



Discours / Exposé: Les paroles prononcées font foi

Assemblée de la conférence suisse des institutions d'action sociale

De la « LAS » à une loi sur la coordination de l'aide sociale ? Le rôle de la Confédération

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les conseillers d'Etat,
Mesdames et Messieurs les représentants des autorités cantonales et communales,
Mesdames et Messieurs,

- Le programme vous annonçait un exposé de Madame la Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf. Or, Mme Widmer-Schlumpf a malheureusement dû s'excuser en raison d'une réunion ministérielle consacrée au dossier Schengen. Il n'est jamais aisé de remplacer un conseiller fédéral ou une conseillère fédérale au pied levé dans quelque circonstance que ce soit. Il faut d'abord compter avec un sentiment de déception et de frustration dans l'auditoire : l'orateur n'en est certes pas responsable, parfois il a même eu peu de temps pour se préparer et il se présente donc devant ses auditeurs avec un peu d'appréhension. La tâche est encore plus délicate lorsque l'orateur en question doit remplacer, non pas un, mais deux conseillers fédéraux. Or, une partie du thème que je dois aborder aujourd'hui concerne non pas le département de Mme Widmer-Schlumpf, mais celui de M. Pascal Couchepin. Je dois donc m'efforcer d'incarner devant vous une sorte d'avatar de ces deux conseillers fédéraux. Vous comprendrez que la tâche n'est pas des plus faciles!
- Le titre de mon exposé résonne comme une invitation au voyage : « de la LAS à une loi de coordination de l'aide sociale ». Je vous propose d'en faire un petit voyage dans le temps, en remontant brièvement à la conception de la loi fédérale en matière d'assistance (LAS), avant d'entrer dans le vif du sujet avec la révision en cours. Nous terminerons en nous projetant dans le futur avec la création d'une loi sur la coordination de l'aide sociale. Nous nous arrêterons à cette étape du voyage, puisque les discussions autour de ce sujet sont loin d'être terminées. Cela donne tout son sens au point d'interrogation qui ponctue le titre de mon exposé. Le point de départ est connu, mais on ne sait pas encore avec certitude quelle sera la destination finale.

- Ma première expérience avec la LAS date d'il y a plus de vingt ans, lorsque je m'occupais des dossiers de l'aide sociale au service juridique de la République et Canton du Jura. Je n'ai plus eu l'occasion de m'en occuper jusqu'à l'année passée, lorsque nous avons reçu le mandat de la réviser sur la base du rapport élaboré par un groupe de travail de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales d'août 2008. Il faut dire que l'application de la loi concerne au premier chef les cantons et que, si elle a subi quelques révisions depuis son adoption le 24 juin 1977, ces révisions mineures étaient la conséquence de l'adoption d'autres projets législatifs, comme la loi sur l'asile ou la loi sur le partenariat enregistré. La LAS n'est donc pas une loi qui occupe tous les jours le législateur fédéral.
- Comme son art. 1^{er} l'indique, la LAS est une loi dont le but est de régler la compétence des cantons en matière d'assistance. La LAS est la conséquence de l'adoption de l'art. 48 de l'ancienne Constitution fédérale qui introduisit un changement de paradigme : on a alors abandonné la règle de l'ancien régime concordataire selon laquelle il incombait au canton d'origine d'assister ses ressortissants et on est passé à une obligation d'assistance du canton de domicile. Ce changement tenait compte des mouvements de population qui étaient devenus plus fréquents au 20^e siècle et du fait que le lien avec le canton d'origine était devenu plus ténu. Toutefois, on a maintenu dans la loi l'obligation pour le canton d'origine de rembourser les frais d'assistance si la personne assistée a son domicile ininterrompu depuis moins de deux ans dans un autre canton. Ce régime, qui sent un peu le compromis helvétique, a perduré jusqu'à nos jours. Il s'agit aujourd'hui de faire un pas de plus et de supprimer l'obligation de remboursement du canton d'origine. L'opportunité d'un tel changement n'est pas contestée, je crois. Il répond aux réalités de notre époque. Ce qui, en revanche, est plus contesté, c'est l'idée de prévoir une compensation des charges entre les régions urbaines et les régions rurales dans la nouvelle péréquation financière. Nous avons discuté de cette idée avec le DFF et je peux vous dire que cette idée n'a pas reçu un très bon accueil. Elle est jugée contraire à la conception de la nouvelle péréquation financière. Je ne peux en dire plus à ce stade, car nous devons en discuter avec les cantons et étudier d'éventuelles alternatives. Cela montre que, même lorsqu'un principe n'est pas contesté, sa mise en œuvre peut susciter quelques difficultés. Si nous arrivons à trouver un compromis, la révision de la LAS devrait pouvoir être menée assez vite et l'adoption du message pourrait intervenir au début de l'année prochaine déjà.
- Si le point principal de la révision en cours de la LAS concerne l'abandon de l'obligation de remboursement du canton d'origine, la CDAS propose de réviser également d'autres points mineurs de la loi. Elle propose par exemple de clarifier la notion d' « autre établissement » aux art. 5 et 9 de la loi ou de préciser de quelle manière doivent être prises en compte les dettes de primes de cotisations aux caisses-maladie. Je ne m'étendrai pas plus avant sur ces petites modifications et je passerai à ce qui est peut-être l'étape la plus palpitante, mais aussi la plus périlleuse du voyage et qui constitue le second terme du titre de mon exposé : Faut-il se contenter de régler au plan fédéral la

