

Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources

Besoins et possibilités d'intervention

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat
13.4010 Commission de la sécurité sociale et de la
santé publique du Conseil national
« Loi-cadre relative à l'aide sociale »
du 6 novembre 2013

25 février 2015

Résumé

L'aide sociale aux personnes dans le besoin relève de la compétence des cantons. Très tôt cependant, depuis le début du siècle passé, la nécessité s'est fait sentir de faciliter la collaboration entre cantons dans ce domaine, de développer des approches communes et même d'envisager une réglementation fédérale. Par la suite s'est affirmée la prise de conscience que la garantie constitutionnelle du minimum vital et les chances d'accéder à une prise en charge adéquate et orientée vers l'intégration ne devaient pas souffrir de variations en fonction du lieu de domicile en Suisse.

Le postulat « Loi-cadre relative à l'aide sociale » (13.4010) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du 6 novembre 2013 s'inscrit dans cette réflexion. Il charge le Conseil fédéral « de présenter un rapport dans lequel il montrera dans quelle mesure une loi-cadre relative à l'aide sociale pourrait apporter des éclaircissements sur les points suivants :

- réglementation des compétences (actuelle loi fédérale en matière d'assistance) ;
- harmonisation des normes relatives à la couverture du minimum vital ;
- prise en considération de l'intégration sociale et professionnelle dans les objectifs contraignants de l'aide sociale (aussi bien pour les bénéficiaires que pour les prestataires) ;
- sanctions et réduction des prestations ;
- normes organisationnelles ;
- règles de procédure ;
- coordination de l'aide sociale avec d'autres systèmes de la sécurité sociale ;
- harmonisation de l'aide sociale avec d'autres prestations liées aux besoins (avance sur contributions d'entretien, aides à la formation, prestations complémentaires pour les familles) ;
- protection des données. »

Il charge également le Conseil fédéral « d'esquisser plusieurs variantes et, notamment, d'examiner la constitutionnalité (ou de proposer un article constitutionnel en ce sens). »

La réponse à cette intervention est construite en trois temps. Dans une première partie, le rapport décrit dans les grandes lignes le fonctionnement de l'aide sociale au sens strict. Puis il pose la question de ce qui devrait et pourrait être réglé dans une loi-cadre ou un autre instrument d'harmonisation, en se référant au postulat, aux attentes des acteurs de l'aide sociale et aux enjeux actuels. Dans une deuxième partie, le rapport s'intéresse à une sélection d'autres prestations sous condition de ressources qui, selon le postulat, devraient faire l'objet d'un rapprochement avec l'aide sociale. Il montre quelles démarches impliqueraient une harmonisation et une coordination de ces prestations.

Une troisième partie enfin est consacrée à l'appréciation par le Conseil fédéral de la nécessité d'agir et à ses conclusions. Elle décrit les aspects qui, de l'avis du Conseil fédéral, justifient une intervention en vue de l'uniformisation, de l'harmonisation ou de la coordination de l'aide sociale et précise à quel niveau, cantonal ou fédéral, devrait avoir lieu une telle intervention, avec quel instrument et sur la base de quelle compétence. Cette partie contient par ailleurs un résumé des prises de position des principaux acteurs de l'aide sociale sur le rapport. La Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), l'Initiative des villes pour la politique sociale et la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) approuvent l'établissement d'un cadre plus contraignant pour l'aide sociale. Tandis que la CDAS souhaite adopter les normes de la CSIAS pour renforcer leur légitimité, l'Initiative des villes pour la politique sociale et la CSIAS plaident plutôt pour l'édiction d'une loi-cadre fédérale. L'Association des communes suisses affirme pouvoir envisager une solution

Résumé

sous la forme d'un concordat, mais revendique une marge de manœuvre plus importante pour les communes.

Le débat public incessant sur l'évolution des coûts et le niveau des prestations de l'aide sociale, ainsi que la controverse sur l'application des directives de la CSIAS montrent le risque de voir ces directives perdre leur valeur de cadre de référence pour l'ensemble de la Suisse. Dans ses conclusions, le Conseil fédéral souligne l'importance du rôle de l'aide sociale et la nécessité de renforcer cette dernière avec un cadre contraignant qui précise les conditions d'octroi, les prestations minimales, les prestations visant l'intégration sociale et professionnelle et la coordination de l'aide sociale avec les assurances sociales. Le Conseil fédéral approuve aussi une coordination de l'aide sociale avec les autres prestations cantonales sous condition de ressources. Il serait souhaitable de retenir une définition commune du revenu déterminant et de l'unité d'assistance, ainsi que d'uniformiser la hiérarchie ou l'ordre de priorité des prestations pour éviter des diminutions de revenu dues à des effets de seuil. En outre, dans le cadre du Dialogue national sur la politique sociale de décembre 2014, la CDAS s'est montrée soucieuse de doter l'aide sociale d'une réglementation uniforme, en soulignant sa volonté de renforcer le caractère contraignant des normes de la CSIAS, bien qu'elle s'oppose à l'inscription dans la Constitution d'une compétence de la Confédération dans le domaine de l'aide sociale ainsi qu'à l'instauration d'une loi-cadre.

Le 30 janvier 2015, la CSIAS a engagé la révision partielle de ses normes. Sur la base des résultats de la consultation, la CDAS aura une discussion d'ordre politique qui devrait l'amener à approuver les normes de la CSIAS et en recommander l'application dans les cantons à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le Conseil fédéral respecte la position de la CDAS et la laisse libre de définir le cadre contraignant qui lui conviendra. Il se réjouit des travaux entrepris pour renforcer les normes de la CSIAS, car celles-ci constituent le cadre cohérent dont l'aide sociale a besoin, et qui doit être mis en application. Le Conseil fédéral se tiendra informée de l'état des travaux et des développements de l'aide sociale opérés par les cantons lors des rencontres régulières ayant lieu dans le cadre du Dialogue national.

Sommaire

Introduction	1
1 Contexte	1
1.1 La loi-cadre sur l'aide sociale, une revendication de longue date	1
1.2 Interventions portant sur une loi-cadre depuis 2011	2
1.3 Mandat	2
1.4 Organisation du projet	4
1.5 Structure du rapport.....	4
Partie I : Aide sociale au sens strict	5
2 L'aide sociale aujourd'hui	5
2.1 L'aide sociale en bref.....	5
2.2 Ancrage dans le système de sécurité sociale	6
2.2.1 Ordre juridique.....	6
2.2.2 Subsidiarité et complémentarité de l'aide sociale.....	7
2.3 L'aide sociale dans les cantons	8
2.3.1 Processus d'harmonisation dans l'aide sociale	8
2.3.2 Disparités	10
2.4 Cas particulier : l'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés	12
3 Nouvelles normes d'aide sociale : enjeux et attentes	13
3.1 Eléments constitutifs de normes intercantionales ou fédérales.....	13
3.2 Définition de l'aide sociale	14
3.2.1 Situation actuelle	14
3.2.2 Attentes, enjeux.....	15
3.3 Fonction de l'aide sociale	16
3.3.1 Situation actuelle	16
3.3.2 Attentes, enjeux.....	16
3.4 Position de l'aide sociale dans le système de sécurité sociale.....	16
3.4.1 Situation actuelle	16
3.4.2 Attentes, enjeux.....	17
3.5 Domaine de protection et conditions d'octroi	17
3.5.1 Situation actuelle	17
3.5.2 Attentes, enjeux.....	19
3.6 Prestations : généralités	20
3.7 Prestations d'aide personnelle (immatérielle)	20
3.7.1 Situation actuelle	20
3.7.2 Attentes, enjeux.....	20

3.8	Prestations d'aide sociale matérielle.....	21
3.8.1	Situation actuelle	21
3.8.2	Attentes, enjeux.....	23
3.9	Intégration	24
3.9.1	Situation actuelle	24
3.9.2	Attentes, enjeux.....	26
3.10	Sanctions.....	26
3.10.1	Situation actuelle	26
3.10.2	Attentes, enjeux.....	27
3.11	Organisation, fonctionnement.....	27
3.11.1	Situation actuelle	27
3.11.2	Attentes, enjeux.....	28
3.12	Aspects procéduraux et voies de droit.....	28
3.12.1	Situation actuelle	28
3.12.2	Attentes, enjeux.....	30
3.13	Financement.....	30
3.13.1	Situation actuelle	30
3.13.2	Attentes, enjeux.....	30
3.14	Règlement des compétences dans les situations intercantionales	30
3.14.1	Situation actuelle	30
3.14.2	Attentes, enjeux.....	31
3.15	Divers	31
4	Prestations cantonales sous condition de ressources – généralités	33
4.1	Diversité des régimes cantonaux.....	33
4.2	Aménagement et cohérence des systèmes de prestations au sein des cantons.....	34
4.2.1	Relations entre les prestations.....	34
4.2.2	Pertes financières dues à l'agencement des prestations	34
5	Examen d'un choix de prestations	37
5.1	Choix de prestations.....	37
5.2	Avances sur contributions d'entretien	37
5.2.1	Situation actuelle	37
5.2.2	Harmonisation des avances sur contributions d'entretien	38
5.2.3	Coordination avec l'aide sociale	40
5.3	Aides à la formation.....	41
5.3.1	Situation actuelle	41
5.3.2	Harmonisation des aides à la formation.....	41
5.3.3	Coordination avec l'aide sociale	42
5.4	Prestations complémentaires pour familles.....	42
5.4.1	Situation actuelle	42
5.4.2	Harmonisation des prestations complémentaires pour familles.....	43
5.4.3	Coordination avec l'aide sociale	44

6	Normes d'harmonisation et de coordination	45
6.1	Harmonisation et coordination au niveau cantonal.....	45
6.1.1	Lois d'harmonisation et de coordination cantonales.....	45
6.1.2	Harmonisation du revenu déterminant.....	45
6.1.3	Définition uniforme de l'unité d'assistance.....	46
6.1.4	Hiérarchie des prestations.....	46
6.2	Attentes envers de nouvelles normes et enjeux.....	46
Partie III : Appréciation et conclusions		47
7	Appréciation du Conseil fédéral par rapport à la nécessité d'une intervention	47
7.1	Appréciation quant à la nécessité d'une intervention de la Confédération dans l'aide sociale au sens étroit.....	47
7.1.1	Besoin d'uniformisation.....	47
7.1.2	Besoin d'harmonisation.....	48
7.1.3	Renforcement de l'aide sociale au niveau institutionnel.....	49
7.1.4	Besoin de coordination.....	50
7.2	Appréciation du besoin d'une intervention fédérale pour harmoniser et coordonner les prestations sous condition de ressources.....	50
8	Modalités d'intervention	51
8.1	Possibilités et limites d'une intervention dans le domaine de l'aide sociale.....	51
8.1.1	Base constitutionnelle.....	51
8.1.2	Intervention au niveau fédéral.....	52
8.1.3	Intervention au niveau intercantonal.....	54
8.1.4	Statu quo.....	54
8.2	Interventions portant sur d'autres prestations sous condition de ressources.....	54
9	Avis des quatre principaux acteurs	57
9.1	Avis de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).....	57
9.2	Avis de l'Association suisse des communes (ASC).....	57
9.3	Avis de l'Initiative des villes pour la politique sociale.....	57
9.4	Avis de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).....	58
10	Conclusions du Conseil fédéral	59
Bibliographie		61
Annexes		65
Annexe 1 : Interventions parlementaires.....		65
Annexe 2 : Prises de position.....		67

Liste des abréviations

AC	Assurance-chômage
AI	Assurance-invalidité
CDAS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSSS-N	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
DFI	Département fédéral de l'intérieur
LAS	Loi fédérale en matière d'assistance (RS 851.1)
LHID	Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14)
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie

Introduction

1 Contexte

1.1 La loi-cadre sur l'aide sociale, une revendication de longue date

Les responsables de l'assistance aux pauvres ou assistance publique, et à leur suite les professionnels de l'aide sociale, revendiquent depuis plus d'un siècle la nécessité d'une réglementation supracantonale du soutien aux personnes dans le besoin.¹

Au début du XXe siècle, la préoccupation était de faciliter la collaboration entre le canton d'origine, en principe responsable de l'assistance à ses ressortissants indigents, et le canton de domicile. Un concordat sur l'assistance par le canton de domicile put ainsi être adopté en 1920. L'intérêt pour une réglementation fédérale, moins marqué durant les années de prospérité et de développement des assurances sociales, a refait surface dans les années 1990. Avec la montée du chômage et l'apparition du chômage de longue durée, l'aide sociale montrait à la fois son importance et ses limites. La conception et l'organisation traditionnelles de l'assistance publique devaient être repensées pour lui permettre de jouer son rôle d'instrument à part entière de la sécurité sociale et le défendre face aux critiques et aux pressions budgétaires.

Dans ce contexte, la question de la création d'un droit constitutionnel au minimum vital et d'une compétence fédérale pour légiférer en la matière est soulevée dès 1992 par l'initiative parlementaire Goll (92.426). Elle occupe la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) durant plusieurs années. La consultation menée à l'époque montre que l'opinion est plutôt favorable à un article constitutionnel, mais que seule une minorité de cantons s'y rallient. La commission poursuit l'idée d'intervenir dans le cadre de la révision totale de la Constitution. Faute d'avoir la possibilité d'y inscrire un nouveau droit, elle revient à son propre projet de loi-cadre sur l'aide sociale. En 2000, les travaux sont interrompus pour procéder à un nouvel examen et mener des auditions.

En 2003, une étude de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) sur les disparités des conditions de vie dues au fédéralisme² ranime le débat en changeant l'angle d'approche : il ne suffit pas d'harmoniser l'aide sociale pour aplanir des différences qui sont aussi imputables aux autres prestations cantonales et à la fiscalité. L'intérêt se reporte alors du réaménagement de l'aide sociale sur la lutte contre la pauvreté et sur des mesures ciblées (prestations complémentaires pour les familles, recouvrement de pensions alimentaires). Les acteurs qui continuent de porter le projet d'une loi-cadre et travaillent à sa concrétisation, en particulier la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), élargissent leur approche à toute la garantie du minimum vital. Par ailleurs, la mission d'intégration de l'aide sociale et des assurances sociales, affirmée depuis le milieu des années 90, reçoit toujours plus d'attention.

¹ Sassnick Spohn et al. 2005 et Hänzi 2011, pp. 11 ss.

² Wyss/Knupfer 2003

Ainsi, l'évolution du débat au cours des vingt dernières années³ permet de distinguer dans les grandes lignes quatre accents thématiques : renforcer le statut de l'aide sociale, réorganiser la garantie du minimum vital (ensemble des prestations sous condition de ressources), améliorer l'efficacité des dispositifs d'intégration et, enfin, lutter contre la pauvreté.

1.2 Interventions portant sur une loi-cadre depuis 2011

En été 2011, deux interventions parlementaires viennent relancer la discussion et appellent le Conseil fédéral à prendre position. L'une, la motion Weibel (11.3714), demande « une loi-cadre sur l'aide sociale ayant une simplicité normative comparable à la LPGA » (Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales⁴). L'autre porte sur une loi-cadre sur le minimum vital (motion Humbel 11.3638).

Le Conseil fédéral propose de refuser la motion Weibel, avant tout en raison de l'absence de compétence fédérale. Il se déclare cependant prêt à examiner comment harmoniser les mesures d'intégration. Dans le cas de la motion Humbel, qui va au-delà de l'aide sociale, le Conseil fédéral conteste la nécessité et la possibilité d'agir au niveau fédéral, alors que les diverses prestations concernées sont du ressort cantonal et devraient d'abord être ordonnées et harmonisées à ce niveau.

Ces réponses ne satisfont pas les milieux intéressés et ceux qui souhaiteraient inscrire l'aide sociale dans un cadre plus contraignant. Reprenant la motion Weibel à son compte, pour accélérer le traitement de l'affaire, la CSSS-N dépose le 2 février 2012 une motion de commission « Loi-cadre sur l'aide sociale » (12.3013). Tenant compte du large soutien dont peut se réclamer la motion, le Conseil fédéral confirme qu'il ne veut pas s'engager à présenter un projet de loi, mais se déclare prêt à examiner les questions que soulève une harmonisation de l'aide sociale et fait entreprendre les travaux. La motion est adoptée en octobre 2012 par le Conseil national, avant d'être rejetée par le Conseil des Etats le 11 juin 2013 et par conséquent liquidée. Les motions Weibel et Humbel sont quant à elles classées sans traitement. Malgré tout, l'utilité d'une réflexion sur les dispositions communes qui pourraient être réglées au niveau supracantonal ou fédéral sans atteindre à la compétence des cantons reste très largement reconnue.

Le 6 novembre 2013, la CSSS-N dépose à nouveau une intervention portant sur une loi-cadre relative à l'aide sociale, cette fois sous la forme d'un postulat (13.4010), pour préciser le contenu du rapport attendu du Conseil fédéral (annexe 1). Le Conseil national accepte le postulat le 10 mars 2014.

1.3 Mandat

Conformément à l'avis du Conseil fédéral sur la motion CSSS-N « Loi-cadre sur l'aide sociale », puis en réponse au postulat de la même commission, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a chargé l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) d'examiner les différentes questions liées à des normes supracantoniales, principalement des normes fédérales, en matière d'aide sociale.

³ Iv.pa. CSSS, Droit au minimum vital (1993, Goll 92.426) ; 98.3332 Po Weber Agnes, Conférence nationale sur la pauvreté ; 03.3322 Mo Rechsteiner Paul, Plan national de lutte contre la pauvreté ; 05.3220 Po Rossini, Conférence nationale sur la pauvreté ; 06.3001 Mo CSSS-N Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté ; 09.3053 Mo Prelicz-Huber, Couverture des besoins vitaux ; 09.3281 Po Goll, Coordination nationale de la garantie du minimum vital ; 09.3655 Po Schenker, Assurance générale du revenu ; 09.3658 Mo Fehr Jacqueline et 09.3659 Mo Wehrlé, Réorganisation des tâches et des compétences dans la sécurité sociale ; 10.4091 Po Rossini, Vers un régime d'assurance Réadaptation et réinsertion professionnelles ? ; 10.428 Iv.pa. Prelicz-Huber, Couverture des besoins vitaux. Pour une garantie constitutionnelle ; 10.422 Iv.pa. Zisyadis, Instauration d'une allocation universelle.

