

Assemblée générale de la CSIAS du 4 juin 2009 à Olten

Garants du dernier filet de la sécurité sociale, les cantons sont-ils capables de répondre à cette exigence?

Intervention de Peter Gomm, Conseiller d'Etat, chef du département de l'intérieur du Canton de Soleure

Mesdames, Messieurs,

Au nom et au nom du Conseil d'Etat, je vous souhaite la bienvenue à cette assemblée générale. J'ai placé mon intervention sous la question: les cantons sont-ils capables de répondre à l'exigence d'être les garants du dernier filet de la sécurité sociale? Je n'hésiterais pas à répondre à cette question par un **Oui** simple et convaincu et je pourrais ainsi terminer mon intervention ultra-courte.

Or, je ne veux pas me faciliter les choses à ce point, ni à vous d'ailleurs. Et il y a une chance que vous déceliez peut-être l'une ou l'autre différence ou des points communs par rapport aux propos de Madame la Conseillère fédérale Widmer-Schlumpf.

Tout d'abord, il faut rappeler qu'en vertu de l'article 3 de la Constitution fédérale, les cantons sont souverains tant que leur souveraineté n'est pas limitée explicitement par la Constitution fédérale et qu'ils exercent dès lors tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Il en résulte que les cantons décident quelles tâches ils assument dans le cadre de cette compétence. La Confédération ne doit se charger que des tâches qui exigent une réglementation uniforme sur le plan national.

En me tenant à la classification courante des prestations sociales en assurances sociales, prestations sous conditions de ressources en amont de l'aide sociale ou aides complémentaires et aide sociale, il me semble évident que les assurances sociales doivent être **réglées uniformément** sur le plan national – ou, comme dans le cas des allocations familiales et pour enfants, harmonisées dans un premier temps.

Je pense également que les prestations sous conditions de ressources en amont de l'aide sociale doivent être **harmonisées sur le plan national**. A ce titre, je citerais notamment les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Cette prestation cantonale, conçue comme solution passagère en attendant une rente couvrant le minimum vital, a fini par devenir une prestation comparable à une assurance sociale,

indissociablement liée à l'AVS et à l'AI. Entre-temps, la loi fédérale sur les PC ne laisse pratiquement plus de marge de manœuvre aux cantons en réglant jusque dans les moindres détails.

En revanche, quand il s'agit de faire face aux nouveaux défis sociaux, la Confédération n'est en général pas le bon partenaire de départ. En effet, les grandes unités administratives et notamment les acteurs politiques se bloquent et se paralysent réciproquement. A cet égard, les cantons déploient davantage d'initiative; en raison de leur taille relativement limitée, ils sont en mesure de fournir, de faire évoluer et de tester «in vitro» des prestations pionnières. Ceci vaut d'ailleurs également sur le plan interne au canton dans les rapports entre canton et communes. Les prestations complémentaires pour les familles sont un bon exemple de la force novatrice d'un canton. Dans cette question, c'est le Canton du Tessin qui a joué le rôle de pionnier. Nous, au Canton de Soleure, avons pu adapter et développer ce modèle et le faire passer le mois dernier par le biais d'une votation populaire. Le projet y correspondant a été adopté par le canton et l'ensemble des districts avec 57 contre 43 pour cent. J'espère que ce résultat aura un effet de signal pour la Confédération et qu'il sera bientôt possible d'offrir des prestations complémentaires harmonisées sur le plan national aux familles dans des situations économiques modestes.

Dans le cadre de la cascade que je viens de présenter, les cantons doivent cependant rester seuls compétents pour tendre ce qu'on appelle le dernier filet de la sécurité sociale sous forme d'aide sociale. Ici, la décentralisation systématique selon le principe de direction: tâche – compétence – responsabilité, qui inclue également le financement, permet de mettre en place des solutions légères. Et si je dis cantons, je pense également aux communes. Dans la plupart des cantons – du moins en Suisse alémanique – ce dernier filet n'est pas tissé par les seuls cantons, mais également par les communes, soit seules, soit par le biais d'une péréquation des charges à l'intérieur du canton ou conjointement avec le canton.

Et en tant que Conseiller d'Etat d'un canton structuré en petits espaces, je suis régulièrement étonné de constater que des associations professionnelles, incluant souvent aussi des communes, diminuent la capacité d'action des petites communes. Dans un souci parfois exagéré d'individualisation, l'aide personnelle au sein du village est décriée comme «contrôle social». En dépit de toutes les convictions clamées haut et fort, l'approche dite par le déficit: «Dis-moi ce qu'il te faut et je te donnerai ce qu'il te faut» est souvent encore dominante dans l'aide sociale. Alors que les structures en petits espaces permettraient de réaliser l'approche dite par les ressources: «Dis-moi ce que tu veux et ce que tu y contribues et je t'aiderai à atteindre ton objectif».