compétence des cantons ou faut-il aller plus loin et envisager une loi fédérale de coordination, voire une loi d'harmonisation, et qu'entend-on par là au juste?

- Le groupe de travail de la CDAS a (re)lancé l'idée de créer une loi-cadre d'aide sociale en s'appuyant sur les constatations suivantes que l'on peut lire dans son rapport d'août 2008 :
 - La prévention de la pauvreté n'est pas assez perçue comme une tâche et une responsabilité collectives
 - De plus en plus de personnes passent à travers les mailles du filet de protection sociale
 - Le manque de coordination des prestations au niveau de la Confédération conduit à des inégalités de traitement
 - L'assainissement d'une branche des assurances sociales se fait souvent au détriment d'une autre, ce qui crée des lacunes dans le filet de protection sociale
 - Il existe de grandes différences entre les cantons concernant le revenu disponible libre
 - En résumé, les instruments visant à garantir le minimum vital ne sont coordonnés ni sur le plan vertical (c.à-d entre les niveaux fédéral, cantonal et communal), ni sur le plan horizontal (c-à-d au même niveau).
- Le groupe de travail de la CDAS propose dans son rapport de déclencher un processus législatif au plan fédéral en deux étapes :
 - dans une première étape, il s'agirait de s'appuyer sur les bases constitutionnelles existantes pour édicter une loi fédérale de coordination et d'élaborer simultanément une base constitutionnelle au niveau fédéral pour créer une loi-cadre fédérale sur la garantie du minimum vital.
 - Cette loi-cadre fédérale sur la garantie du minimum vital serait élaborée dans une seconde étape dans le but d'harmoniser et de coordonner les différents instruments des assurances sociales et de l'aide sociale.
- La demande de créer une loi-cadre fédérale a encore été réitérée lors de la Journée nationale de la CSIAS du 12 mars de cette année, en particulier par le conseiller d'Etat bernois Philippe Perrenoud. Selon lui, il y a même urgence, compte tenu de la situation économique difficile. Les cantons seraient prêts à céder leurs compétences à la Confédération, si cela se fait en collaboration avec cette dernière. Il faut relever que cette démarche n'est pas usuelle : les cantons sont en général prompts à reprocher aux autorités fédérales de vouloir s'arroger de nouvelles compétences à leur détriment. Il est intéressant de noter qu'on se trouve ici dans une situation inverse où ce sont les cantons eux-mêmes qui souhaitent que la Confédération empiète sur leurs compétences.
- Le 5 juin 2008, le DFI et la CDAS ont conclu un accord instituant un « dialogue national sur la politique sociale suisse. L'idée d'une loi de coordination est examinée dans ce cadre, sous l'égide de M. Pascal

Couchevin. Ce n'est pas mon rôle d'anticiper sur le résultat de ces travaux. Je me contenterai donc d'esquisser quelques éléments de réflexion et je porterai un regard un peu critique, sans toutefois préjuger de la suite des travaux qui sont menés au DFI. Certains des risques et inconvénients d'une législation fédérale ont d'ailleurs été évoqués, quoique très brièvement, dans le rapport final du groupe de travail de la CDAS, à savoir la limitation de l'autonomie cantonale, le risque de voir la Confédération imposer des prestations minimales qui devraient ensuite être financées par les cantons et enfin le risque qu'une refonte du domaine des assurances sociales ait peu de chances d'aboutir si peu de temps après l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière.

