforcer les diverses carences de l'aide sociale.

Premièrement: au sein du système social suisse, des lacunes entre les objectifs sociaux de la Constitution et les prestations des assurances sociales nationales devraient être comblées à l'aide d'une loi fédérale sur la garantie du minimum vital. Factuellement, ces dernières sont aujourd'hui, du moins partiellement, comblées par l'aide sociale et autres prestations cantonales liées aux besoins. Mentionnons à ce stade les instruments de prévention, de lutte contre la pauvreté, la politique familiale, les déclarations relatives aux subsides, du logement social, aux tarifs socialement définis etc. Conceptuellement et juridiquement, on dénote une lacune au sein de l'Etat fédéral, qui est responsable de l'organisation de la sécurité sociale de sa population. La Confédération limite le domaine à un partage des compétences fixé dans la Constitution, à la répartition des tâches définie par la LAS et à des interventions ponctuelles telles que l'assistance publique aux Suisses de l'étranger et requérants d'asile. L'aide sociale ne jouit aujourd'hui pas d'une place ferme et reconnue au sein du système national de la sécurité sociale. Avec quelque 250'000 personnes, dont elle

assure le revenu totalement ou partiellement, elle s'apparente entre-temps factuellement à une oeuvre sociale telle que l'AI ou la LACI. Dans le système sociopolitique et juridique, sa position n'est toutefois pas clairement ancrée. La répartition des tâches et l'interaction entre assurances sociales et aide sociale ne sont pas basées sur un concept déterminé mais s'apparentent bien davantage à une procédure d'entraide judiciaire dans le domaine du secret bancaire entre les Etats-Unis et la Suisse. L'un communique le tarif, l'autre se rallie de manière autonome. Je me réfère dans ce contexte aux récentes révisions des assurances sociales. Une loi fédérale pourrait à ce stade fixer définitivement les règles du jeu à un niveau fédéral, ce qui faciliterait notamment une collaboration interinstitutionnelle efficace. Outre un système d'incitation financière aberrant, nous nous heurtons actuellement avec la CII à des barrières car l'aide sociale ne peut mener des entretiens contraignants avec les oeuvres sociales nationales en raison de son éclatement cantonal et communal.

Deuxièmement: malgré les améliorations marquantes des vingt dernières années et une professionnalisation considérable de l'aide sociale, la nécessité de développement perdure. Les différences cantonales et communales des prestations de l'aide sociale sont difficilement justifiables dans un aussi petit pays que la Suisse. A l'aide de ses normes, la CSIAS a bien entendu développé au cours des dix dernières années un recueil de règles impressionnant et reconnu, qui encourage l'harmonisation en l'absence d'une solution juridique fédérale. L'égalité et la sécurité juridiques seraient néanmoins mieux garanties à l'aide d'une loi nationale fixant les standards. Des standards nationaux seraient également bienvenus dans le domaine des procédures. Notamment en ce qui concerne le droit à la prestation, la séquence des prestations liées aux besoins qui doivent être sollicitées, les procédures, les moyens juridiques, l'organisation et le contrôle. Commençons déjà avec la gestion des dossiers, qui ne satisfait plus depuis longtemps l'ensemble des exigences posées envers une procédure de gestion moderne. Le sujet de l'assistance juridique gratuite par exemple, rarement accordée dans l'aide sociale alors que d'importantes questions de droit liées à la protection de la vie familiale sont en jeu, et celui des effets d'une voie de droit pour n'en citer que deux, seraient à régler uniformément. Sans parler des questions de protection des données et de la protection de la sphère privée qui pourraient figurer parmi les erreurs probables des réglementations juridiques fédérales.

Un sujet brûlant que nul n'a jamais vraiment osé aborder à ce jour est le financement de l'aide sociale. L'aide sociale n'est pas un sujet prioritaire pour la RPT (péréquation financière et répartition des tâches). Elle restait sans conteste du ressort des cantons. Mais cette situation doit-elle perdurer? Avouons-le: les financements cantonal et communal de l'aide sociale présentent un avantage décisif. Leurs budgets étant intégrés dans les budgets communaux et cantonaux, l'aide sociale en sa qualité d'oeuvre sociale ne présente pas de déficit. En comparaison à l'AI et la LACI et à leurs milliards de dettes, voilà un avantage sous-estimé. Mais: l'aide sociale devient de plus en plus une voie de garage des assurances sociales. Toute révision s'accompagne de plaintes de la part des cantons et communes quant au transfert des dettes. La Confédération ne versant rien à l'aide sociale, cette dernière reste hors de ses considérations. Dans la pratique également, l'aide sociale est davantage en proie aux opportunités politiques que les assurances sociales; elle est par ailleurs livrée sans aucune protection aux fluctuations conjoncturelles. Chaque récession engendre la même situation: le nombre de cas de l'aide sociale croît toujours au moment où les recettes fiscales publiques s'effondrent. La pression politique exercée sur l'aide sociale augmente énormément. Par ailleurs, pas tous les cantons connaissent une péréquation financière horizontale ou verticale permettant de pallier aux inégalités entre les communes. Cette dernière devrait-il être ancré dans une loi fédérale? La Confédération doit-elle – comme pour les prestations complémentaires – partager les coûts de l'aide sociale avec les cantons? Un fonds de compensation doit-il être instauré afin de rattraper les fluctuations conjoncturelles des charges de l'aide sociale? Tout est envisageable.

Que le sujet du financement par le biais d'une loi sur la garantie du minimum vital soit abordé reste une question politique. Jusqu'à ce jour la devise prévalait qu'aucune sphère étatique ne devait supporter de nouveaux coûts suite à l'adoption d'une telle loi. Cette position, ce tabou si je puis me permettre, peut-il être maintenu encore sur le long terme? Ne serait-il également possible, à l'aide de réformes de l'Etat fédéral, d'aborder la question du financement ciblé? Aujourd'hui, alors que le Conseil fédéral décide d'un soutien à accorder à une banque dont le montant équivaldrait au coût de l'aide sociale suisse pour les vingt prochaines années, il devrait être possible de lever la censure et de se demander: comment organisons-nous et finançons-nous la sécurité sociale à l'avenir de la manière la plus ciblée possible? La discussion autour d'une loi fédérale sur la garantie du minimum vital quel qu'il soit son nom, offre ici une opportunité idéale. Je me réjouis d'ores et déjà de nos échanges et discussions.

Merci pour votre attention.