⁴ RS 830.1

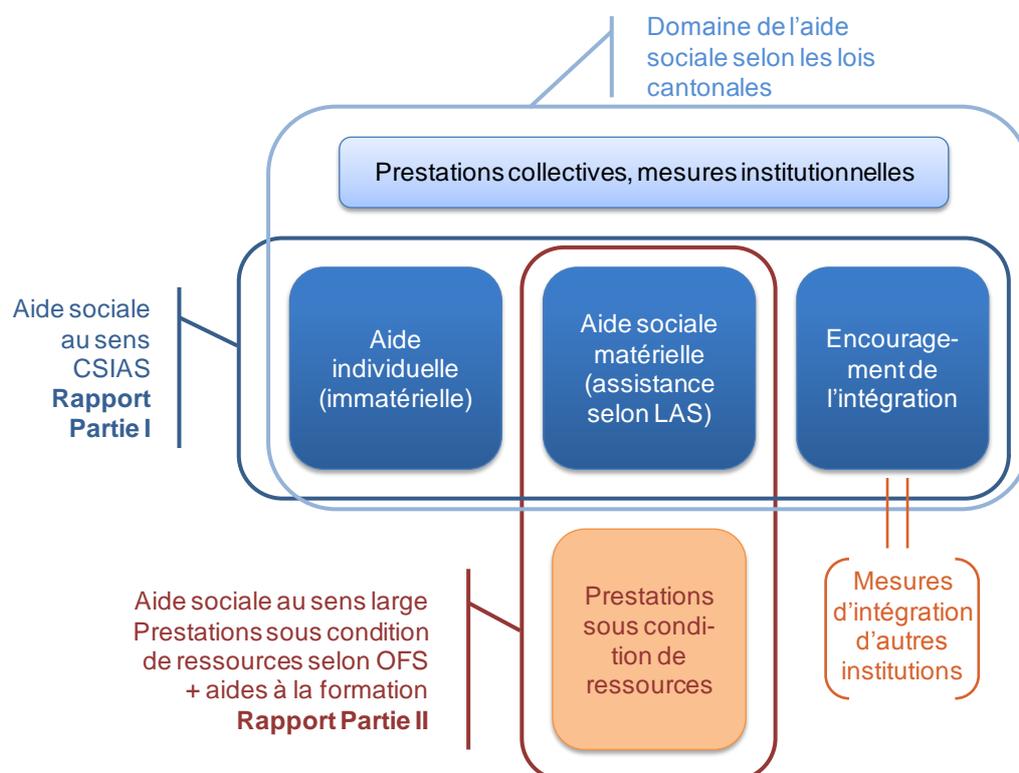
Pour les besoins du rapport, une distinction est faite entre aide sociale au sens strict et aide sociale au sens large. Dans sa compréhension de l'aide sociale, le rapport s'appuie sur trois références qui se complètent et qu'il combine :

- la loi fédérale en matière d'assistance (LAS)⁵, qui distingue le domaine strict de l'assistance remboursable entre cantons comme étant celui des prestations non contributives versées sous condition de ressources et en fonction du besoin (principe de finalité) ;
- la définition de l'aide sociale de la CSIAS, pour qui l'aide sociale ne se limite pas à l'aide économique mais comporte aussi des aides personnelles et un encouragement à l'intégration.
- la définition utilisée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour établir la statistique de l'aide sociale. L'OFS distingue l'aide sociale individuelle au sens strict, allouée en vertu des lois cantonales sur l'aide sociale, de l'aide sociale au sens large. La première se limite aux prestations économiques versées comme dernier filet social, lorsque les prestations prévues en amont sont insuffisantes ou épuisées. La seconde englobe toutes les prestations sous condition de ressources des cantons qui concourent à la couverture des besoins.

Le rapport se concentre pour l'essentiel sur l'aide sociale au sens étroit. Pour répondre aux questions du postulat sur l'harmonisation et la coordination des prestations sous conditions de ressources, la réflexion s'étend à un choix de prestations répondant à cette définition.

Le rapport se limite à l'aide individuelle, alors que les lois cantonales sur l'aide sociale comportent encore éventuellement un volet sur des mesures collectives ou institutionnelles.

Graphique 1 : Champ de l'aide sociale selon diverses définitions et dans le rapport



Dans son interprétation du mandat, le rapport ne s'en tient pas strictement à l'instrument juridique de la « loi-cadre ». Le type de mesure, le niveau de l'intervention et le degré d'harmonisation dépendront en définitive de ce que l'on veut réaliser, et l'une des fonctions de ce rapport est de préciser les objectifs à atteindre.

⁵ RS 851.1

Bien que les interventions de la CSSS-N ne soulèvent pas la question de la base constitutionnelle, postulant que l'ordre des compétences reste inchangé, celle-ci reste un point non négligeable.

Enfin, le DFI entend associer les cantons à la réalisation du mandat, en leur laissant le soin d'assurer la prise en compte des communes, des villes et d'autres acteurs concernés.

1.4 Organisation du projet

Pour préparer le rapport dont il est chargé, l'OFAS a constitué un groupe d'accompagnement interne à l'administration fédérale. Y sont représentés les offices et services suivants :

- Office fédéral de la justice (OFJ) : domaine de direction Droit public; unité Aide sociale aux Suisses de l'étranger
- Office fédéral des migrations (ODM) : domaine de direction Asile et retour ,
- Office fédéral de la statistique (OFS) : Santé et affaires sociales, section Aide sociale
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) : Marché du travail / Assurance-chômage

Des partenaires externes ont été associés au projet au cours des travaux :

- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
- Association des Communes Suisses (ACS)
- Initiative des villes pour la politique sociale
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)

1.5 Structure du rapport

Le rapport rappelle tout d'abord, dans la partie I, les principales caractéristiques du système d'aide sociale, puis présente les enjeux ainsi que les attentes envers de nouvelles normes supracantonales.

La partie II répond à la demande du postulat d'examiner l'harmonisation avec les autres prestations sous condition de ressources.

La partie III donne une appréciation des améliorations demandées du point de vue de la Confédération. Les derniers chapitres sont consacrés à la recherche de solutions pour établir de nouvelles normes. Ils contiennent un résumé des prises de position des principaux acteurs de l'aide sociale sur le rapport et présentent les conclusions.

Partie I : Aide sociale au sens strict

2 L'aide sociale aujourd'hui

2.1 L'aide sociale en bref

Dans le système suisse de sécurité sociale, l'aide sociale remplit trois fonctions : couvrir les besoins de base, compris non seulement comme le minimum vital mais comme ce qui est nécessaire à la participation à la vie sociale, favoriser l'indépendance économique et personnelle, et assurer l'intégration sociale et professionnelle. Pour cela, elle comporte des prestations d'aide économique, d'aide individuelle, par exemple sous forme de conseil et d'orientation, et des mesures d'intégration.

L'aide sociale intervient comme dernier recours lorsque les ressources personnelles et familiales, les prestations dues par des tiers et celles des assurances sociales ne suffisent pas à couvrir les besoins. L'organisation des systèmes de prestations de premier recours, en amont, est donc déterminante. L'aide sociale répond notamment aux principes de finalité, c'est-à-dire de couverture des besoins indépendamment de la cause, et d'individualisation, c'est-à-dire d'adaptation de l'aide à chaque cas particulier.

Les normes, l'organisation et le financement de l'aide sociale relèvent de la compétence des cantons ; elles ne sont pas uniformes.

En 2012, 3,1 % de la population suisse (250 333 personnes) recevaient des prestations d'aide sociale économique, pour un montant total de 2 milliards de francs.⁶ A titre de comparaison, les dépenses des assurances sociales se montent à 135 milliards de francs (2011).⁷

Les dépenses de l'aide sociale des cantons ont connu une forte progression depuis le début des années 90. Entre 2010 et 2011, elles ont augmenté de 6,2 % en termes nominaux (contre 10 % de 2009 à 2010). Si les périodes d'embellie économique ont quelque peu freiné la croissance des dépenses, elles n'ont pas permis un recul du nombre de bénéficiaires. Le taux d'aide sociale, de 1,3 % en 1990, est monté à 3,1 % (2012). Il est resté stable autour de ce niveau ces dernières années, malgré l'augmentation des effectifs de bénéficiaires, car la population a crû dans la même mesure. L'évolution générale dessinée par les moyennes nationales masque cependant de grandes disparités entre les régions ou les cantons, et les variations entre communes urbaines et rurales d'un même canton sont importantes : ainsi, entre 2005 et 2011, le nombre total de bénéficiaires a augmenté, puis diminué, pour retrouver pratiquement le même niveau. Mais derrière cette apparente stabilité, les cantons affichent des variations annuelles moyennes entre -4,5 % et +4 %. Les coûts par cas ont augmenté sur la même période de 3 % par an, sur l'ensemble de la Suisse. Dans le détail, la croissance annuelle moyenne a été de -7 % à +11 % selon les cantons. La progression des coûts s'explique notamment par l'évolution des frais liés à certains postes du budget, qui diffèrent selon les cantons et les communes. Certains cantons ont par conséquent vu leurs dépenses totales d'aide sociale rester stables, tandis que d'autres ont connu des augmentations annuelles moyennes de plus de 10 %.⁸ Le tableau d'ensemble, avec ses moyennes nationales, doit donc être très sensiblement nuancé.

Les groupes de population les plus touchés sont les enfants et les jeunes adultes, les personnes de nationalité étrangère, celles qui ont un faible niveau de scolarité et les familles monoparentales.⁹ Les services sociaux des villes constatent que les personnes de plus de

⁶ OFS 2013

⁷ OFAS 2013

⁸ OFS 2013 et tableaux détaillés sur www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/03/03/dos/04.html (consulté le 4.2.2014).

⁹ OFS 2011b, p. 71 ss et OFS 2011a.

50 ans (50-64 ans) sont toujours plus nombreuses à solliciter leurs prestations et perçoivent celles-ci sur une durée plus longue. Les problèmes de santé interviennent fréquemment comme cause du recours à l'aide sociale chez les actifs plus âgés, qui ne remplissent plus les exigences du marché du travail sans être pour autant éligibles à une rente AI.¹⁰

2.2 Ancrage dans le système de sécurité sociale

2.2.1 Ordre juridique

L'organisation de la protection sociale ne ressort qu'indirectement de la Constitution fédérale. Les cantons sont souverains tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution (art. 3 Cst.). Les principes de subsidiarité de l'action étatique et de la responsabilité individuelle et sociale jouent un rôle important dans la conception suisse de la sécurité sociale.

De même, le principe de l'Etat de droit (art. 5 Cst.) et les droits fondamentaux tels le respect et la protection de la dignité humaine (art. 7 Cst.), l'égalité devant la loi et l'interdiction de la discrimination (art. 8, al. 1 et 2, Cst.), la protection contre l'arbitraire et la protection de la sphère privée (art. 9 et 13 Cst.), les garanties de procédure (art. 29 Cst.) et les libertés comme la liberté personnelle (art. 10, al. 2, Cst.) ou celle d'établissement (art. 24 Cst.) n'ont rien de spécifique à la sécurité sociale. Ils doivent cependant être rappelés pour leur grande importance dans la pratique, les destinataires de l'action publique étant, dans ce cas, des personnes particulièrement vulnérables et dignes de protection.

Plus spécifiquement, l'art. 41 Cst. inscrit la sécurité sociale parmi les buts sociaux. La Confédération est compétente pour légiférer en matière d'assurances sociales (art. 111 à 112a, 113, 114, 116, al. 2 et 3, et 117 Cst.).

En ce qui concerne l'aide sociale, l'art. 12 Cst. reconnaît le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse : « Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. » La Confédération est habilitée à régler les compétences des cantons en matière d'assistance (art. 115 Cst.) : « Les personnes dans le besoin sont assistées par leur canton de domicile. La Confédération règle les exceptions et les compétences. » Mais il est admis par la jurisprudence et la doctrine qu'elle ne peut tirer de la Constitution aucune compétence matérielle pour légiférer sur l'aide sociale.¹¹ Elle n'a des compétences que dans trois cas particuliers : celui des Suisses de l'étranger (art. 40, al. 2, Cst. et 54 Cst.), celui des chômeurs (art. 114, al. 5, Cst.) et celui des personnes relevant de la législation sur l'asile (loi du 26 juin 1998 sur l'asile, LAsi,¹² sur la base de l'art. 121, al. 1, Cst.) (sur ce dernier point, voir chiffre 2.4). Selon un avis de droit de l'Office fédéral de la justice,¹³ la Confédération peut tirer de l'art. 116, al. 2 et 4, une compétence pour légiférer sur des prestations de besoin destinées aux familles. En outre, l'art. 121a, al. 2, Cst., adopté lors de la votation du 9 février 2014 sur l'initiative contre l'immigration de masse, prévoit que le droit aux prestations sociales peut être limité pour les étrangers vivant en Suisse.

La loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (Loi fédérale en matière d'assistance, LAS)¹⁴ se fonde l'article 115 Cst. La LAS définit l'assistance en renvoyant au droit cantonal : « Sont des prestations d'assistance au sens de la présente loi celles qu'une collectivité alloue en argent ou en nature aux personnes dans le besoin, conformément au droit cantonal et compte tenu de leurs besoins » (art. 3, al. 1). Elle énumère ensuite une liste négative de prestations qui ne peuvent être comptées comme de

¹⁰ Salzgeber 2013

¹¹ Notamment expertises de l'Office fédéral de la justice pour la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (1999) et pour la sous-commission « Droit au minimum vital » du Conseil national (2005).

¹² RS 142.31

¹³ Avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 11 décembre 2001, JAAC 2002, 66.23.

¹⁴ RS 851.1

l'assistance soumise à la LAS. Il n'y a pas d'autre définition plus précise de l'aide sociale dans le droit fédéral (voir chiffre 3.2).

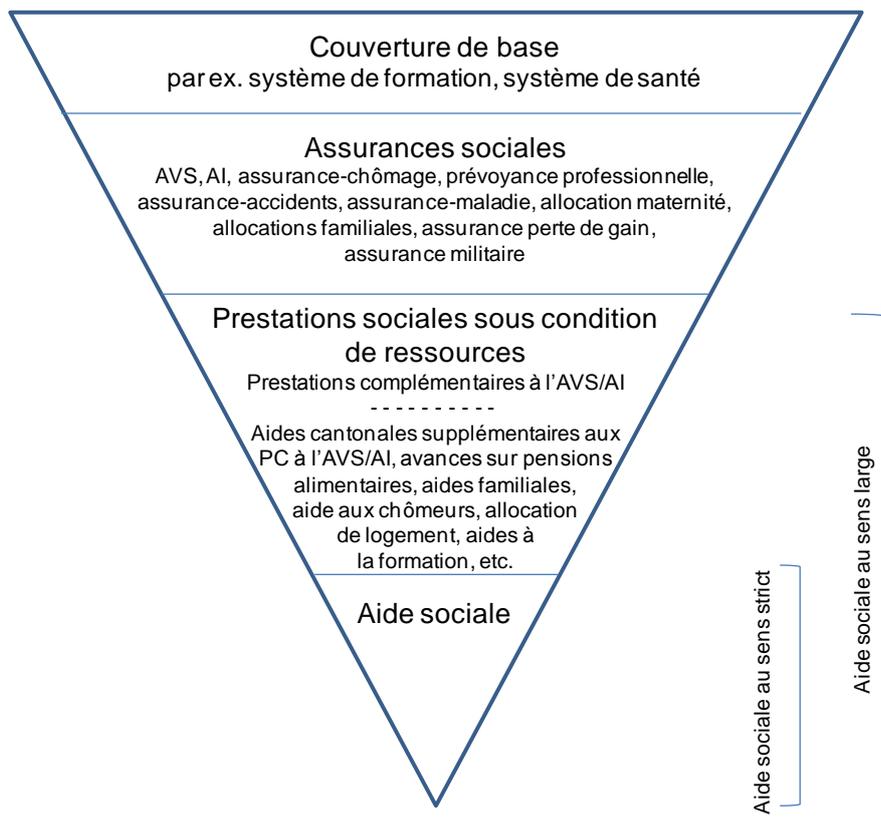
Les fondements juridiques de l'aide sociale sont par conséquent à chercher dans les constitutions et les lois cantonales pertinentes (voir chiffre 2.3).

2.2.2 Subsidiarité et complémentarité de l'aide sociale

S'adressant aux personnes dans le besoin, l'aide sociale joue le rôle de dernier recours. Elle doit donc être envisagée dans le contexte de l'ensemble des sources de revenu privées et des transferts sociaux. Par ressources privées, on comprend celles qui proviennent de l'effort personnel, dont le travail ou l'épargne et la fortune. S'y ajoutent les prestations légales dues par des tiers en fonction du droit de la famille ou de contrats d'assurance ou de prévoyance privées, par exemple. Enfin, on compte aussi les prestations fournies volontairement par le réseau familial, les proches ou des institutions privées.

Les transferts provenant du système de sécurité sociale sont illustrés dans le Rapport social de l'OFS¹⁵ de la façon suivante :

Graphique 2 : Système de protection sociale



D'après OFS 2011b, p. 64

L'étage supérieur est celui des services universels, qui donnent en principe à tous une chance de mener une existence digne. Les assurances sociales, régies par la législation fédérale, interviennent pour couvrir les conséquences économiques de risques et éventualités déterminés. En plus, les cantons disposent d'une gamme de prestations sous condition de ressources (voir Partie II). Ces prestations sont versées soit pour compléter la couverture d'un risque, soit pour garantir une certaine équité des chances, par ex. dans l'accès à la formation ou au logement. L'éventail des prestations sous condition de ressources varie beaucoup selon les cantons. L'aide sociale, servie dans tous les cantons, fonctionne quant à elle selon le

¹⁵ OFS 2011b, p. 64

principe de la finalité : elle complète les ressources jusqu'à un certain seuil, indépendamment de la cause du besoin.

Avec plus de 250 000 allocataires, la place de l'aide sociale dans le système, quoique subsidiaire, n'est pas résiduelle. Versée après tous les autres revenus, l'aide sociale garantit les moyens d'existence aux personnes qui ont épuisé les autres possibilités de remédier à leur situation de détresse. Elle intervient aussi bien comme avance dans l'attente de prestations d'assurance que comme complément à ces prestations ou comme seul recours dans des situations non couvertes par les assurances sociales. Elle peut prendre la forme d'une aide temporaire ou d'un soutien durable. Dans un cas comme dans l'autre, il ne faut pas perdre de vue l'objectif, qui est de parvenir à l'indépendance économique et sociale des bénéficiaires, c'est-à-dire à la sortie de l'aide sociale.