- La perception selon laquelle le fédéralisme donne lieu à des inégalités de traitement et pose des problèmes de coordination n'est pas nouvelle. Il s'agit là d'une caractéristique inhérente à tout système fédéraliste. De nos jours, on tend de plus en plus à considérer ces différences comme un obstacle, un frein, qu'il s'agit de lever en légiférant sur le plan fédéral. Les cantons sont d'ailleurs les premiers, dans leur rapport annuel sur le monitoring du fédéralisme, à critiquer la pression centralisatrice qui s'exerce au détriment des compétences cantonales. Dans un domaine aussi sensible que celui de la politique sociale les différences entre cantons peuvent être perçues comme particulièrement intolérables. Comment justifier par exemple qu'une femme élevant seule son enfant et n'étant pas active professionnellement dispose de 23'337 francs à la fin de l'année si elle habite Sion alors que si elle habite Appenzell elle ne disposerait que de 16'986 francs, comme l'a démontré une étude de votre conférence mandatée en 2007 ? Les chiffres ont certainement évolué depuis, mais ces différences existent toujours. On peut comprendre que la tentation soit grande de transférer de nouvelles compétences à la Confédération pour remédier à ces inégalités. En période de crise économique, l'aide sociale est encore plus sollicitée et le besoin d'agir paraît encore plus urgent. La complexité de notre système de politique sociale représente un défi permanent pour la coordination entre les différents niveaux.
- Je crois que nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'avoir une stratégie globale. La question toutefois est de savoir si cette stratégie globale passe nécessairement par la création d'une loi fédérale de coordination et un transfert de compétences des cantons à la Confédération.
- Je m'arrêterai sur une première difficulté. Selon le rapport final du groupe de travail de la CDAS, une loi fédérale de coordination permettrait de remédier assez rapidement aux déficits actuels des instruments permettant de garantir le minimum vital. N'est-ce pas illusoire de penser qu'une telle loi puisse être créée rapidement ? La procédure législative en Suisse est rarement rapide, même lorsqu'il s'agit de révisions de lois de faible portée. Or, le sujet est ici particulièrement complexe et sujet à controverse. Le rapport du groupe de travail de la CDAS trace quelques pistes pour le contenu d'une telle loi de coordination. Celles-ci ne se limitent pas à une coordination formelle. Ce qui est visé ressemble davantage à une extension des prestations, avec la

création de prestations complémentaires pour certaines catégories de personnes par exemple. Les mesures esquissées, comme par exemple l'adoption de mesures légales destinées à lutter contre les conditions de travail précaire, se heurteront vraisemblablement à une forte opposition des milieux économiques. On peut donc déjà tabler sur le fait que l'adoption d'une telle loi de coordination prendrait de nombreuses années et devrait surmonter bien des obstacles. En parallèle à la création d'une loi fédérale de coordination est évoquée la nécessité de créer une base constitutionnelle qui permettrait l'adoption d'une loi-cadre dans une deuxième étape. Réviser la constitution fédérale n'est pas une simple formalité : toute révision nécessite un vote à la double majorité. La chose peut se faire rapidement s'il existe un large consensus au niveau politique. En l'absence d'un tel consensus, le processus peut vite s'enliser et échouer en votation populaire.

- Le récent débat au Conseil national autour de l'initiative parlementaire Rossini illustre bien ces difficultés. Le 5 mars dernier, le Conseil national a en effet décidé de ne pas donner suite, à une nette majorité des 2/3, à une initiative parlementaire Rossini qui proposait une refonte du système des assurances sociales dans le but notamment de combler certaines lacunes, de remédier aux inégalités de traitement et de mieux coordonner les prestations. La commission a estimé qu'il s'agissait là d'un travail gigantesque. Le rapporteur de la commission, M. Ruey, a rappelé que la simple harmonisation formelle du droit des assurances sociales avait pris quinze à vingt ans. « Nous ne voulons pas entamer des travaux d'Hercule » a conclu M. Ruey à la tribune.
- Encore faudrait-il également clarifier ce que l'on entend par une loi de coordination ? Votre président, M. Walter Schmid l'a bien exposé lors de votre conférence du 12 mars à Bienne : quelles différences, quels choix, se cachent derrière la terminologie utilisée, qui se réfère tour à tour à une loi fédérale de coordination et une loi-cadre fédérale ? Qu'entend-on coordonner et harmoniser concrètement ? S'agit-il de garantir le minimum vital ou d'inclure aussi des mesures fiscales comme le propose Caritas ? S'agit-il de prévenir le recours à l'aide sociale par des prestations sociales en amont ou de viser plus large par des mesures de prévention dans le domaine de la formation et de l'intégration ? Quels transferts de charges sont-ils visés (on évoque la possibilité d'une participation de la Confédération aux coûts de l'aide sociale sur le modèle des prestations complémentaires...)? Ce n'est là qu'un échantillon des questions fondamentales qui devraient être clarifiées et on peut douter qu'il y ait unanimité sur la réponse à leur donner.
- Au-delà des termes utilisés, que l'on parle de loi fédérale de coordination ou de loi-cadre fédérale, on irait dans le sens d'une plus grande centralisation. Les avantages d'une harmonisation des prestations d'aide sociale au plan fédéral seraient une plus grande égalité de traitement entre les bénéficiaires et peut-être une meilleure cohérence du système. On pourrait assurer une meilleure coordination entre les assurances sociales qui relèvent de la Confédération et l'aide sociale qui relève des cantons. Mais ces avantages ne doivent-ils pas être relativisés ? Vous trouverez peut-être un peu paradoxal que