Or, je suis tout à fait conscient que les petits espaces ne doivent pas être trop petits et qu'ils ne peuvent pas résoudre tout. Mais pour les compléter, il ne faut pas forcément des centrales; les réseaux sont un modèle organisationnel idéal: même l'organisation en tant que structure se retrouve sous forme de réseau. Avec la mise en place de régions sociales et de services sociaux regroupés dont les responsables sont les habitants, on est plus proche de l'être humain qui a besoin d'aide qu'avec des solutions centralisées. D'un point de vue systémique, les réseaux ouverts offrent même des solutions plus équitables et permettent une meilleure égalité des chances que les systèmes centralisés dans lesquels l'être humain est réduit au rôle anonyme de «cas» ou, au mieux, de «dossier».

Avec notre nouvelle loi sociale cantonale, nous avons emprunté cette voie. D'une part, nous avons réglé l'ensemble des prestations sociales, y compris les tâches relevant des assurances sociales en application de la législation fédérale, dans une loi précédée d'une première partie générale. D'autre part, dans le cadre de la coordination interne au canton, nous avons conçu l'aide sociale sous le titre de la détresse sociale comme «aide sociale dans le sens étroit du terme» et ceci non pas comme «dernier filet», mais comme «bassin d'accueil». Chaque filet a des mailles et dans tout filet social, aussi serré qu'il soit, il y aura toujours des être humains qui passent entre les mailles – quoi faire d'eux? Dans le contexte de détresses sociales, l'image de l'«accueil» me semble plus appropriée que celle du filet qui peut aussi «capturer». L'aide sociale est un champ de prestations exclusivement communal, associé toutefois à cinq impératifs:

1. Les normes CSIAS sont obligatoires dans le canton.
2. L'aide sociale doit être fournie dans le cadre de régions sociales auto-organisées.
3. Une péréquation des charges équilibre les disparités communales.
4. Il faut renforcer les prestations de soutien personnelles et exiger des contre-prestations. Cet impératif rend conscient que l'aide sociale n'est pas uniquement une prestation économique et financière liée aux besoins.
5. Par le biais de la collaboration interinstitutionnelle, l'aide sociale est coordonnée avec l'assurance invalidité, l'assurance chômage et dorénavant aussi avec la formation professionnelle au travers d'un guichet commun (intake) et un centre de case management géré en commun.

Oui, je sais, je cours de risque d'être confronté à la question pourquoi je ne souhaite pas le même fonctionnement entre les cantons: une loi cadre fédérale qui porte à un échelon supérieur justement cette réglementation qui vaut pour les communes du Canton de Soleure. Je reviens à ma remarque initiale : les structures fédéralistes sont différentes, qu'on le veuille ou non, mais elles sont source de diversité. Les

structures fédéralistes forment des espaces sociaux à dimension humaine qui permettraient une orientation renforcée vers l'espace social, notamment dans le travail social, mais c'est une autre question. Sans oublier que les cantons sont libres, en recourant à la Constitution fédérale - de conclure des contrats entre eux.

Les normes CSIAS sont à mes yeux un bon exemple de définition de standards dans le cadre de l'auto-organisation. Si nous arrivons encore à coordonner les modifications des normes CSIAS avec la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS au lieu de les communiquer unilatéralement, nous aurons trouvé une solution optimale. Une réglementation de l'aide sociale par une loi fédérale est superflue. Les réglementations cantonales assurent elles aussi la protection juridique, le respect des droits de la personnalité et la protection des données.

Suis-je contre les lois fédérales cadre en général? Au risque de vous surprendre: Non! Je vois une possibilité viable dans une **loi cadre sur la sécurité sociale** plus générale qui coordonne l'ensemble des champs de prestation, depuis les prestations d'assurance sociale jusqu'à l'aide sociale et passant par les systèmes de prestations sous conditions de ressources en amont, et qui les attribue clairement en tant que tâche; une loi qui coordonne, mais ne règle pas. Je refuse en particulier une éventuelle participation de la Confédération aux coûts de l'aide sociale. En revanche, on pourrait envisager une deuxième étape, conforme au système, visant la prise en charge de l'intégralité, à la place des 5/8 actuels, des coûts des prestations complémentaires de base à l'AVS et à l'AI par la Confédération, si celle-ci tient vraiment à s'occuper des détails.

C'est justement nous, les cantons, qui devons être intéressés par la création d'une loi cadre plus générale, puisque nous constatons que notamment dans le cadre des efforts d'économie de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité au moyen de réductions des prestations, on répercute des coûts sur les cantons; des coûts qui – en ce qui concerne l'aide sociale – représentent une charge supplémentaire également pour les communes. Mais l'honnêteté me demande d'admettre que ce «reproche de répercussion des charges» est parfois formulé également par les communes vis-à-vis de leur propre canton.

Personnellement, j'attends maintenant avec le plus grand intérêt le point de vue d'une ville que Monsieur le Conseiller communal Martin Walser va nous présenter.