L'importance et l'évolution de l'aide sociale dépendent étroitement, d'une part, du contexte économique, qui offre plus ou moins de perspectives de revenu et d'autonomie, et, d'autre part, de la structure de la population et des ménages. Le graphique 2, en entonnoir, permet de comprendre que les conditions-cadre des systèmes de prestations en amont sont aussi déterminantes pour « filtrer » les situations de besoin.

2.3 L'aide sociale dans les cantons

2.3.1 Processus d'harmonisation dans l'aide sociale

2.3.1.1 Recherche d'une approche commune

Les normes régissant l'aide sociale se trouvent dans les législations cantonales. Malgré la diversité des régimes cantonaux, les points de convergence sont nombreux.

Depuis plus de 100 ans, les responsables de l'aide sociale ont cherché à développer une approche commune. Leur objectif était de simplifier la diversité des réglementations cantonales en matière d'assistance publique en formulant des critères uniformes pour les instances décisionnelles et la pratique. En constituant le forum qui est devenu la CSIAS, les principaux acteurs de l'aide sociale se sont associés pour élaborer des directives, des instruments pour la pratique et réaliser des travaux de référence. La CSIAS est une association qui bénéficie d'une large assise, puisqu'elle compte plus de 900 membres, dont l'ensemble des cantons, près de 600 villes et communes, des offices fédéraux et des organisations privées de l'aide sociale. Ses normes¹⁶ concernant le calcul des prestations d'aide sociale sont une référence essentielle pour les cantons et les communes comme pour les tribunaux et la recherche. La CDAS recommande l'application des normes de la CSIAS. Pour ces raisons, les normes de la CSIAS sont la principale source lorsqu'il s'agit d'avoir une vue d'ensemble sur ce qu'on pourrait appeler le « dénominateur commun » de l'aide sociale en Suisse.

Les normes de la CSIAS ont valeur de recommandation. Seule leur inscription dans les lois cantonales sur l'aide sociale leur confère un caractère contraignant. Les recommandations ont été modifiées plusieurs fois pour mettre l'aide sociale en phase avec les changements fondamentaux dans la façon de concevoir l'assistance publique. En 1997, les forfaits pour l'entretien ont été introduits et en 2005, le système d'incitation a été intégré aux normes.¹⁷

2.3.1.2 Contenu des normes CSIAS

Les normes de la CSIAS¹⁸ formulent des règles pour le mode de calcul et la détermination du budget de soutien individuel des bénéficiaires de prestations d'aide sociale. Par ailleurs, elles donnent des indications concernant la prise en compte du revenu et de la fortune, les prétentions financières à l'égard de tiers, les droits et les devoirs des bénéficiaires de l'aide

¹⁶ CSIAS 2012, citées dans le texte comme « Normes CSIAS ».

¹⁷ CSIAS 2013

¹⁸ <http://csias.ch/les-normes-csias/consulter-les-normes/> (consulté le 4.12.2014).

sociale ainsi que les conditions, les éventuelles sanctions et les mesures d'intégration. Elles fournissent en outre une série d'instruments pratiques qui aident à la mise en place concrète et un recueil de lois qui renseigne aussi sur la jurisprudence. Les normes comprennent les éléments suivants :

- Principes généraux applicables à la couverture des besoins et aux mesures favorisant l'intégration sociale et professionnelle
- Prestations : systématique (voir graphique 3)

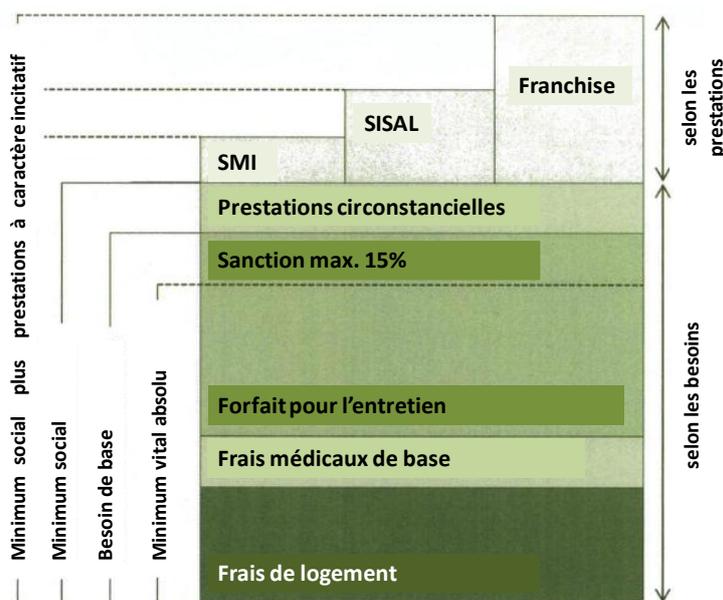
Le forfait pour les besoins de base correspond aux dépenses quotidiennes des ménages à faibles revenus (nourriture, vêtements, hygiène, électricité, entretien, transports et télécommunications, etc.) et « constituent le minimum nécessaire afin de garantir d'une manière durable une existence conforme à la dignité humaine » (Normes CSIAS, B.2-3).

Les prestations circonstanciées correspondent à des besoins individuels particuliers liés à l'état de santé, à la situation familiale et professionnelle du bénéficiaire.

Prestations à caractère incitatif : montants recommandés pour les suppléments d'intégration destinés aux personnes sans activité lucrative (SISAL), pour les suppléments minimaux d'intégration destinés aux personnes qui, bien qu'elles soient prêtes à fournir des prestations propres, ne sont pas en mesure de fournir des prestations d'intégration particulières (SMI) et pour la franchise sur les revenus provenant de l'activité lucrative

- Niveau des prestations : montants recommandés pour le forfait pour l'entretien d'un ménage, avec échelle d'équivalence (986 francs pour une personne, 1509 francs pour deux personnes, etc. en 2013). Le calcul est fondé sur la statistique sur les revenus et la consommation de l'OFS et sur le comportement de consommation du décile inférieur de l'échelle des revenus. Le forfait est basé sur un panier type, dont le coût est indexé au renchérissement tous les deux ans.
- Mesures favorisant l'intégration sociale et l'insertion professionnelle : principes, offre, organisation et financement
- Prise en compte du revenu et de la fortune : franchises recommandées, montants laissés à la libre disposition, traitement de la propriété immobilière, etc.
- Prétentions à l'égard de tiers : avances sur prestations, contributions d'entretien des père et mère et en vertu du droit de la famille

Graphique 3 : Structure des prestations d'aide matérielle



Légende : SMI : supplément minimal d'intégration, SISAL : supplément d'intégration pour les personnes sans activité lucrative, Franchise : franchises sur les revenus provenant de l'activité lucrative (les abréviations indiquées sur le graphique ne sont pas officielles)

Source: d'après CSIAS (2012)

2.3.2 Disparités

2.3.2.1 Application des normes CSIAS

Les directives de la CSIAS servent de référence dans tous les cantons, mais dans une mesure variable. Dans certains cantons, elles n'ont qu'une valeur indicative, dans d'autres elles sont obligatoires, en tout ou en partie. Dans certains cas, c'est la loi d'aide sociale qui s'y réfère, dans d'autres le règlement d'application, voire seulement des recommandations issues d'organes administratifs.¹⁹

Lors de la révision totale des normes en 2005, le forfait pour l'entretien a été réduit et complété par un système d'allocations et d'incitations. Cette solution a été soutenue par tous les cantons, qui assument la responsabilité de l'application des normes de la CSIAS en faisant usage de la marge de manœuvre que leur laisse le dispositif normatif. Bien que tous les cantons se réfèrent aux normes de la CSIAS, les différences dans la mise en œuvre sont parfois importantes. Quelques cantons ont conservé les forfaits antérieurs de 1998, avec des aménagements à la baisse ou à la hausse ; les autres ont adopté les minima de 2005, mais n'appliquent pas tous de la même façon l'adaptation au renchérissement. Des différences subsistent donc dans la couverture des besoins, mais aussi dans l'application du système d'incitations introduit en 2005, avec ses suppléments d'intégration, ses franchises sur le revenu d'activité et ses sanctions.

Ainsi, des personnes ayant les mêmes besoins ne reçoivent pas la même assistance d'un canton à l'autre. Leurs efforts ne sont pas encouragés de la même manière et des effets de seuil plus ou moins marqués à l'entrée ou à la sortie de l'aide sociale existent encore dans certains cantons, tandis que d'autres les ont éliminés.²⁰ Ces différences peuvent être perçues comme des inégalités de droit et de traitement.

¹⁹ Hänzli 2008, pp. 115 ss, Stremmlow/Bieri 2010, p. 61 et Bodmer 2013, p. 1.

²⁰ Ehrler/Knupfer/Bochsler 2012

2.3.2.2 Organisation de l'aide sociale

Autorités sociales

Les cantons ont toute latitude pour définir les organes compétents en matière d'aide sociale. Certains prévoient des autorités sociales centralisées au niveau cantonal ou régional, d'autres ne prescrivent pas d'organisation particulière et en laissent le choix aux communes.²¹ Les autorités sociales qui décident dans les cas concrets se confondent dans un certain nombre de cantons avec l'exécutif communal, soit une autorité politique. Celui-ci peut cependant déléguer les tâches à une commission ou nommer une autorité sociale indépendante.

Les processus de décision sont liés au mode d'organisation des autorités et des services administratifs compétents. Mais même en cas de regroupement régional et de services sociaux professionnels, la décision formelle d'attribution de l'aide reste souvent de la compétence de l'autorité communale.

Régionalisation et professionnalisation des services sociaux

La même diversité se constate au niveau de la mise en œuvre, dans l'organisation des services sociaux. Dans quelques cantons, ce sont des organismes cantonaux qui sont chargés de l'application, mais la plupart du temps, cette tâche est déléguée aux communes. Les plus grandes sont en mesure de mettre sur pied leur propre service social, les plus petites se rattachent aux structures d'autres communes ou se regroupent pour gérer un service social commun. D'autres petites communes encore n'ont pas d'unité administrative spécialisée ou confient l'aide sociale à un bureau des affaires sociales sans qualifications professionnelles en travail social ou à des membres de l'exécutif selon le système de milice. Mais dans l'ensemble, la tendance est clairement à la régionalisation des services sociaux, ce qui contribue à professionnaliser les structures et à décharger les communes. Le mouvement de fusion de communes, qui s'est accéléré au cours des deux dernières décennies, a lui aussi contribué à la réorganisation et à la professionnalisation des administrations.²²

L'organisation des services sociaux n'est pas prescrite dans les recommandations de la CSIAS. Cette dernière soutient toutefois la régionalisation et la professionnalisation de l'aide sociale comme des moyens de réaliser au mieux les objectifs suivants : l'égalité de traitement, le pilotage stratégique, l'assurance qualité, la protection de la personnalité, la collaboration interinstitutionnelle avec des institutions organisées au niveau régional ou national, la mise à disposition d'une offre de mesures d'intégration suffisante, la formation continue du personnel. Tous ces objectifs requièrent des services sociaux qui atteignent une certaine taille critique et des ressources et compétences qui dépassent les possibilités d'un système de milice²³ (voir chiffre 3.11).

2.3.2.3 Financement de l'aide sociale dans les cantons

Les formes d'organisation sont en fait étroitement liées au mode de financement de l'aide sociale. Le financement est réglé par les cantons, qui l'assurent exclusivement par l'impôt et selon diverses modalités qui vont d'un financement couvert exclusivement par le budget cantonal à une prise en charge uniquement communale. Mais la plupart des systèmes assurent une participation du canton et une péréquation des charges entre les (voir chiffre 3.13).

²¹ StremLOW/Bieri 2010, pp. 61 ss

²² Ladner/Steiner/Horber-Papazian/Fiechter/Jacot-Descombes/Kaiser 2013

²³ CSIAS 2006, p. 3

2.4 Cas particulier : l'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés

Les cantons ont une compétence générale pour l'aide sociale aux personnes qui relèvent du droit de l'asile et des réfugiés. Ils édictent des normes et administrent l'aide sociale aux personnes concernées qui leur sont attribuées. L'aide sociale à ces personnes est donc en principe régie par le droit cantonal, mais le législateur fédéral a prévu dans la loi sur l'asile certaines dispositions particulières qui s'imposent aux cantons. Par exemple, en dérogation à la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS), c'est l'attribution au canton en vertu du droit d'asile qui fonde la compétence personnelle dans l'aide sociale aux requérants et réfugiés. De plus, le soutien aux personnes relevant de l'asile est accordé dans la mesure du possible sous forme de prestations en nature. Les montants correspondants doivent être inférieurs à ceux qui s'appliquent à la population indigène. La révision adoptée par le Parlement le 14 décembre 2012 a rendu cette règle obligatoire. Enfin, les personnes tenues de quitter la Suisse au terme de la procédure d'asile sont exclues de l'aide sociale, mais l'aide d'urgence en vertu de l'article 12 Cst. leur reste garantie.

Contrairement à ce qui prévaut dans l'aide sociale ordinaire, la Confédération est tenue de couvrir les coûts de l'aide sociale accordée par les cantons dans le domaine de l'asile et des réfugiés. Cette couverture est toutefois en partie limitée dans le temps et restreinte à la prise en charge de solutions économiquement avantageuses. Les frais encourus par les cantons ne sont pas remboursés intégralement, mais compensés par des indemnités forfaitaires.

Les personnes qui sont reconnues par la Suisse comme réfugiés statutaires jouissent de l'égalité de traitement avec les nationaux dans le domaine de l'aide sociale, en application de la Convention de Genève sur les réfugiés. Ainsi, le présent rapport n'a pas à faire de distinction entre l'aide sociale aux réfugiés et l'aide sociale ordinaire. La même démarche est également pertinente pour l'aide sociale aux personnes relevant de l'asile (requérants et personnes admises provisoirement), étant donné qu'on retrouve dans ce domaine les mêmes questions et problématiques que dans l'aide sociale en général. Les requérants d'asile constituent toutefois un cas particulier. Ils n'ont pas (encore) acquis de droit de rester en Suisse, leur séjour n'est par conséquent que provisoire. Il faut en tenir compte dans les considérations sur la fonction d'intégration de l'aide sociale.

3 Nouvelles normes d'aide sociale : enjeux et attentes

3.1 Eléments constitutifs de normes intercantionales ou fédérales

Comme il ressort de l'examen de la situation actuelle (voir chiffre 2), l'aide sociale fonctionne généralement bien en Suisse ; elle fournit de très bons services et produit des effets. Des améliorations sont néanmoins clairement nécessaires sur le plan de l'égalité des droits, de la coordination des prestations ou de l'efficacité de l'offre. C'est ce qui motive les attentes des partisans d'une loi-cadre fédérale qui voudraient renforcer cette institution. D'autres raisons, différentes, peuvent aussi plaider pour un pilotage central de l'aide sociale, par exemple la maîtrise des coûts ou le renforcement de la lutte contre les abus.

Quels aspects devraient être réglés dans un corps de normes (sans préjuger de la forme de celui-ci, loi-cadre ou autre) ? Ces aspects sont-ils controversés ou font-ils l'objet d'un consensus ? Quelle est pour chacun d'eux la situation actuelle, quels sont les enjeux et les attentes ? La réponse à ces questions donne la structure du chapitre.

Les développements qui suivent se fondent sur les arguments des milieux qui se sont prononcés dans le débat public ou dans les séances de commission en faveur de normes fédérales, notamment en soutien de la motion « Loi-cadre sur l'aide sociale » et du postulat. Ces arguments sont discutés dans le présent chapitre sans préjuger de leur valeur ou de leur bien-fondé. Ils doivent dans chaque cas être nuancés, car des différences quant au contenu, à la portée et à la densité des normes souhaitées subsistent entre les partisans d'une loi-cadre. C'est aussi pourquoi il n'est en principe pas fait explicitement référence à la prise de position de tel ou tel acteur.

Une appréciation du point de vue de la Confédération suit dans la partie III.

Bien que la question de normes fédérales soit au centre du débat, on peut, à ce stade, garder ouverte l'option de normes supracantoniales convenues entre les cantons (concordat).

Tableau 1 : Aspects traités dans le chapitre 3

Rubrique	Para.	Aspects à examiner
Définition	3.2	délimitation de l'aide sociale
Fonction	3.3	rôle spécifique dans le système de sécurité sociale
Position	3.4	adéquation entre le statut et la fonction légitimité
Droit aux prestations	3.5	délimitation entre droit fondamental et droit à l'aide sociale conditions liées à la subsidiarité
Prestations (généralités)	3.6	principes
Prestations d'aide personnelle	3.7	droits, obligations niveau des prestations offre
Prestations d'aide matérielle	3.8	droits, obligations niveau des prestations offre

Mesures liées à l'intégration	3.9	droits, obligations niveau des prestations offre
Sanctions	3.10	licéité, étendue
Organisation	3.11	efficacité des structures accès
Aspects procéduraux et voies de droit	3.12	accès aux droits protection des données
Financement	3.13	répartition des charges
Compétences (LAS)	3.14	diverses améliorations
Divers	3.15	prévention, information, recherche, évaluation

3.2 Définition de l'aide sociale

3.2.1 Situation actuelle

Chaque canton définit les prestations aux personnes dans le besoin qui constituent son régime d'aide sociale, qu'il le nomme ainsi, ou bien assistance, ou même revenu d'insertion.

Exemple : La loi sur l'aide sociale du canton de Berne (2001)²⁴ énonce le but et les domaines d'activité de l'aide sociale :

Art. 1 But

L'aide sociale au sens de la présente loi garantit le bien-être de la population et permet à tout un chacun de mener une existence digne et autonome.

Art. 2 Domaines d'activité

L'aide sociale englobe les domaines d'activité suivants:

- a garantie financière du minimum vital,
- b autonomie personnelle,
- c insertion professionnelle et sociale,
- d conditions de vie.

[Aide matérielle] Art. 30 Principe

¹ L'aide matérielle couvre les besoins de première nécessité des bénéficiaires et leur permet de participer à la vie sociale.

(...)

La LAS donne une définition pragmatique de ce qui constitue l'aide sociale. Son but est de permettre de distinguer les prestations d'assistance remboursables entre cantons des prestations qui ne le sont pas. Son champ d'application est celui des prestations « qu'une collectivité alloue en argent ou en nature aux personnes dans le besoin, conformément au droit cantonal et compte tenu de leurs besoins ». Ces critères sont donc des références pratiques importantes pour les cantons, mais ils ne suffisent pas à définir l'aide sociale.