ce soit la représentante de la Confédération qui y fasse allusion, mais n'y a-t-il pas lieu de craindre qu'une harmonisation des prestations au niveau fédéral n'amène un nivellement par le bas et ne mette un frein à l'innovation sociale ? Il s'agit de mettre en balance, d'un côté les avantages d'une plus grande égalité de traitement, mais aussi le risque qu'une harmonisation des prestations se fasse sur la base du plus petit dénominateur commun, au détriment des cantons les plus progressistes. Il faut également se demander dans quelle mesure les cantons pourront encore servir de laboratoire pour explorer de nouvelles pistes dans la lutte contre la pauvreté. Une loi fédérale de coordination laissera-t-elle encore suffisamment de marge de manoeuvre aux cantons pour qu'ils puissent développer de nouvelles initiatives en matière de politique sociale ? Dernièrement encore, le canton de Soleure a innové, comme premier canton de la Suisse alémanique, en introduisant des prestations complémentaires pour les familles à faible revenu. Le canton du Tessin a été le premier en 1997 à introduire des prestations complémentaires pour les familles. Plusieurs cantons ont introduit des aides à la maternité pour les bas revenus. Les innovations sociales en Suisse sont souvent introduites progressivement, grâce à quelques cantons qui jouent le rôle de pionniers. Ce que l'on peut introduire progressivement au niveau cantonal sera plus difficile à introduire s'il faut d'abord réviser une loi fédérale

- Certes, à terme, il est question seulement d'une législation-cadre, mais il ne faut pas se leurrer : la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est aussi une loi-cadre. Lisez-la et vous constaterez que le cadre est devenu tout de même assez étroit! Lorsqu'on amorce un mouvement de centralisation, il n'est pas toujours facile de l'arrêter. Le processus politique – et je pense ici particulièrement aux débats parlementaires – n'est pas maîtrisable. La machine, une fois lancée, ne s'arrêtera pas nécessairement là où les cantons le souhaitent aujourd'hui.
- Enfin, il convient de se demander si la voie d'une loi fédérale de coordination ou la voie d'une loi-cadre fédérale, avec transfert de compétences des cantons à la Confédération, est véritablement la meilleure solution aux problèmes qui sont soulevés. N'y a-t-il pas possibilité d'atteindre plus rapidement au moins une partie des objectifs visés par le biais de la collaboration intercantonale, par exemple en harmonisant certains aspects par le biais du concordat intercantonal et en révisant les lois existantes au plan fédéral ?
- Le débat autour d'une loi de coordination reste ouvert et je crains de n'avoir pu qu'esquisser quelques pistes de réflexion. Le voyageur, lorsqu'il vient de la Confédération, avance avec prudence. La loi de coordination peut à première vue lui sembler une destination pleine d'attrait et ambitieuse, mais il la voit comme une destination lointaine, tellement lointaine qu'elle lui semble un peu irréelle, et il entrevoit que le chemin est escarpé et semé d'embûches. Peut-être convient-il de déplacer le point d'interrogation dans le titre de mon exposé et de le mettre à la fin. Quel est et quel doit être le rôle de la Confédération ? Dans un premier temps, il serait sans doute opportun que les cantons

Discours / Exposé • **Titre**

clarifient leurs attentes vis-à-vis de la Confédération, en particulier concernant la participation aux coûts.