La notion de besoins à couvrir, ou celle de minimum vital, sont centrales pour l'aide sociale. Or elles ne répondent pas non plus à une définition uniforme, mais sont appréciées en fonction de normes et de valeurs qui évoluent. Trois principaux minima, qui résultent de décisions politiques, coexistent : le minimum du droit des poursuites (LP), le seuil des prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC) et le seuil défini dans les normes de la CSIAS, sensiblement

²⁴ Cette loi est choisie à titre d'illustration parce qu'elle est relativement récente et qu'elle reprend les derniers développements en matière d'aide sociale. Elle concrétise dans une assez large mesure les recommandations de la CSIAS. D'un point de vue pratique, elle présente l'avantage d'exister déjà en deux langues.

inférieur aux deux autres. Leurs bases de calcul diffèrent ; elles n'admettent pas exactement les mêmes charges et dépenses, par exemple.

Tableau 2 : comparaison de différentes références en matière de minimum vital

Type de ménage	Droit des poursuites	PC	CSIAS
Personne seule	1200	1601	986
Famille monoparentale avec 1 enfant	1750*	2437	1509
2 adultes avec 2 enfants	2500*	4074	2110

Source: CPPF 2009¹, [LPC](#), [Normes CSIAS B.2](#) *enfants en dessous de 10 ans

Source : CSIAS 2013a

La difficulté de trouver un consensus politique sur la définition du minimum vital suscite régulièrement de vives discussions sur ce que devrait être la base de l'aide sociale. La CSIAS a jusqu'à présent assumé cette tâche de définition pour le compte de ses membres. Elle offre ainsi une plate-forme de discussion sur la conception de l'aide sociale, mais est aussi, pour cette même raison, la cible de critiques répétées. Déterminer ce dont les personnes ont besoin pour vivre n'est pas une entreprise scientifique, mais un processus de négociation politique. Il est pourtant difficile de justifier des différences entre cantons ou entre régions dans la couverture des besoins vitaux (forfait pour l'entretien) : les prix des denrées alimentaires, par exemple, sont très largement semblables sur tout le territoire.

Les normes de la CSIAS ne sont pas seulement un système de calcul, mais reflètent aussi les principes de l'aide sociale. En définissant le minimum social, la CSIAS contribue à la compréhension et à la mise en œuvre d'une aide sociale qui tient compte à la fois de la situation individuelle de ses bénéficiaires et de l'utilité pour la société dans son ensemble. Ce principe est jusqu'à présent incontesté et trouve sa concrétisation dans les cantons et les communes. Le minimum social garantit la survie, mais permet aussi de participer à la vie sociale et professionnelle, de prévenir l'exclusion sociale et de contribuer à la cohésion de la société. L'aide sociale comprend ainsi non seulement la couverture des besoins matériels de base, mais encore des prestations d'intégration et d'assistance personnelle.

Exemple : Un modèle de loi sur l'aide sociale élaboré en 1997 pour le groupe socialiste des Chambres²⁵ proposait la disposition suivante :

Le régime de l'aide sociale comprend toutes les prestations subsidiaires qui sont accordées en vertu du droit cantonal aux personnes dans le besoin, généralement selon les spécificités de chaque cas.

L'aide sociale garantit une existence conforme aux exigences de la dignité humaine aux personnes dans le besoin, encourage leur indépendance économique et personnelle et assure leur intégration sociale.

3.2.2 Attentes, enjeux

La définition de l'aide sociale ne fait pas partie des principaux aspects dont on attend le règlement dans de nouvelles normes. Mais la question de la définition se poserait inévitablement au moment de légiférer, la solution la moins contraignante étant de renvoyer au droit cantonal. Or celui-ci est plus ou moins explicite et ne se réfère pas toujours à la garantie d'un minimum social. L'enjeu, à l'occasion de la préparation d'une loi-cadre ou d'autres normes, serait de faire la distinction entre ce qui relève du domaine protégé par l'art. 12 Cst., comme noyau dur, et ce que la collectivité accepte de couvrir comme besoins plus étendus, en référence à un minimum qui permette une participation à la vie sociale. Le choix d'une définition ouvrirait un débat entre différentes approches.

²⁵ Bauer/Wyss 1997. Ce modèle, élaboré comme un projet de loi à partir d'une proposition antérieure de Coullery (1995), est cité ici parce qu'il représente la proposition la plus concrète de normes fédérales sur l'aide sociale. En plusieurs points, il fait figure de variante maximale.

3.3 Fonction de l'aide sociale

3.3.1 Situation actuelle

Depuis une vingtaine d'années, l'évolution de l'économie et de la société, avec l'apparition du problème du chômage et des formes de travail précaires, avec l'augmentation des divorces et une plus grande hétérogénéité de la population, a fragilisé certains groupes et mis en évidence une forme de « nouvelle pauvreté ». Les chômeurs en fin de droit, les working poor et les familles monoparentales sont apparus comme de nouvelles catégories exposées à la pauvreté et à l'exclusion. Dans ce contexte, l'aide sociale a été beaucoup plus sollicitée. La statistique suisse de l'aide sociale ne permet pas de confirmer sans nuance que la durée de perception s'est aussi allongée.²⁶ Entre 2007 et 2012, la proportion des cas liquidés d'une durée inférieure à une année a fluctué entre des valeurs de 16,3 % et de 19,3 %, mais elle était plus élevée en 2012 qu'en 2007. Parmi les cas d'une durée supérieure à deux ans, ceux qui restent très longtemps (6 ans et plus), ont en revanche nettement augmenté (de 12,3 % à 19,1 %). Les indicateurs des villes suisses montrent également de grandes variations entre les villes. Dans tous les cas, plus une personne se trouve depuis longtemps à l'aide sociale, moins bonnes sont ses chances de quitter le système, tandis que les cas récents sont le plus vite liquidés.²⁷

3.3.2 Attentes, enjeux

Bien que les statistiques ne permettent pas d'aboutir à des conclusions nettes, les professionnels de l'aide sociale ressentent le poids croissant des cas de longue durée. Dans ce contexte, la fonction subsidiaire de l'aide sociale est sujette à discussion : faut-il y voir avant tout la garantie qu'un dernier recours est toujours disponible ? Ou le caractère subsidiaire doit-il plutôt être compris comme une affirmation de la responsabilité primaire du premier filet ? Dans le premier cas, l'aide sociale devrait couvrir, à la façon d'une rente, les situations de besoin qui perdurent, ainsi que les « nouveaux risques sociaux », non couverts par les assurances sociales ; il faudrait alors éventuellement la renforcer et la doter des moyens nécessaires. Dans le deuxième cas, ce n'est pas son rôle d'assumer toutes ces situations, et elle doit en être déchargée par d'autres systèmes de prestations, notamment les assurances sociales. Il faudrait alors, par des dispositions en amont, rendre plus étanche le premier filet de sécurité. La question est politique.

Les partisans de nouvelles normes fédérales, éventuellement au niveau constitutionnel, en attendent qu'elles clarifient la mission de l'aide sociale. Les avis ne sont pas unanimes. Certains privilégient une vue globale de la couverture des besoins vitaux, avec une répartition des tâches entre les différentes assurances sociales et l'aide sociale, pour éviter que des risques qui, de leur point de vue, devraient être pris en charge en amont ne finissent à l'aide sociale. Ainsi, le postulat de la CSSS-N demande non seulement d'étudier la coordination avec les assurances sociales, mais aussi l'harmonisation de l'aide sociale avec d'autres prestations cantonales liées au besoin (avances sur contributions d'entretien, aides à la formation, prestations complémentaires pour familles) (voir Partie II).

3.4 Position de l'aide sociale dans le système de sécurité sociale

3.4.1 Situation actuelle

La position de l'aide sociale dans le système de sécurité sociale lui vaut aussi bien des avantages que des inconvénients. Parmi les premiers, l'autonomie dont jouissent les cantons en la matière leur permet de définir la politique qu'ils veulent suivre en tenant compte de leurs

²⁶ OFS 2013, Statistique de l'Aide sociale, Durée d'octroi selon la structure de l'unité d'assistance (T13.4.3.7.1), www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/03/03/dos/04.html (consulté le 3.3.2014).

²⁷ Salzgeber 2013, pp. 18–19

spécificités. Cette marge de manœuvre peut même favoriser le développement de mesures novatrices.

Ce sont cependant les inconvénients qui motivent la recherche d'un instrument commun capable de renforcer l'institution « aide sociale ». En tant que système de prestations relevant uniquement des cantons, l'aide sociale peut difficilement s'exprimer d'une seule voix et défendre « ses » intérêts au niveau fédéral. Elle dispose du relais politique de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Cependant, aucun organe n'est habilité à prendre des décisions contraignantes pour tous les cantons. Les institutions et les allocataires de l'aide sociale ne forment pas non plus des groupes d'intérêts homogènes et forts. Cet état de fait est parfois perçu comme un désavantage qui affaiblit la position et la légitimité de l'aide sociale.

A cela s'ajoute le caractère subsidiaire de l'aide sociale. Celle-ci subit les répercussions de décisions fédérales sur lesquelles ses responsables n'ont pas d'influence directe, qu'il s'agisse de révisions des assurances sociales ou de politiques transversales comme la libre circulation des personnes. L'aide sociale est également subsidiaire par rapport aux prestations cantonales sous condition de ressources versées en fonction de besoins particuliers ; la cohérence de l'ensemble de ces prestations dépend de leur agencement selon le droit cantonal.

Le mode de financement de l'aide sociale, par l'impôt, l'expose davantage à des remises en question qu'une assurance sociale fondée sur des cotisations. Le fait que les budgets sociaux et les intérêts des bénéficiaires doivent être défendus à chaque fois au niveau cantonal peut être un facteur de fragilité supplémentaire, d'autant plus lorsque les pressions politiques sont fortes, comme actuellement dans certains cantons.

L'asymétrie de statut entre les assurances sociales invalidité et chômage et l'aide sociale est souvent évoquée comme une cause de difficulté pour la collaboration interinstitutionnelle. Pour les institutions fédérales et les acteurs organisés au niveau national, la nécessité de travailler avec les nombreux interlocuteurs cantonaux de l'aide sociale est l'un des éléments qui compliquent et ralentissent le processus et empêchent une définition uniforme des responsabilités de chacun des partenaires.

3.4.2 Attentes, enjeux

De façon générale, la demande de normes au niveau fédérale est motivée par l'idée qu'un cadre normatif commun aux régimes cantonaux pourrait donner à l'aide sociale une position institutionnelle correspondant à son rôle et à son importance économique dans le système de sécurité sociale. Cela renforcerait sa légitimité.

En particulier, dans l'optique de la CII, on attend qu'un concept national du cadre de responsabilité de chacune des institutions sociales facilite la définition des rôles de chacun des partenaires. Cela permettrait aussi de corriger quelques inégalités cantonales.

3.5 Domaine de protection et conditions d'octroi

3.5.1 Situation actuelle

Un droit fondé sur le besoin

Le droit à une prestation de l'aide sociale ne dépend pas de la réalisation d'un événement mais de la preuve d'un besoin.

Selon la LAS, une personne est dans le besoin lorsqu'elle ne peut subvenir à son entretien d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens (art. 2, al. 1) ; concrètement, ce sont les normes du canton d'assistance qui déterminent si une personne est dans le besoin (art. 2, al. 2).

Protection de l'état de besoin et subsidiarité

La Constitution fédérale part d'une conception restrictive du besoin : elle ne protège que l'état de détresse, qui se réfère aux conditions nécessaires à une existence conforme à la dignité humaine (également protégée par l'art. 7 Cst.), c'est-à-dire aux besoins vitaux essentiels comme avoir un toit, se nourrir, se vêtir, recevoir des soins médicaux de base ; l'appréciation de cette garantie minimale doit se faire en relation avec le niveau de vie qui prévaut dans la société.²⁸ La subsidiarité intervient expressément dans le droit dérivé de l'art. 12 Cst., puisque l'état de détresse reconnu est celui qui ne peut être surmonté par la personne elle-même et les ressources qu'elle peut mobiliser.

Les constitutions cantonales n'offrent pas de garantie des droits fondamentaux plus étendue que la Constitution fédérale,²⁹ mais elles ne peuvent pas non plus soumettre l'aide en cas de détresse, en tant que droit fondamental, à des conditions plus restrictives. Les lois cantonales comportent presque toutes un droit à une aide en cas de détresse, toutefois elles ne garantissent pas toutes explicitement le droit à un minimum social.

Conditions du droit au minimum social

L'art. 12 Cst. ne fonde pas un droit aux prestations cantonales d'aide sociale. Le droit cantonal sur l'aide sociale (même lorsque la loi ne le mentionne pas explicitement) couvre plus que l'aide en cas de détresse de cet article. Les prestations qu'elles prévoient doivent assurer davantage que les moyens indispensables à une existence digne : une forme de participation à la vie sociale sur la durée.

Les prestations de l'aide sociale sont liées à l'obligation d'informer, d'aviser et de coopérer pour permettre d'établir l'état de fait, et à la condition de subsidiarité par rapport à d'autres ressources qui ont la préséance. Mais en plus, elles peuvent être assorties de charges (Auflagen) et de directives (Weisungen), qui ont pour but d'assurer que le requérant s'engage à diminuer le besoin d'aide, par exemple en entreprenant les démarches d'intégration convenues dans un plan d'aide individuel.

Si l'état de besoin ne peut être établi, le droit aux prestations n'existe tout simplement pas. En revanche, si la personne qui sollicite l'aide sociale est dans le besoin mais ne remplit pas ses obligations ou ne se conforme pas aux directives, elle s'expose à des sanctions (voir ch. 3.10).

Exemple : la loi bernoise distingue le droit à l'aide des conditions d'octroi ; pour l'aide matérielle, elle distingue les besoins de première nécessité, qui sont garantis, de ce qui est nécessaire à la participation à la vie sociale :

Art. 23 Droit aux prestations

- ¹ Toutes les personnes dans le besoin ont droit à l'aide sociale personnelle et matérielle.
- ² Sont considérées comme telles les personnes qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins, que ce soit de manière temporaire ou durable.
- ³ Toutes les personnes ont le droit de solliciter le service social de leur commune.

Art. 27 Octroi de l'aide

- ¹ L'aide personnelle et l'aide matérielle sont octroyées sur la base des objectifs convenus avec la personne concernée.
- ² L'octroi de l'aide sociale est assujéti à des directives si ces dernières permettent d'éviter, de supprimer ou d'amoindrir le dénuement ou d'encourager l'initiative personnelle.

Art. 28 Devoirs

- ¹ Les personnes sollicitant l'aide sociale doivent informer le service social de leur situation personnelle et économique et lui communiquer immédiatement tout changement.
- ² Elles sont tenues
 - a de respecter les directives du service social;

²⁸ Hänzi 2011, pp. 79 ss

²⁹ Hänzi 2011, p. 110

- b de faire le nécessaire pour éviter, supprimer ou amoindrir leur dénuement;
- c d'accepter un travail convenable ou de participer à une mesure d'insertion appropriée. Est considéré comme convenable tout travail adapté à l'âge, à l'état de santé, à la situation personnelle et aux aptitudes de la personne dans le besoin.

Conditions liées au revenu et aux ressources propres

L'acquisition d'un revenu d'activité et la réalisation de la fortune font partie des exigences préalables examinées avant l'octroi d'une assistance. Les ménages à l'aide sociale ne doivent pas être privilégiés par rapport à ceux qui vivent de bas salaires, et les ménages à faibles revenus ne doivent pas être découragés d'améliorer leur situation.

Le phénomène des *working poor* a mis en évidence le fait que de nombreux ménages ne parviennent pas à couvrir entièrement leurs besoins malgré l'exercice d'une activité lucrative et restent tributaires d'une assistance. L'aide sociale ne doit cependant pas représenter pour eux une situation plus avantageuse que la poursuite d'un travail. Afin de maintenir l'incitation à une autonomie aussi large que possible et de ne pas pénaliser l'effort d'intégration, des franchises et une comptabilisation partielle du revenu d'activité sont généralement aménagées dans le calcul du budget d'aide sociale (voir chiffre 3.8).

Sur la fortune, vraisemblablement peu présente chez les personnes dans le besoin, une franchise est aussi admise. Les conditions dans lesquelles la réalisation d'un bien immobilier est exigible ou non peuvent être liées à l'appréciation du cas individuel. La pratique montre par ailleurs des divergences dans l'application du principe de subsidiarité par rapport à l'anticipation de la rente AVS et au retrait de la prestation de libre passage de la prévoyance professionnelle. Ces prestations ont un but de prévoyance vieillesse, qui est amoindri par la réduction des prestations en cas de versement anticipé.

Obligation d'assistance des membres de la famille

La place des prestations d'assistance fondées sur le droit de la famille parmi les autres prestations et ressources qui priment l'aide sociale est controversée. L'art. 328 du code civil (CC ; RS 210) oblige chacun, « pour autant qu'il vive dans l'aisance », à « fournir des aliments à ses parents en ligne directe ascendante et descendante, lorsque, à défaut de cette assistance, ils tomberaient dans le besoin ». Tant pour la définition de l'aisance que pour celle du besoin, on recourt dans la pratique du droit civil à différentes méthodes qui peuvent certes se référer aux normes de l'aide sociale mais ne sont pas liées par celles-ci.

Au moment de déterminer le droit aux prestations de l'aide sociale, les services compétents examinent si des prestations d'assistance du droit de la famille peuvent être demandées. Les pratiques cantonales diffèrent à ce sujet, tenant plus ou moins compte de l'évolution des modes de vie et de la réalité des relations familiales au-delà du lien juridique de parenté. L'éventualité d'un recours à la famille est réputée avoir un certain effet dissuasif sur le recours à l'aide sociale, un effet qui peut selon les cas s'avérer dommageable. Certains partisans d'une réforme proposent donc de supprimer totalement l'obligation d'assistance.³⁰ D'autres relèvent les difficultés pratiques que rencontrent les communes pour rassembler les données sur la parenté, et le peu de bénéfice à attendre d'une action ; ils souhaiteraient une solution simple et harmonisée.³¹

3.5.2 Attentes, enjeux

Ceux qui veulent donner un nouveau cadre à l'aide sociale attendent que les droits et les obligations soient précisés de façon transparente, avec les conséquences en cas de non-respect. De nouvelles normes pourraient réduire les divergences entre cantons dans la prise en compte des revenus et de la fortune, qui doit être aménagée de façon à ne pas pénaliser

³⁰ Bauer/Wyss 1997

³¹ Bachmann 2008, p. 21

l'effort d'intégration. Elles devraient aussi régler la question de l'obligation d'assistance des membres de la famille (suppression, sinon conditions uniformes). Les attentes relatives à ces aspects de la loi ne sont cependant pas très affirmées.

3.6 Prestations : généralités

L'attribution des prestations d'aide sociale doit respecter les principes de l'état de droit, dont l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire. En tant que prestation fondée sur les besoins, l'aide sociale répond par ailleurs aussi à un principe d'individualisation. Dans la pratique, elle doit pouvoir concilier ces différents principes qui vont parfois dans des sens opposés.

Dans les paragraphes qui suivent, on distingue trois types de prestations de l'aide sociale : les prestations non matérielles d'aide personnelle, les prestations matérielles d'aide économique et les mesures liées à l'intégration.

3.7 Prestations d'aide personnelle (immatérielle)

3.7.1 Situation actuelle

L'aide sociale cantonale ne se confond pas avec le seul soutien économique. Elle comporte une composante immatérielle (accompagnement) qui, sous forme de conseils personnalisés en vue de favoriser l'autonomie, devrait même primer l'octroi de prestations financières. Les personnes à l'aide sociale présentant fréquemment des problématiques multiples, cette composante prend tout son sens. Les services sociaux peuvent fournir eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'organismes tiers une large gamme de services. Les législations cantonales sont plus ou moins explicites et étendues sur ce volet de l'aide sociale.

En principe, l'offre de conseil, par exemple en matière de tenue du budget, de recherche de logement ou de désendettement, n'est pas réservée aux personnes qui demandent en même temps une aide économique ; elle s'adresse aussi à des personnes dont les difficultés et les besoins ne sont pas de nature économique, mais liés par exemple à un manque d'intégration. L'accès à des conseils professionnels dans tel ou tel domaine, par exemple le logement, est très inégal selon le lieu de domicile.

Exemples : Le modèle de 1997 (voir chiffre 3.2) établissait la liste suivante, qui énumère explicitement plusieurs domaines :

Dans les situations économiques d'urgence, l'aide sociale comprend un conseil et un encadrement personnels, en particulier en matière de :

- (a) recherche d'emploi,
- (b) recherche de logement,
- (c) conseils budgétaires,
- (d) conseils sur l'exercice des droits dans le domaine des assurances,
- (e) conseil et assainissement de dettes,
- (f) examen des mesures de formation et de perfectionnement et de reconversion professionnelle.

La loi bernoise est plus générale et laisse une grande marge de manœuvre pour adapter l'aide personnelle aux cas concrets :

Art. 29

L'aide personnelle est octroyée sous forme de conseil, d'encadrement, de médiation et d'information.

3.7.2 Attentes, enjeux

D'une façon générale, de nouvelles normes devraient préciser la systématique des différentes prestations (aide matérielle liée aux besoins économiques, aide personnelle liée à d'autres problèmes, prestations encourageant/récompensant l'intégration).

On peut se demander si une offre minimale de prestations d'aide personnelle ne devrait pas être définie et s'appliquer partout ; les cantons seraient alors obligés de veiller à mettre sur pied les services prescrits ou à les rendre accessibles aux personnes à faibles ressources (voir chiffre 2.3.2.2).

Les nouvelles normes devraient préciser et distinguer les conditions applicables à l'aide personnelle et celles qui s'appliquent à l'aide matérielle. Certains partisans d'une loi-cadre voudraient en effet fixer le principe d'un traitement séparé (par des personnes différentes) des décisions sur l'aide matérielle et de l'accompagnement social. Ainsi, un allocataire de l'aide sociale matérielle qui ne remplirait pas ses obligations devrait pouvoir continuer à bénéficier des services de conseil, même si l'aide financière lui est réduite. La sanction ne devrait pas affecter toute prestation des services sociaux. Ce principe se reflèterait dans l'organisation séparée des services (voir chiffre 2.3.2.2).

Sur ces points, les avis ne sont pas unanimes.

3.8 Prestations d'aide sociale matérielle

3.8.1 Situation actuelle

Minima

Le système CSIAS de minimum vital social est bien accepté. Il est construit sur la base d'un panier de biens correspondant à la consommation des 10 % des ménages aux revenus les plus faibles. A ce forfait s'ajoutent les coûts du logement, les frais de santé et, dans des cas particuliers, des prestations circonstancielles. Celles-ci sont définies en fonction de la situation économique, familiale ou de santé particulière d'un ménage et doivent permettre de mener une vie dans la dignité. Le minimum vital social est complété par des éléments à caractère incitatif. L'échelle d'équivalence qui permet d'adapter le forfait en fonction de la taille du ménage est elle aussi bien acceptée. Le niveau du minimum, la pertinence d'uniformiser les montants pour toute la Suisse, et de le faire dans des normes fédérales, sont en revanche davantage sujets à discussion.

Les lois cantonales n'articulent pas de montants en francs, seules trois ordonnances cantonales le font.³² Le droit cantonal (loi ou ordonnance) renvoie dans la plupart des cas aux normes de la CSIAS.

Exemple : Au niveau de la loi (art. 31), le canton de Berne ne prescrit que des principes à concrétiser dans l'ordonnance. Celle-ci se réfère aux minima des normes CSIAS, en précisant les montants des suppléments et franchises pour différentes catégories de bénéficiaires.

Art. 31 Calcul

¹ Le Conseil-exécutif édicte une ordonnance sur le calcul de l'aide matérielle.

² L'ordonnance doit être élaborée en appliquant les principes suivants:

- a égalité de traitement envers tous les bénéficiaires de l'aide sociale en tenant compte des différences régionales,
- b respect de critères professionnels,
- c création de systèmes favorisant l'autonomie et l'insertion des bénéficiaires, en particulier en les incitant à prendre un emploi,
- d choix de la variante la moins coûteuse à long terme pour le canton et les communes.

Le système est en effet cohérent, mais reste exposé au risque (du point de vue des bénéficiaires) d'un nivellement par le bas, au niveau du noyau dur du minimum vital, c'est-à-dire de la part qui ne devrait pas pouvoir être réduite ou supprimée à titre de sanction. Les prestations circonstancielles s'attirent la critique de privilégier les personnes à l'aide sociale par rapport

³² Hänzli 2011, p. 168

aux ménages à bas revenus non assistés qui ont de la peine à se les offrir (camp scolaire pour les enfants, par exemple).³³

Dettes d'entretien

Les familles monoparentales dépendent trois à cinq fois plus souvent de l'aide sociale que les autres ménages ;³⁴ en cas de divorce, les ménages modestes sont exposés au risque de précarité. La détermination des contributions d'entretien et le partage du déficit entre les deux ménages résultant d'un divorce constituent un thème d'actualité, mis en lumière à l'occasion de la révision du droit en matière de contribution d'entretien. Pour les situations de déficit, le message concernant la révision du code civil suisse renvoie la recherche de solution aux travaux relatifs à une loi-cadre sur l'aide sociale.³⁵ La question mérite donc d'être exposée ici.

Actuellement, le parent qui a la charge des enfants, le plus souvent la mère, doit s'adresser à l'aide sociale si ses revenus, y compris les contributions d'entretien, ne suffisent pas à couvrir les besoins de son ménage (FF 2014 511, ici 524). Lorsque le débiteur de l'entretien ne satisfait pas à son obligation, il est aussi possible de demander une avance sur les contributions impayées, selon les dispositions cantonales (art. 290 et 293, al. 2, CC). L'aide sociale récupérera auprès du service qui verse les avances les prestations fournies dans l'intervalle.

Autre est la situation du débiteur de l'entretien. Bien que les deux parents soient conjointement responsables de l'entretien de l'enfant, également après la séparation ou le divorce, le minimum vital du débiteur est intangible. La dette d'entretien ne peut le faire tomber au-dessous de ce seuil (FF 2014 511, ici 521). Il y a toutefois lieu de relever que le débiteur en mesure de subvenir à ses propres besoins qui solliciterait l'aide sociale pour pouvoir remplir ses obligations d'entretien n'en obtiendrait pas, car l'obligation d'entretien envers un enfant hors du ménage n'est pas prise en compte comme dépense obligatoire dans le budget d'aide sociale (alors qu'elle l'est dans le minimum vital du droit des poursuites ; FF 2014 511, ici 542).

Ainsi, seul le parent créancier qui garde l'enfant doit effectuer les démarches d'aide sociale et en supporter les inconvénients, ce qui est perçu comme une situation déséquilibrée et inéquitable.

Dettes fiscales

L'aide sociale n'a pas pour but de payer des dettes, notamment pas les impôts dus et les arriérés. Des démarches en vue d'un ajournement ou d'une remise d'impôt doivent être entreprises auprès du fisc.

Remboursement

L'aide sociale matérielle a la caractéristique d'être en principe remboursable. Les normes et la pratique des cantons varient. Certains cantons renoncent entièrement au remboursement sauf circonstances exceptionnelles, d'autres le limitent aux cas de retour à des conditions économiques particulièrement favorables. La récupération des prestations versées ne doit en tout cas pas compromettre l'effort d'autonomie.

Comme dans les assurances sociales, les prestations indûment perçues doivent être remboursées.

³³ Divers articles de presse, par exemple NZZ du 12.06.2013 « Repenser l'aide sociale. Les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) reposent sur une conception qui n'est pas partagée par tous ».

³⁴ Salzgeber 2013, p. 22

³⁵ Message concernant la révision du code civil suisse (Entretien de l'enfant) du 29 novembre 2013, FF 2014 511, ici 543.

3.8.2 Attentes, enjeux

Minima

Le principal enjeu concernant l'aide matérielle est la définition des minima qui servent de référence. Il est difficilement justifiable que la garantie du minimum ne soit pas la même pour tous en Suisse, d'autant que le coût de l'entretien (sans le logement et les frais de santé) ne varie pas sensiblement d'un canton à l'autre. L'inscription de montants en francs ou en référence à d'autres grandeurs, comme les rentes AVS ou les seuils des PC, garantirait mieux l'égalité de traitement, offrirait davantage de transparence et de sécurité juridique, et faciliterait la coordination entre les différents systèmes qui contribuent à la garantie du minimum vital. Mais la discussion sur les minima comporterait le risque de cristalliser le débat autour du montant, qui peut devenir un écueil pour toute tentative de légiférer en la matière, et de finir par remettre en question le niveau des prestations des régimes d'assurance.

Pour ces raisons et compte tenu des fortes pressions politiques qui s'exercent actuellement sur l'aide sociale dans certains cantons, la plupart des partisans d'une loi-cadre ne souhaitent pas fixer un montant légal uniforme. Ils attendent plutôt de nouvelles normes qui se limitent à énumérer les éléments à prendre en compte dans le calcul et à définir l'échelle d'équivalence, sans articuler de montants.

Dette d'entretien, partage du déficit

La révision du droit en matière de contribution d'entretien (en cours) laisse inchangée l'obligation unilatérale de supporter le déficit, à la charge du conjoint créancier. Il n'est pas possible à l'heure actuelle de proposer une solution globale équitable, comme le souhaiterait une grande partie de la doctrine, la problématique se situant à la frontière entre droit privé (fédéral) et droit public (cantonal).

Dans le cadre des compétences actuelles de la Confédération, la révision du droit en matière de contribution d'entretien se propose d'introduire quelques améliorations visant à renforcer le droit de l'enfant à son entretien. Afin d'atténuer les effets de l'obligation unilatérale de supporter le déficit, il est notamment prévu de modifier la LAS (art. 7, al. 1 et 2) pour reconnaître à l'enfant, dans les situations intercantionales, la qualité d'unité d'assistance indépendante lorsque les parents ne vivent pas ensemble. L'enfant serait traité séparément par l'aide sociale et le parent qui supporte le déficit n'aurait pas à rembourser les prestations versées pour lui.³⁶

La Confédération aurait certes déjà la compétence d'introduire dans le code civil le principe de la répartition du déficit. Le Tribunal fédéral est lui-même très critique à l'égard de la réglementation actuelle qu'il invite le législateur à changer.³⁷ Le Conseil fédéral estime cependant que l'amélioration de la situation du parent créancier « présuppose que l'obligation d'entretien à l'égard de l'enfant soit prise en compte dans le budget d'aide sociale »³⁸ du débiteur, ce qui relève du droit cantonal. Tant que cette condition n'est pas remplie, le débiteur ne pourra de toute façon pas s'acquitter de sa dette en pratique et sera en permanence surendetté, tandis que le créancier devra quand même recourir à l'aide sociale. Par ailleurs, pour que le montant de la contribution d'entretien ne soit pas dépendant de la capacité contributive du parent débiteur mais assure réellement l'entretien de l'enfant, il faudrait procéder à d'autres réformes, comme l'introduction d'une contribution d'entretien minimale, due par la collectivité si le parent ne peut s'en acquitter.

Le message du Conseil fédéral concernant la révision du droit de l'enfant à son entretien associe par conséquent la recherche d'une solution en faveur d'un changement de système au niveau fédéral à l'adoption d'une loi-cadre relative à l'aide sociale, elle-même fondée sur une nouvelle norme constitutionnelle.

³⁶ FF 2014 511, ici 541

³⁷ ATF 135 III 66, consid. 10

³⁸ FF 2014 511, ici 543

La voie envisagée dans le cadre de la révision du code civil (Entretien de l'enfant) ne répond toutefois pas à toutes les attentes. Pour la CSIAS, en particulier, la réponse à l'insolvabilité du débiteur ne doit pas être renvoyée à la responsabilité de l'aide sociale (cantonale). La prise en compte de la dette d'entretien dans le budget de l'aide sociale n'est pas optimale. Elle n'est pas conforme aux principes (ménage comme unité de soutien, établissement des besoins du ménage) et induirait des difficultés pratiques (augmentation des dossiers et des dépenses, révision des lois cantonales). La CSIAS privilégierait de régler la question dans le cadre d'une (nouvelle) prestation en amont de l'aide sociale, sous la forme d'une garantie de la contribution d'entretien ou de prestations complémentaires pour les familles.³⁹

Une motion émanant d'une commission parlementaire⁴⁰ demandait la création d'une base constitutionnelle donnant à la Confédération la compétence d'imposer aux cantons les changements nécessaires dans le droit de l'aide sociale pour régler de manière adéquate la question du partage du déficit. Cette motion a cependant été rejetée par le deuxième conseil.

Dette fiscale

L'engrenage de l'endettement est un problème courant des personnes à l'aide sociale. La solution généralement privilégiée est l'exonération fiscale du minimum vital,⁴¹ qui doit au besoin être réglée dans le droit fiscal et non dans une loi sur l'aide sociale.

Remboursement

Les conditions du remboursement de l'aide sociale, déjà assez semblables, pourraient être uniformisées à l'occasion de nouvelles normes. Ce n'est cependant pas une attente majeure.

3.9 Intégration

3.9.1 Situation actuelle

L'aide sociale « active »

L'intégration sociale et professionnelle, à côté de la couverture des besoins, est un but de l'aide sociale. Le devoir d'utiliser sa force de travail pour réduire le besoin d'aide relève du principe classique de subsidiarité, et le soutien personnalisé des services sociaux dans la recherche d'emploi ou d'occupation n'est pas une nouveauté. Ce qui s'est en revanche développé au cours des deux dernières décennies, c'est l'approche contractuelle des droits et obligations liés à l'intégration. La rhétorique contractuelle, avec le contrat d'insertion, est à vrai dire propre à la Suisse romande, mais l'idée de prestation/contre-prestation et celle de « l'activation » se sont généralisées dans la conception actuelle de l'aide sociale. La Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté de 2010 faisait à ce propos la remarque suivante :

« Le succès de l'approche consistant à renforcer l'intégration des personnes menacées ou touchées par la pauvreté dépend surtout, en fin de compte, de deux facteurs : d'un côté, les organes de l'Etat social ne pourront fournir des prestations facilitant l'insertion que s'il existe un marché du travail capable d'accueillir les personnes concernées en leur offrant des emplois adaptés. Etant donné que les exigences sur ce marché se font toujours plus élevées, la question se pose de savoir s'il est vraiment possible d'y insérer tous les bénéficiaires de prestations sociales étatiques ; qu'advient-il des « recalés » ? De l'autre, les qualifications des personnes concernées et leur volonté de s'affranchir de la pauvreté sont tout aussi décisives pour que l'insertion réussisse. L'Etat social attend des personnes capables de travailler qu'elles acceptent un travail que l'on peut raisonnablement exiger d'elles. Mais qui décide quel travail répond à ce critère ? La stratégie d'un Etat social actif se présente souvent de ce fait comme un

³⁹ CSIAS 2013c

⁴⁰ Mo 14.3662 Commission des affaires juridiques du CN du 27.6.2014, Base constitutionnelle concernant le partage du déficit entre les parents dans le droit relatif à l'entretien.

⁴¹ Conseil fédéral 2014

exercice de corde raide entre l'exigence d'une contribution de chacun et le respect dû à la dignité de l'individu, dans les limites de ce qui est raisonnablement exigible. »⁴²

Systematique des incitations

Dans la systématique de la CSIAS (plus haut, graphique 2), la partie relevant de l'aide sociale « active » se distingue de la couverture du minimum social. Tandis que cette dernière reste fonction des besoins, l'ensemble de suppléments et mesures incitatives dépend de la prestation de l'allocataire, de son effort d'intégration professionnelle et sociale. La systématique de la partie « active » comporte en principe un élément de franchise sur le revenu réalisé, sans lequel le piège de l'aide sociale se refermerait : la personne concernée verrait ses revenus supplémentaires, tirés de l'activité, annulés par une réduction équivalente de l'aide. Pour les personnes sans activité lucrative, un supplément variable récompense les comportements favorables à l'intégration, comme la formation, des activités bénévoles ou des soins donnés à des proches. Un supplément minimal reconnaît la bonne volonté de coopérer, lorsque la personne n'est pas en mesure de s'engager effectivement dans une activité, ou qu'aucune mesure ne peut lui être proposée. Dans ce dernier cas, ce sont les organes de l'aide sociale qui sont pénalisés pour n'avoir pas rempli leur partie du contrat (offrir des mesures).

Les cantons ne reprennent pas tous ces recommandations de la CSIAS, et le mandat d'intégration est mis en œuvre de façon très inégale selon les cantons et les communes. Cette disparité est problématique du point de vue de l'équité des chances.⁴³

Intégration sociale

Par ailleurs, en se référant à un minimum social, et non seulement vital, l'aide sociale souligne l'importance de répondre également au besoin de participation à la vie sociale, culturelle et politique de la collectivité, afin d'assurer une existence conforme à la dignité humaine et de prévenir l'isolement et l'exclusion des personnes à faibles ressources. Les mesures au service de l'intégration sociale sont forcément diverses et à déterminer en fonction des particularités de chaque cas individuel. Ces mesures peuvent être fournies par des prestataires sous mandat.

Exemples : les normes CSIAS (chapitre D) comptent comme mesures d'intégration

- les mesures d'orientation professionnelle
- les aides à l'intégration dans le marché primaire de l'emploi
- les programmes d'activité ou d'occupation
- les offres dans le marché secondaire de l'emploi
- les offres socio-pédagogiques et socio-thérapeutiques

La loi bernoise fixe des principes, qui sont détaillés dans l'ordonnance :

Art. 35 Aide en cas de mesures d'insertion

¹ Le service social examine avec les bénéficiaires de l'aide sociale les mesures qui peuvent contribuer à leur insertion professionnelle ou sociale.

² Figurent parmi les mesures d'insertion professionnelle ou sociale les mesures de formation et de perfectionnement professionnels, l'aide à l'insertion sur le marché du travail, les programmes d'occupation, le travail familial et le bénévolat ainsi que les thérapies.

³ Si les bénéficiaires de l'aide sociale fournissent eux-mêmes la prestation convenue avec le service social dans le cadre d'une mesure visant à leur insertion professionnelle ou sociale, il convient d'en tenir dûment compte dans le calcul de l'aide matérielle.

Obstacles structurels

D'un point de vue éthique comme sous l'angle juridique, l'adoption d'une approche contractuelle dans une institution au service d'un droit fondamental reste sujette à des divergences de vues. Ce qui importe davantage ici est de savoir si les bases actuelles de l'aide sociale lui

⁴² Conseil fédéral 2010, pp. 20–21

⁴³ Pfister 2009

permettent de remplir l'objectif d'intégration efficacement et en garantissant aux allocataires des chances équivalentes.

L'efficacité de l'aide sociale pour conduire ses bénéficiaires vers l'autonomie est souvent mise en doute⁴⁴, bien qu'il faille distinguer : parmi les cas liquidés, entre 50 % et 60 % ont passé moins d'une année à l'aide sociale. Plus la durée de perception des prestations est longue, et moins grandes sont les chances de sortir du dispositif.⁴⁵ Si l'on ne considère que les facteurs internes, et qu'on fait donc exception de la situation sur le marché du travail, une source d'inefficacité peut se trouver dans l'organisation très morcelée de l'aide sociale, notamment là où les services sociaux ne sont pas régionalisés. Pour les mesures d'insertion professionnelle, en particulier, une offre diversifiée et de qualité ne peut en effet être mise sur pied qu'à une certaine échelle. Les projets en lien étroit avec l'économie réelle offrent de meilleures perspectives. Cela nécessite une collaboration avec les entreprises du bassin d'emploi.

Il est également possible que les services sociaux ne soient pas en mesure d'accompagner efficacement leurs clients dans une démarche d'insertion durable, par manque de ressources et de compétences, ou qu'ils ne soient pas suffisamment incités à le faire. Dans ce cas aussi, la collaboration avec les autres institutions qui ont un mandat d'intégration (services de placement, assurance-chômage, assurance-invalidité) prend tout son sens, afin que les personnes à l'aide sociale puissent bénéficier au besoin de mesures mises sur pied par les autres et que tout le champ de l'intégration soit mieux coordonné. Des expériences sont en cours, comme le projet « Pforte Arbeitsmarkt » entre l'AI, l'assurance-chômage et l'aide sociale dans dix communes du canton d'Argovie. A ce stade, le projet montre à la fois la nécessité de la collaboration interinstitutionnelle pour pallier l'insuffisance des structures communales et la difficulté de faire fonctionner cette collaboration quand les structures de l'aide sociale ne sont pas régionalisées.

3.9.2 Attentes, enjeux

Un apport important est attendu en matière d'intégration. Une loi-cadre ne pourrait créer des emplois ou assurer l'intégration de toutes les personnes. En revanche, un ancrage dans le droit fédéral, en particulier, paraît approprié pour imposer aux cantons le devoir de développer efficacement leur offre de mesures d'intégration et d'incitations, et pour faciliter la collaboration ou organiser la coordination avec d'autres fournisseurs de mesures. Les droits et les devoirs des bénéficiaires comme des prestataires seraient définis de façon contraignante.

La démarche de collaboration interinstitutionnelle (CII), qui vise à coordonner les efforts d'insertion professionnelle des diverses institutions (AI, AC, aide sociale), se heurte à des difficultés qu'une harmonisation de l'aide sociale pourrait en partie atténuer. En effet, l'absence d'interlocuteur d'aide sociale situé au même niveau que les assurances sociales et la multiplicité des acteurs cantonaux et communaux demandent d'intensifier et de multiplier les efforts nécessaires à une collaboration efficace.

3.10 Sanctions

3.10.1 Situation actuelle

Les sanctions répondent au non-respect de devoirs et suivent les principes du droit administratif. Peu de cantons règlent précisément les sanctions dans le droit de l'aide sociale.⁴⁶ La réduction des prestations sanctionne les violations de l'obligation d'informer et de collaborer, le non-respect par les bénéficiaires des charges (Auflagen) et directives (Weisungen), l'utilisation inappropriée ou abusive des prestations et le refus d'un remboursement ordonné.⁴⁷

⁴⁴ Ragni 2009

⁴⁵ Salzgeber 2013, p. 18

⁴⁶ Hänzli 2011, ch. 7.7.4, pp. 148 ss

⁴⁷ Hänzli 2011, p. 151

La suppression de l'aide sociale est une sanction lourde qui ne devrait toucher que la part de l'aide sociale allant au-delà du domaine protégé par le droit fondamental de l'art. 12 Cst. Une telle sanction nécessite une base légale ; or le droit cantonal n'en comporte pas toujours.

Exemple : Loi sur l'aide sociale du canton de Berne :

Art. 36 Réductions

¹ Le montant de l'aide matérielle est réduit si les bénéficiaires violent les obligations liées à son versement ou se retrouvent dans le dénuement par leur propre faute. Il est possible de renoncer à la réduction s'il est établi que la faute est légère.

² La réduction des prestations doit être proportionnée à la faute des bénéficiaires et ne doit en aucun cas toucher le minimum vital indispensable. Elle ne peut s'appliquer qu'à la personne fautive.

3.10.2 Attentes, enjeux

Les nouvelles normes devraient régler les cas de sanction de façon transparente pour garantir la sécurité du droit et prévenir l'arbitraire.

Si une personne est en mesure d'assurer son entretien par des revenus propres mais ne le fait pas, on peut considérer que les conditions d'un droit à l'aide ne sont pas remplies et qu'aucune prestation n'est due, en vertu du principe de subsidiarité. En revanche, des efforts jugés insuffisants, une attitude non coopérative ou le refus d'accomplir une mesure d'intégration ne devraient pas justifier un refus ou un retrait total de l'aide, mais motiver une sanction, comme une réduction des prestations. Il est donc important de distinguer l'accès à l'aide sociale du droit protégé par l'art. 12 Cst. Les conditions qui peuvent conduire au refus, à la réduction ou à la suppression de prestations d'aide sociale ne sont pas applicables au minimum garanti par la Constitution, qui reste un noyau intangible. Mais, en pratique, la distinction n'est pas claire. C'est là que de nouvelles normes devraient intervenir.

3.11 Organisation, fonctionnement

3.11.1 Situation actuelle

Les deux principales questions concernant l'organisation des services sociaux se rapportent à la taille critique et à la professionnalisation, comme déjà mentionné au ch. 2.3.2.2. Une offre minimale de mesures et de services pour l'aide individuelle et en vue de l'intégration présuppose des unités administratives organisées à l'échelle d'une ville ou d'une région.

Les cantons qui ont régionalisé leurs services sociaux et les communes qui se sont regroupées ont déjà développé des solutions pour atteindre une certaine envergure. La professionnalisation va généralement de pair avec la régionalisation. Les systèmes qui sont encore gérés par de très petites unités non professionnelles ne représentent en fait qu'une faible proportion des cas d'assistance ; il n'en demeure pas moins que pour les personnes assistées et pour les organisations partenaires de l'aide sociale, ces petites unités non professionnelles peuvent constituer un désavantage.

Exemple : La loi sur l'aide sociale du canton de Berne contient notamment des prescriptions concernant l'organisation des services sociaux :

Art. 18 Service social

1. Organisation

¹ Toutes les communes municipales et les communes mixtes ont leur propre service social, en administrent un conjointement avec d'autres communes ou s'affilient au service social d'une autre commune.

² Les communes veillent à ce que leur service social soit organisé de manière appropriée et efficiente.

³ Le Conseil-exécutif édicte des prescriptions sur

- a la taille minimale des services sociaux,
- b l'effectif en personnel des services sociaux,
- c les tâches incombant au personnel spécialisé et
- d les exigences auxquelles doit satisfaire le personnel spécialisé.

3.11.2 Attentes, enjeux

Les aspects organisationnels constitueraient un élément important des nouvelles normes, car les améliorations à apporter dans le domaine des prestations reposeraient en grande partie sur la capacité des structures administratives à les mettre en œuvre.

Sur le contenu et la portée de normes organisationnelles, les partisans d'une loi-cadre ne sont pas unanimes. Même s'ils souhaitent des améliorations organisationnelles dans les services sociaux, comme un regroupement, ils ne veulent généralement pas remettre en cause la compétence communale de statuer in fine sur les cas d'aide sociale. Ils ne prescrivent pas de modèle particulier pour l'aménagement des processus décisionnels, eux aussi variés en l'état actuel.

Dans le but de limiter les risques d'arbitraire ou de stigmatisation, la séparation des activités de conseil de celles liées à l'octroi des prestations financières peut par exemple être un modèle intéressant, que certains voudraient généraliser. Cependant, confier les deux tâches à un même agent comporte aussi des avantages du point de vue de la gestion des cas, des incitations et de la cohérence. Les avis ne sont pas unanimes. La définition de critères d'organisation communs pourrait aussi être l'occasion de favoriser la mise sur pied de guichets sociaux, ouvrant un accès facilité à diverses institutions de protection sociale.⁴⁸ Des guichets sociaux existent déjà dans des villes et des régions, avec des attributions très différentes. Les flux financiers spécifiques dont dépendent les prestations, la protection des données et, de façon générale, la complexité et la diversité des situations individuelles ne laissent pas entrevoir pour ces guichets la possibilité de remplir des fonctions plus poussées que celle d'interface entre « clients » et services.

En conclusion, au-delà de lignes directrices tirées de bonnes pratiques, il n'est probablement ni pertinent ni praticable d'imposer partout un modèle d'organisation unique et une population minimale à couvrir. Des objectifs communs à atteindre et une marge de manœuvre dans les aménagements nécessaires pour y parvenir sont probablement plus réalistes. Dans ce domaine, l'aide sociale a beaucoup déjà évolué d'elle-même, sans être soumise à des normes contraignantes.

3.12 Aspects procéduraux et voies de droit

3.12.1 Situation actuelle

Demande d'aide sociale et voies de droit

L'aide sociale doit être sollicitée. Elle n'est pas versée d'office à la réalisation d'un événement. La procédure implique la collaboration de la personne requérante pour fournir les informations nécessaires ; elle comporte aussi souvent une enquête du service social.

Les décisions doivent, entre autres, être rendues en principe dans la forme écrite, être motivées, annoncer les sanctions et indiquer les voies de droit.

Souvent, les personnes à l'aide sociale se plaignent de ne pas pouvoir faire valoir leurs droits ou d'être victimes de l'arbitraire, bien que les dispositions légales existent.

Les décisions de dernière instance des tribunaux administratifs cantonaux peuvent être contestées devant le Tribunal fédéral pour autant qu'elles concernent une violation du droit fédéral ou du droit constitutionnel cantonal. En pratique, il s'agit de la violation de la garantie du minimum vital de l'art. 12 Cst. ou de la protection de l'arbitraire (art. 9 Cst.). Une violation de la loi cantonale sur l'aide sociale ne peut en revanche plus être examinée par le Tribunal fédéral.

⁴⁸ Bauer/Wyss 1997, pp. 75 ss

Echange de données et protection des données

L'aide sociale doit garantir la protection des données personnelles et le respect du secret professionnel. Mais le bon fonctionnement de l'aide sociale, qui intervient subsidiairement et traite de problématiques complexes, requiert par ailleurs l'échange de données, dans l'intérêt des personnes concernées, pour leur éviter de multiplier les démarches ou pour vérifier les prestations auxquelles elles auraient droit. L'échange de données répond aussi à d'autres intérêts : la procédure administrative, la lutte contre les abus, ou des fins statistiques.

L'échange d'informations est au centre de la collaboration interinstitutionnelle (CII). Une expertise⁴⁹ réalisée à la demande des comités nationaux CII analyse la situation et en tire des conclusions. Elle note la complexité des bases juridiques qui définissent l'échange de données entre les acteurs de la CII : l'AI et l'AC sont réglées au niveau fédéral, comme le domaine de l'asile et le droit des étrangers. En revanche, l'aide sociale et l'orientation professionnelle sont des tâches cantonales. L'AI et l'AC se libèrent mutuellement de l'obligation de garder le secret, pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose et que les données échangées servent à trouver des mesures de réadaptation adéquates. Pour les autres partenaires CII, dont l'aide sociale, l'échange de données requiert une base légale cantonale formelle et l'accord de la réciprocité aux offices AI et aux organes d'exécution de l'AC. Une telle base légale figure dans certaines lois cantonales d'aide sociale, mais pas dans toutes.

Exemple: La loi bernoise a été complétée de façon très détaillée sur ces aspects en 2011 (art. 8 à 8c, 49 à 53). Elle comporte aussi une norme sur la collaboration interinstitutionnelle :

Art. 19b Collaboration interinstitutionnelle

¹ Les services sociaux collaborent avec d'autres institutions, notamment avec les organes de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité et de l'orientation professionnelle et personnelle, afin de favoriser l'insertion des personnes tributaires de l'aide sociale ainsi que leur autonomie financière.

² Dans la mesure du possible, les institutions participantes coordonnent leurs offres de mesures d'insertion.

³ Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.

L'AI et l'AC n'ont donc pas besoin, entre elles, du consentement exprès de l'assuré. En revanche, l'AC ne transmet en principe des informations aux acteurs de l'aide sociale qu'en présence d'un consentement exprès de la personne concernée, d'un droit de réciprocité inscrit dans la législation de l'aide sociale et pour un cas défini ; l'absence de base légale cantonale spécifique peut cependant être palliée, selon l'expertise, par le consentement de la personne, donné en connaissance de cause et de plein gré.⁵⁰

L'expertise conclut qu'il serait possible

« de combler des lacunes et renforcer la sécurité juridique par la création de normes expresses sur l'échange de données CII dans le droit cantonal sur l'aide sociale et la formation professionnelle ou par des précisions dans la LACI et dans le droit de l'asile et des étrangers. Toutefois, des normes relatives à l'échange de données ne permettront pas de gommer les différences fondamentales dans les mandats légaux et l'organisation des institutions concernées.

En outre, un consentement juridiquement valable de l'intéressé peut compenser l'absence de base légale permettant à la CII d'atteindre l'un des objectifs prioritaires, à savoir l'amélioration de la collaboration entre les acteurs dans des cas complexes dans l'intérêt des clients. De ce fait, il n'est pas indispensable de légiférer. »⁵¹

⁴⁹ Pärli 2013

⁵⁰ Pärli 2013 (résumé français p. 3)

⁵¹ Pärli 2013 (résumé français p. 4)

3.12.2 Attentes, enjeux

La clarification des procédures et l'amélioration de la position juridique des administrés de l'aide sociale sont un volet attendu de nouvelles normes ; c'est l'un des points du postulat « Loi-cadre relative à l'aide sociale ». Cependant, les besoins restent en partie imprécis. Les aspects procéduraux sont en effet déjà réglés en droit. Dans la pratique, il se peut qu'ils ne soient pas correctement mis en œuvre et que les procédures soient très longues, mais il semble qu'il n'y ait pas lieu de créer de nouvelles normes ; il faut mieux appliquer celles qui existent. Sur un point cependant, l'apport de normes fédérales serait décisif : une loi fédérale en matière d'aide sociale permettrait d'élargir les motifs de recours justiciables par le Tribunal fédéral.⁵²

Le droit cantonal ne règle souvent pas suffisamment ce qui est admissible en fait de recherche de renseignements et de preuves.⁵³ Dans le souci d'éviter les tracasseries et les intrusions disproportionnées dans la vie privée, certains ont avancé l'idée d'une procédure écrite standard « sans aller au guichet » ou d'une information automatique sur la base de la déclaration fiscale,⁵⁴ comme pour la réduction des primes de l'assurance-maladie. Ces propositions ne font plus partie des attentes actuelles des acteurs consultés.

3.13 Financement

3.13.1 Situation actuelle

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre cantons et Confédération (RPT) a laissé l'aide sociale dans la compétence réglementaire et financière exclusive des cantons.

Dans les cantons, le financement de l'aide sociale, et notamment la répartition des charges entre le canton et les communes, est organisé de manières diverses.

3.13.2 Attentes, enjeux

Les partisans des interventions parlementaires demandant une loi-cadre ne font pas de l'enjeu financier le centre de leur intérêt. Le postulat de la CSSS-N ne mentionne pas cet aspect. Certes, des raisons plaideraient pour un partage des charges : une participation financière de la Confédération renforcerait la prise en compte globale des assurances sociales et de l'aide sociale et réduirait le risque de transfert de charges entre institutions. En outre, une nouvelle réglementation du financement pourrait être l'occasion de revoir la répartition des charges à l'intérieur des cantons, par exemple entre le canton et les communes, ou entre les villes-centres, les communes d'agglomération et les autres communes. Enfin, l'édiction de normes de droit fédéral qui engageraient uniquement les cantons, sans participation financière de la Confédération, paraît plutôt problématique. Or il n'est pour l'instant nullement question que la Confédération participe à ce financement.

3.14 Règlement des compétences dans les situations intercantionales

3.14.1 Situation actuelle

La règle de l'obligation de remboursement par le canton d'origine, inscrite dans la LAS, est contestée depuis longtemps. Or, elle a été supprimée le 14 décembre 2012, mais cette modification n'entrera en vigueur que quatre ans après l'expiration du délai référendaire, soit le 8 avril 2017.⁵⁵

⁵² Coullery/Meyer 2013, Rz. 161–162

⁵³ Hänni 2011, p. 128

⁵⁴ Bauer/Wyss 1997, p. 74

⁵⁵ FF 2012 8903

3.14.2 Attentes, enjeux

La LAS continuerait à s'appliquer en parallèle ou comme partie intégrante de nouvelles normes (fédérales), avec au besoin des modifications. Certaines dispositions n'offrent en effet plus de réglementation satisfaisante actuellement,⁵⁶ mais elles ne sont pas en rapport direct avec les enjeux soulevés par l'harmonisation de l'aide sociale et ne sont pas reprises ici.

3.15 Divers

Les partisans d'une loi-cadre sur l'aide sociale y voient souvent une opportunité d'inscrire encore d'autres thèmes qu'ils souhaiteraient développer. Des principes de prévention de la pauvreté⁵⁷, une base légale pour la recherche et une obligation de procéder à des évaluations des effets sont quelques-uns de ces points qui pourraient aussi entrer dans un corps de normes au niveau fédéral. Mais ils sont secondaires par rapport aux normes concernant directement l'aide sociale et ne sont pas traités davantage ici.

⁵⁶ CDAS 2008

⁵⁷ Par exemple Caritas (2010)

Partie II : Autres prestations sous condition de ressources

4 Prestations cantonales sous condition de ressources – généralités

Cette partie du rapport examine dans les grandes lignes ce que signifierait régler dans de nouvelles normes non seulement l'aide sociale, comme dans la partie précédente, mais également les autres prestations cantonales sous condition de ressources.

L'harmonisation des prestations sous condition de ressources pose des questions à plusieurs niveaux. Les chapitres de la Partie II les abordent comme suit:

Le chapitre 4 donne une information générale sur l'état actuel de l'offre et la façon dont les prestations sont aménagées dans les cantons, avec les problèmes inhérents à la fois à toute prestation sous condition de ressources et à ses relations avec les autres prestations, problèmes auxquels l'harmonisation et la coordination devraient répondre.

Le chapitre 5 examine, pour un choix de prestations, la question de l'harmonisation « horizontale » de chacune de ces prestations entre les cantons, puis celle de la coordination « verticale » de cette prestation avec l'aide sociale.

Ensuite, le chapitre 6 s'intéresse à l'harmonisation et à la coordination de l'ensemble des prestations, y compris l'aide sociale, au sein d'un même canton : que faut-il régler pour avoir des régimes de prestations sous condition de ressources harmonisés et coordonnés ?

4.1 Diversité des régimes cantonaux

Les cantons connaissent de nombreuses prestations sous condition de ressources en amont de l'aide sociale. La disparité entre les cantons est très marquée, comme le montre l'Inventaire des prestations sociales sous condition de ressources dressé par l'OFS.⁵⁸

Certaines prestations sous condition de ressources garantissent aux personnes de condition modeste l'accès aux prestations publiques de base telles que la santé, la formation, la justice. Ces prestations sont définies dans le droit fédéral et mises en œuvre dans tous les cantons, qui conservent une marge de manœuvre. Il s'agit, selon l'inventaire de l'OFS, de la réduction individuelle des primes de l'assurance-maladie obligatoire, des bourses d'étude, de l'assistance judiciaire, de l'aide aux victimes d'infractions et des subsides pour le paiement des cotisations aux assurances sociales.

Un autre type de prestations a pour fonction de compléter les assurances sociales : les prestations complémentaires à l'AVS/AI, les aides cantonales supplémentaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI et autres aides pour les frais de soins et les séjours en établissement, les aides aux chômeurs, les aides à la famille.

Enfin, d'autres prestations publiques viennent compléter une protection privée insuffisante, notamment dans le cas d'obligations découlant du droit civil : les avances sur contributions d'entretien, les aides aux mineurs. Les aides au logement facilitent l'accès à un bien élémentaire, mais régi par le droit privé.

⁵⁸ OFS 2007 et OFS 2014.

4.2 Aménagement et cohérence des systèmes de prestations au sein des cantons

4.2.1 Relations entre les prestations

L'aide sociale au sens étroit a un caractère subsidiaire par rapport aux autres prestations sous condition de ressources. En revanche, les relations entre ces autres prestations ne sont pas nécessairement ordonnées. Chacune répond à un objectif propre et définit ses propres conditions d'octroi, son propre mode de calcul. Il peut en résulter que, dans un canton, deux ménages dans la même situation, sollicitant les mêmes prestations, se retrouvent avec des revenus disponibles différents selon l'ordre dans lequel ils ont demandé ces prestations.

Il se peut également, selon la façon dont sont aménagées les prestations sous condition de ressources, qu'une amélioration du revenu du travail se solde par une perte financière, en raison de l'extinction totale ou partielle du droit à une prestation ou de l'assujettissement à des contributions plus élevées (impôts, contributions calculées en fonction du revenu).

En raison des différents modes de financement, le recours à telle ou telle prestation pour couvrir les besoins vitaux peut entraîner un report de charges d'un agent de financement sur un autre, voire un transfert entre la Confédération et les cantons (ou l'inverse) dans le cas de responsabilités partagées (prestations complémentaires à l'AVS/AI, réduction individuelle des primes).

Ces effets indésirables mettent en évidence la nécessité de coordonner les différentes prestations visant la couverture des besoins vitaux.

4.2.2 Pertes financières dues à l'agencement des prestations

La problématique des pertes financières systémiques a été illustrée et portée dans le débat public par deux études de la CSIAS en 2007.⁵⁹ Le Conseil fédéral a par la suite demandé une actualisation de l'analyse et présenté un rapport sur la question en 2012.⁶⁰

Les pertes financières systémiques recouvrent les notions d'effets de seuil et d'effets pervers sur l'activité. Dans le premier cas, une augmentation minimale du revenu du travail au-delà d'un certain seuil se traduit par une chute abrupte du revenu disponible libre, en raison de la perte du droit à l'aide sociale ou à une autre prestation sous condition de ressources. Dans le second cas, sur un segment de revenu plus ou moins étendu, toute augmentation du revenu du travail est plus que contrebalancée par la diminution d'une prestation ou l'augmentation progressive d'un prélèvement, comme la charge fiscale ; dans ces situations, le taux marginal d'imposition ou le ratio de réduction du transfert sont supérieurs à 100 %. Ainsi, d'un point de vue financier, il n'y a aucun intérêt à travailler davantage ou pour un revenu plus élevé, puisqu'il n'en résulte aucune amélioration ou qu'il s'ensuit même une péjoration de la situation du ménage. Il faut obtenir un revenu du travail considérablement plus élevé pour sortir de cette « trappe » de pauvreté.

Les pertes financières systémiques contreviennent donc à la justice sociale : certains ménages qui perçoivent leurs revenus du travail se retrouvent moins bien lotis que ceux qui ne tirent leurs ressources que de transferts sociaux, et il arrive que des ménages qui travaillent davantage pour augmenter leur salaire soient pénalisés par la diminution de leur revenu disponible libre.

Depuis la première collecte de données dans les cantons en 2006, la plupart des cantons ont pris conscience du problème, plus ou moins marqué selon les cas. L'aide sociale et les avances sur contribution d'entretien sont les prestations qui se trouvent le plus souvent à l'origine des pertes de revenu systémiques. Certains cantons ont entrepris des réformes

⁵⁹ Knpfer/Bieri 2007 et Knpfer/Pfister/Bieri 2008 (2007 pour l'édition allemande).

⁶⁰ Ehrler/Knpfer/Bochsler 2012 et Conseil fédéral 2012b.

d'envergure concernant l'ensemble du système. Beaucoup ont réduit ou éliminé les pertes financières induites par au moins une prestation ou contribution. Mais en dépit des dispositions prises, on constate toujours des risques de pertes financières systémiques dans presque tous les cantons.

Tableau 3 : Evolution des pertes financières pour les ménages dans les cantons et situation en 2011*⁶¹

Ct	Entrée de l'aide sociale	Sortie de l'aide sociale	Imposition des allocataires de l'aide sociale	Avance sur contributions d'entretien	Réduction individuelle des primes d'assurance-maladie	Accueil extrafamilial pour enfants (contributions parentales)
AG			X	X		
AI			X	X	X	x
AR	X	x	X			x
BE			R		X	E
BL	X	x	E	X		
BS	R	R	E	E	E**	
FR			X	x	X	
GE	R	R			E**	
GL	X	x	R	x		
GR	X	x***	E	x		
JU			X	x	X	
LU	R	x***	R	x		x
NE			R	R	R	
NW	X	x***	x	x		x
OW	X	x***	x	R		R
SG	X	x	R			x
SH	X	x***	x	x		x
SO	E		R	x		
SZ	E	E	R	x		x
TG	X			x	X	x
TI						
UR	E	E	E	x		E
VD			E	E	E**	
VS			E	x	X	
ZG	X			x		
ZH	X	X	X	x	E**	

E = perte éliminée depuis 2006; R = perte réduite depuis 2006;

x = la perte subsiste (inchangée); champ vide = pas de perte (ni en 2006 ni en 2011)

* On ne dispose pour 2011 de simulations analogues à celles réalisées pour 2006 que pour quelques cantons. Le tableau se base donc en partie sur des appréciations portées par la CSIAS.

** Les cantons ayant réaménagé la réduction individuelle des primes ont tous conservé un modèle échelonné, mais les pertes de revenu ont été réduites dans une mesure telle qu'on peut considérer qu'elles ont été éliminées.

*** L'apparition d'un effet de seuil survient quelque temps après la sortie de l'aide sociale, les cantons concernés continuant d'accorder une franchise pendant 4 à 6 mois.

Source : Conseil fédéral 2012, p. 7 (d'après Ehrler/Knupfer/Bochsler 2012)

⁶¹ La situation peut avoir évolué dans certains cantons depuis 2012. A Zurich, l'effet de seuil lié aux avances sur contributions d'entretien a été supprimé depuis l'entrée en vigueur d'une nouvelle ordonnance en 2013.

L'observation de certains principes dans l'aménagement des prestations sous condition de ressources atténue les effets pervers susmentionnés :

- Les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité sont évités si les prestations et les prélèvements dépendant du revenu évoluent de façon linéaire et non par paliers.
- Afin de ne pas décourager le travail, les prestations sous condition de ressources doivent comporter une franchise proportionnelle sur le revenu. Ainsi, les dépenses et les charges liées à l'activité professionnelle sont compensées.
- Les prestations qui limitent la charge que représentent des dépenses obligatoires des ménages, comme les primes d'assurance-maladie, le loyer ou les frais de garde, diminuent graduellement, sans pertes financières, si la part maximale à la charge du ménage est définie en proportion du revenu.

Si ces principes valent pour chaque prestation prise séparément, ils n'apportent les effets attendus que si l'ensemble du système est cohérent et coordonné avec le système fiscal (chapitre 6). Dans un rapport sur les conséquences sur le revenu disponible de l'imposition des prestations de soutien et l'exonération du minimum vital, le Conseil fédéral conclut que la prise en compte de toutes les prestations de soutien dans l'assiette fiscale serait conforme à l'équité fiscale. Afin de corriger l'augmentation de la charge fiscale qui en résulterait, les cantons devraient prendre des mesures de correction : le principe de l'exonération du minimum vital devrait être inscrit dans la LHID, laissant aux cantons la compétence de définir le minimum vital.⁶²

⁶² Conseil fédéral 2014

5 Examen d'un choix de prestations

5.1 Choix de prestations

Le présent rapport se concentre sur un choix de prestations dont le besoin d'harmonisation, éventuellement par une loi fédérale, a été reconnu et a déjà fait l'objet d'études auxquelles ce chapitre se réfère. Le postulat « Loi-cadre relative à l'aide sociale » les mentionne expressément. Il s'agit des avances sur contributions d'entretien, des aides à la formation et des prestations complémentaires pour familles.

Les avances sur pensions d'entretien jouent un rôle primordial pour les ménages monoparentaux, surreprésentés parmi les ménages pauvres. Les aides à la formation sont tout particulièrement importantes pour encourager la formation chez les jeunes et leur éviter de s'engager dans un parcours d'aide sociale. Contrairement à ces deux prestations, versées dans tous les cantons, les prestations complémentaires pour familles n'ont été introduites que dans quatre cantons à ce jour (Tessin, Soleure, Vaud et Genève). Mais elles restent très présentes dans la discussion, tant au niveau cantonal qu'au niveau fédéral.⁶³ Ces trois types de prestations sous condition de ressources, selon leur aménagement, peuvent prévenir efficacement le recours à l'aide sociale dans de nombreux cas. Ils sont pris comme exemples. La même réflexion peut s'appliquer à d'autres prestations.

L'harmonisation des prestations sous condition de ressources présente deux aspects : l'harmonisation de chacune des prestations *entre les cantons* et la *coordination avec l'aide sociale*.

5.2 Avances sur contributions d'entretien

5.2.1 Situation actuelle

L'aide en matière de prestations d'entretien intervient pour garantir les droits de l'enfant et des conjoints lorsque le débiteur ou la débitrice ne s'acquitte pas de ses obligations. Elle comporte d'une part une aide au recouvrement des créances et, d'autre part, le versement d'avances sur les contributions dues.

L'aide au recouvrement est régie par le droit fédéral. La révision du code civil (Entretien de l'enfant) prévoit l'introduction d'une délégation de compétence au Conseil fédéral pour qu'il unifie la pratique de l'aide au recouvrement par voie d'ordonnance.⁶⁴ Le présent rapport ne traite pas ce volet.

Eu égard à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons prévue par la Constitution, la réglementation du versement d'avances pour l'entretien de l'enfant lorsque les père et mère ne satisfont pas à leur obligation d'entretien est du ressort des cantons. C'est d'ailleurs ce que prévoit l'art. 293, al. 2, CC. Tous les cantons versent des avances sur les contributions d'entretien pour enfant ; quelques-uns avancent également les contributions pour conjoint. Le présent rapport, qui se réfère sur ce point au rapport du Conseil fédéral « Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement »⁶⁵, se limite aux contributions d'entretien pour enfant.

Les dispositifs d'avances sur les contributions d'entretien diffèrent beaucoup d'un canton à l'autre de par les conditions à remplir, les principes et les bases de calcul, le montant et la

⁶³ Plusieurs parlements cantonaux sont saisis d'interventions demandant de telles prestations ; dans certains cas, des projets de loi ont été préparés, et parfois suspendus ou abandonnés. Au niveau fédéral, les deux initiatives parlementaires portant sur des prestations complémentaires pour familles ont été classées en 2011, mais une nouvelle motion a été déposée en 2013 (13.3351 Mo. Feri « Les prestations complémentaires pour les familles. Un moyen de lutter contre la pauvreté »).

⁶⁴ FF 2014 511, ici 538–539

⁶⁵ Conseil fédéral 2011

durée de versement. Dans deux cantons, Berne et le Tessin, la prestation ne dépend pas du revenu et n'est donc pas versée sous condition de ressources.

En particulier, les conditions du droit à la prestation en restreignent plus ou moins l'accès. Les limites de revenus et de fortune diffèrent. S'il n'est pas prévu d'avances partielles ni de franchise sur le revenu, le droit à toute aide s'éteint dès que le revenu du parent créancier dépasse, même de peu, le seuil défini : ainsi, pour quelques francs de plus, la perte est importante. Enfin, les cantons étendent ou limitent la portée de leur dispositif en fonction de la durée maximale de versement des avances et des montants maximaux qu'ils admettent.

5.2.2 Harmonisation des avances sur contributions d'entretien

La CDAS a examiné la diversité des systèmes cantonaux. Elle a fait des recommandations en vue d'un aménagement de la prestation qui réponde le mieux aux besoins et au bien de l'enfant et évite autant que possible les effets de seuil.

Tableau 4 : Recommandation de la CDAS (2013)

ASPECT	RECOMMANDATION
Conditions donnant droit à l'avance	
Délai de carence	1 Il est renoncé à un délai de carence qui dépende du domicile de l'enfant.
Nationalité de l'enfant et statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien	2 Le droit à l'ACE doit dépendre du domicile civil de l'enfant, mais ni de sa nationalité, ni du statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien.
Base et principes de calcul de l'ACE octroyée sous condition de ressources	
Modèle selon les PC AVS/AI	3 Il est tenu compte du revenu et de la fortune en s'inspirant du régime des PC AVS/AI (application par analogie) mais en examinant l'opportunité de définir les besoins vitaux (en particulier ceux des enfants) de façon plus large.
Revenu du concubin / de la concubine	4 Il n'est pas tenu compte du revenu du concubin / de la concubine.
Avance partielle	5 Un régime d'avances partielles doit être mis en place.
Avance partielle combinée à une franchise sur le revenu	6 L'avance partielle est à combiner avec une franchise sur le revenu.
Franchise sur le revenu	7 La franchise sur le revenu se monte à 30 % au moins du revenu de l'activité lucrative ou, au minimum, correspond aux barèmes de la LPC
Montant de l'avance	
Rente d'orphelin	8 Le montant maximum avancé au titre de l'ACE correspond au minimum au montant de la rente d'orphelin simple maximale.
Durée de versement de l'avance	
Début des versements	9 L'ACE est versée à partir du moment où la demande est déposée.
Fin des versements	10 L'ACE est versée conformément au titre d'entretien et au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans révolus.

Source : CDAS 2013, p. 22

Le Conseil fédéral et la CDAS ont reconnu le besoin d'améliorer les dispositifs d'avances sur contributions d'entretien et de réduire les différences. La voie de la législation fédérale nécessiterait au préalable la création d'une base constitutionnelle. L'occasion qui se présentait d'introduire une telle disposition dans l'article constitutionnel sur la famille a été écartée au cours des débats parlementaires, puis l'article a été rejeté en votation populaire. Cela dit, le traitement de l'initiative cantonale (09.301) « Harmonisation des avances et du recouvrement des pensions alimentaires », à laquelle il a été donné suite, est en cours. Le 2 décembre 2014, le Conseil des Etats a décidé de classer l'intégralité de cette initiative (BO 2014 E 1129). Le Conseil national doit encore se prononcer à ce propos.

5.2.3 Coordination avec l'aide sociale

Les points de contact entre les contributions d'entretien et l'aide sociale ont été évoqués au chapitre 3.8. La protection du minimum vital du débiteur peut notamment conduire les juges à n'octroyer aucune contribution d'entretien, parce que le parent débiteur devrait entamer son minimum vital, ou alors à fixer une contribution nettement inférieure aux besoins réels de l'enfant. Cette réglementation fait l'objet de critiques, parce que la fixation de contributions d'entretien basses empêcherait la mise en œuvre d'un système efficace d'avances. Leur versement présuppose en effet l'existence d'un titre d'entretien (c'est-à-dire une décision d'un tribunal, une convention de séparation ou de divorce approuvée par un juge, une transaction judiciaire ou une convention d'entretien approuvée par l'autorité de protection de l'enfant) et trouve sa limite dans les montants fixés dans celui-ci. Lorsque la contribution fixée dans le titre d'entretien est inférieure aux limites définies par les règlements cantonaux en matière d'avances sur contributions d'entretien, la somme avancée ne permet pas de couvrir les besoins de l'enfant, qui va alors devoir solliciter l'aide sociale (FF 2014 511, ici 523-524).

C'est pourquoi certains des milieux consultés dans le cadre de la révision du code civil (Entretien de l'enfant) ont souhaité que le débiteur puisse être condamné au versement d'une contribution minimale, sans égard à son propre minimum vital, afin que l'enfant puisse obtenir des avances à concurrence de ce montant.⁶⁶ D'après ce système, le juge condamnerait donc le parent débiteur au versement d'une contribution qu'il n'est pas en mesure de payer, dans le seul but de permettre à l'enfant d'obtenir le versement d'avances par la collectivité publique jusqu'à la somme indiquée dans la décision ou la convention ou jusqu'au montant maximal prévu par le droit cantonal. Bien que subrogée pour les droits de l'enfant (art. 289, al. 2, CC), la collectivité publique n'aurait toutefois aucune possibilité d'encaisser les montants avancés, le minimum vital du débiteur étant protégé au moment de l'exécution. De cette manière, la collectivité publique avancerait non pas une somme que le débiteur ne paie pas bien qu'il le puisse, mais une somme qu'il ne peut pas payer. En d'autres termes, elle ne se limiterait pas à avancer le montant que le parent débiteur ne verse pas à l'enfant, comme le prévoit l'art. 293, al. 2, CC, mais lui fournirait une prestation d'assistance (FF 2014 511, ici 543). L'institution d'une telle contribution d'entretien minimale garantie par l'Etat relève donc de la compétence des cantons.

Pour la collectivité publique, le versement de l'aide sociale aux ménages monoparentaux concernés ou le versement d'une prestation distincte, destinée à l'entretien de l'enfant, reviendraient presque au même financièrement. Mais les familles se verraient dispensées de s'adresser à l'aide sociale. Un tel changement en vue de garantir le droit à une contribution d'entretien minimale ne peut être introduit au niveau fédéral sans nouvelle base constitutionnelle, distincte de celle qui permettrait à la Confédération de légiférer sur l'aide sociale. A défaut d'une telle base et comme première mesure, la révision du code civil propose, de rendre obligatoire l'indication du montant nécessaire à l'entretien convenable de l'enfant dans les décisions ou conventions relatives à la contribution d'entretien, en plus du montant fixé à la charge du parent débiteur. Les cantons pourraient choisir de se référer à ce montant convenable pour leurs avances.⁶⁷

Comme dans le cas des autres prestations sous condition de ressources, une coordination des avances sur contributions d'entretien avec l'aide sociale suppose d'uniformiser certains paramètres (définition de l'unité d'assistance, revenu déterminant) et de définir l'ordre de perception des prestations. Ces aspects de l'harmonisation sont traités au chapitre 6.

⁶⁶ FF 2014 511, ici 544

⁶⁷ FF 2014 511, ici 545

5.3 Aides à la formation

5.3.1 Situation actuelle

Les parents sont responsables d'assumer la formation de leurs enfants. Lorsque les moyens sont insuffisants, des aides publiques peuvent être demandées au canton. Depuis l'introduction de la RPT, la contribution de la Confédération se limite à soutenir les allocations pour la formation tertiaire.

Les systèmes cantonaux d'allocations de formation sont hétérogènes, si bien que les chances d'obtenir une aide financière diffèrent selon le lieu de domicile. Quant aux montants, s'ils varient également, ils permettent rarement d'assurer un niveau de vie suffisant en plus des frais d'études. La couverture du minimum social revient à l'aide sociale qui, de son côté, ne se reconnaît généralement pas le rôle de financer la formation.

L'importance de la formation pour les jeunes en général et, en particulier, pour ceux qui sont exposés au risque de pauvreté et de dépendance à l'égard de l'aide sociale est largement reconnue. Sans solution satisfaisante pour la couverture des besoins pendant la formation, les autres mesures d'encouragement ne peuvent pas se révéler efficaces.

5.3.2 Harmonisation des aides à la formation

Les cantons se sont engagés dans l'élaboration d'un accord intercantonal qui fixe des principes et des standards minimaux. Le concordat sur les bourses d'études⁶⁸ est entré en vigueur le 1er mars 2013 pour les cantons signataires ; un délai de cinq ans (jusqu'en 2018) leur est laissé pour procéder à l'adaptation de leur législation.

Le concordat couvre les allocations versées dans les cas de première formation du degré secondaire II et du degré tertiaire (bachelors, et masters des hautes écoles universitaires, des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles pédagogiques ; examens professionnels fédéraux et examens professionnels fédéraux supérieurs, formations dispensées par les écoles supérieures). La formation professionnelle supérieure est aussi assimilée aux premières formations.

Le concordat prévoit des standards minimaux en matière d'ayants droit, de limite d'âge, de durée du soutien financier, de garantie du libre choix de la formation, de montant, de prise en compte du type de formation dans l'octroi de l'allocation.

Le montant d'une allocation complète est fixé à 12 000 francs pour le degré secondaire II et à 16 000 francs pour le degré tertiaire, avec des suppléments en cas d'enfants à charge. Le concordat fonde le calcul de l'allocation sur l'écart à combler entre les ressources disponibles et celles qui sont nécessaires à l'entretien et à la formation. Dans certaines limites, il est possible d'avoir un revenu propre.

Les allocations de formation ne se conçoivent pas comme des prestations garantissant le minimum social. Le concordat ne change rien à cela.

Avant l'entrée en vigueur du concordat, l'Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES) a déposé une initiative populaire sur les bourses d'études, en 2012. L'initiative, qui a abouti, demande de transférer à la Confédération la compétence d'harmoniser les aides à la formation dans le degré tertiaire. Elle vise entre autres à introduire des aides qui garantissent un niveau de vie minimal. Le Conseil fédéral a proposé un contre-projet indirect⁶⁹ qui ne modifie pas l'ordre des compétences. Il entend soutenir les buts du concordat en réservant les subventions fédérales aux bourses d'études aux cantons qui respectent les dispositions du concordat en ce qui

⁶⁸ Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études du 18 juin 2009. Les informations sont tirées du site de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), www.cdip.ch thème Bourses d'études (consulté le 4.12.2014).

⁶⁹ Message relatif à l'« Initiative sur les bourses d'étude » et au contre-projet indirect (révision totale de la loi sur les contributions à la formation du 26 juin 2013, FF **2013** 4935.

concerne la formation tertiaire. Le projet de loi sur les contributions à la formation ne comporte pas de dispositions matérielles et renonce donc à fixer le niveau des prestations. Le projet est encore en délibération au Parlement.

Ainsi, aujourd'hui et vraisemblablement à l'avenir également, les aides à la formation limitées au secondaire II et au tertiaire contribuent à l'égalité des chances mais concernent relativement peu les familles et les jeunes de condition très modeste. La révision des lois cantonales sur les bourses d'études à la suite de l'adoption du concordat peut néanmoins fournir une occasion d'examiner également la relation avec l'aide sociale.

5.3.3 Coordination avec l'aide sociale

L'aide sociale a pour mission de garantir un niveau de vie minimal et de favoriser l'intégration. Cependant, elle ne considère généralement pas qu'il est de son rôle de financer des formations professionnelles. Les jeunes provenant de familles déjà tributaires de l'aide sociale risquent même d'être découragés de se former, car leur revenu d'apprentissage, pris en compte dans le revenu du ménage, peut conduire à une réduction des prestations. La coordination entre les aides à la formation et l'aide sociale a surtout pour but de placer les jeunes dans une démarche de formation et non d'assistance.

La réflexion sur une harmonisation des bourses d'études et de l'aide sociale emprunte largement au modèle mis en place dans le canton de Vaud en 2010 dans le cadre du projet FORJAD.⁷⁰ Une des mesures de FORJAD met en œuvre le principe « une bourse d'études plutôt que de l'aide sociale » : pour les jeunes adultes à l'aide sociale, des aides à la formation viennent se substituer à l'aide sociale, également pour la formation professionnelle initiale. Les deux systèmes de prestations ont subi des changements : leurs conditions d'octroi ont été mises en concordance, les montants des bourses ont été relevés et harmonisés avec ceux de l'aide sociale afin d'éviter les effets de seuil. Les familles dont les enfants entreprennent une formation ne voient plus leurs prestations diminuer, et les jeunes adultes peuvent vivre durant leur formation sans avoir recours à l'aide sociale.

La CSIAS a formulé des recommandations en vue d'une meilleure concertation entre le domaine des bourses d'études et celui de l'aide sociale, selon le principe « Bourses d'études plutôt qu'aide sociale ». Elle recommande aux cantons qui revoient leurs règlements sur les aides à la formation d'ouvrir l'accès à ces aides aux adolescents dès 16 ans et de couvrir également les filières de formation professionnelle initiale, et non seulement le degré secondaire II et le tertiaire. Les jeunes titulaires d'un permis de séjour doivent pouvoir y accéder. Les bourses doivent couvrir l'entretien, sans décourager l'exercice d'une activité lucrative compatible avec l'accomplissement de la formation dans les meilleurs délais. L'accompagnement des jeunes devrait s'effectuer en commun par les deux systèmes, sous forme de case management.

5.4 Prestations complémentaires pour familles

5.4.1 Situation actuelle

Plusieurs cantons versent des prestations aux familles dont les ressources sont faibles. Ces prestations se limitent cependant à fournir un complément durant les premiers mois après la naissance d'un enfant. Le canton du Tessin a fait œuvre de pionnier en introduisant en 1997 des prestations destinées à couvrir les besoins du ménage, puis ceux de l'enfant, sur une période beaucoup plus longue (jusqu'à 16 ans). Par « prestations complémentaires pour familles », on comprend ce genre de prestations qui soutiennent la famille sur plusieurs années, à un niveau supérieur au minimum vital.

⁷⁰ CSIAS 2011a, www.vd.ch/etablissements-de-formation/centre-dorientation-et-de-formation-professionnelles/forjad (consulté le 3.12.2014).

L'idée de généraliser le modèle tessinois a été portée au niveau national d'abord par la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), puis au Conseil national. Après dix ans de travaux, l'examen de diverses variantes et un avant-projet de loi, le Parlement a fini par classer en 2011 les initiatives parlementaires 00.436 Fehr Jacqueline et 00.437 Meier-Schatz « Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois ». Initialement, le but visé était de prévenir et de lutter contre la pauvreté des familles ainsi que de décharger l'aide sociale en introduisant en amont une prestation sous condition de ressources calquée sur le régime des PC à l'AVS/AI. Au cours des débats s'est affirmée la volonté politique de réserver de telles prestations aux ménages qui travaillent (*working poor*), et l'accent s'est déplacé vers les familles situées à la limite de l'aide sociale.

Le DFI a encore poursuivi la discussion avec la CDAS, sans aboutir toutefois à un modèle satisfaisant tous les intérêts en présence. Pour plusieurs cantons, une loi-cadre fédérale aurait été difficilement concevable sans contribution financière de la Confédération. La question de la base constitutionnelle, en revanche, ne pose pas de problème dans le cas des PC pour familles. La Confédération peut se fonder sur l'art. 116, al. 1 et 2.

Au point mort au niveau fédéral, l'idée n'en a pas moins progressé dans les cantons : Soleure (introduction : 2010–2014, prolongation : 2015–2017), Vaud (2011) puis Genève (2012) ont fait passer les prestations complémentaires pour familles dans leur législation sociale. Les plus avancés tirent leurs premiers bilans. D'autres cantons travaillent actuellement sur des projets analogues.⁷¹

Une motion est venue ranimer l'idée d'une loi fédérale en 2013 (13.3351 Mo. Feri Yvonne « Les prestations complémentaires pour les familles. Un moyen de lutter contre la pauvreté »). Elle n'a pas encore été traitée (état : session d'automne 2014).

5.4.2 Harmonisation des prestations complémentaires pour familles

Les régimes cantonaux de prestations complémentaires pour familles sont encore peu nombreux, ils ont tous été développés ces dernières années en référence au modèle tessinois, mais différent pourtant substantiellement. Les différences portent par exemple sur les points suivants⁷² :

Exercice d'une activité lucrative comme condition du droit

- SO : revenu minimal d'activité lucrative exigé
- GE : taux minimal d'activité lucrative exigé
- VD, TI : l'activité lucrative ne constitue pas une condition du droit, toutefois il est tenu compte d'un revenu minimal d'activité (revenu hypothétique) dans les ressources, sous certaines conditions.

Seuil d'entrée dans le régime (revenu ou taux d'activité minimal)

- SO: revenu minimal provenant d'une activité lucrative se situant entre 7'500 - 30'000 francs par année, en fonction de l'âge des enfants et du nombre de personnes adultes.
- VD: revenu uniquement hypothétique, pas de revenu minimal provenant d'une activité lucrative, afin d'éviter les effets de seuil.
- GE: degré d'occupation minimal requis pour avoir droit à des prestations: 40 % au minimum pour une famille monoparentale, 90 % au minimum pour une famille comprenant deux parents; quant au revenu des enfants (salaire d'apprenti), seule la moitié entre en ligne de compte.

⁷¹ La CSIAS publie une vue d'ensemble du processus politique dans les cantons sur son site : PCFam: Vue d'ensemble du processus politique dans les cantons (2014) <http://csias.ch/fondements-et-positions/dossiers-thematiques/famille/> (consulté le 3.12.2014).

⁷² CDAS 2010

Durée du versement, âge des enfants

- SO: jusqu'à 6 ans
- TI: jusqu'à 15 ans
- VD: jusqu'à 16 ans
- GE: jusqu'à 18 ans, ou jusqu'à 25 ans si l'enfant est en formation

Echelonnement des prestations en fonction de l'âge de l'enfant

- SO, GE: pas d'échelonnement
- TI: 0-3 ans: les prestations couvrent les besoins de base de la famille, 4-15 ans: les prestations ne couvrent que les besoins de base de l'enfant / des enfants.
- VD: 0-6 ans: les prestations couvrent les besoins de base de la famille, 6-16 ans: les prestations ne couvrent que les besoins de base de l'enfant / des enfants.

De petites différences dans le choix des options qui se présentent au moment de fixer une condition ou le niveau d'un paramètre peuvent avoir des effets considérables sur la portée et le coût du régime, le cercle de ses bénéficiaires, etc., et modifier du tout au tout le caractère de la prestation. Afin de favoriser une certaine convergence des régimes cantonaux en cours de développement dans la perspective d'une future loi fédérale, la CDAS a adopté des recommandations relatives aux principes et à l'aménagement des PC pour familles.⁷³

5.4.3 Coordination avec l'aide sociale

Les recommandations de la CDAS mettent en évidence les dispositions à prendre pour créer des incitations positives et éviter les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité à l'entrée, à la sortie ou à l'intérieur du système. La comparaison entre ménages à l'aide sociale, ménages au bénéfice de PC et familles situées juste au-dessus du niveau donnant droit aux PC est tout particulièrement importante. La CSIAS a développé un outil de simulation⁷⁴ qui permet de moduler différents paramètres et d'en observer les répercussions : l'exercice d'une activité lucrative comme condition du droit à la prestation (revenu minimum, taux d'activité minimal, revenu hypothétique), l'âge des enfants, le montant des besoins vitaux, les incitations à l'exercice d'une activité lucrative (revenu hypothétique, franchise sur le revenu) et les dépenses reconnues, en particulier pour l'accueil extra-familial des enfants.

⁷³ CDAS 2010

⁷⁴ CSIAS 2011b

6 Normes d'harmonisation et de coordination

6.1 Harmonisation et coordination au niveau cantonal

6.1.1 Lois d'harmonisation et de coordination cantonales

Quelques cantons ont entrepris de remédier aux effets indésirables et aux inégalités causés par la disparité de leurs régimes de prestations sous condition de ressources en adoptant un acte d'harmonisation des bases de calcul et une hiérarchisation des prestations :

TI (2000) Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps)

GE (2005) Loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (LRD)

NE (2005) Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS)

BS (2008) Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaG)

VD (2010) Loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS)

6.1.2 Harmonisation du revenu déterminant

Les prestations sous condition de ressources se fondent par définition sur les ressources, mais leur montant dépend de différentes valeurs, comme le salaire, le revenu net ou le revenu imposable, ce qui est peu transparent et conduit à des appréciations différentes de la capacité contributive des ménages. L'interaction des prestations avec le système fiscal, qui poursuit ses propres objectifs, peut engendrer des effets indésirables sur le niveau des prestations, en cas de réforme des déductions fiscales, par exemple. Le système serait plus cohérent et plus lisible s'il reposait sur une base uniformisée, répondant au principe « 1 franc est 1 franc »⁷⁵. C'est pourquoi la définition d'un revenu déterminant unifié, reprenant certains postes de la déclaration fiscale, est considérée comme un premier pas nécessaire sur la voie d'une harmonisation.⁷⁶

La CSIAS formule des recommandations⁷⁷ qui se fondent sur l'expérience des cinq cantons qui ont déjà légiféré :

- Le revenu déterminant se fonde sur le revenu net (c'est-à-dire le revenu obtenu à partir du salaire net en tenant compte des déductions reconnues).
- Seules les dépenses circonstanciées, liées à l'activité lucrative, doivent être imputées dans le calcul du revenu déterminant, à l'exclusion d'autres dépenses de nature facultative admises par le système fiscal.
- Les franchises sur la fortune sont à échelonner en fonction de la composition du ménage ; un taux d'imputation de la fortune est défini.

Chacun des cinq cantons définit quels éléments constituent le revenu, quelles déductions (dépenses obligatoires) sont admises, quels éléments de la fortune et quelles déductions sur la fortune sont pris en compte.

⁷⁵ Centre de calcul du revenu déterminant unifié (RDU), 2012, RDU, Revenu déterminant unifié, Guide pratique. Genève.

⁷⁶ CSIAS 2013b

⁷⁷ CSIAS 2013b

6.1.3 Définition uniforme de l'unité d'assistance

L'harmonisation ne concerne pas que la base de calcul, mais aussi la définition de l'unité d'assistance ou unité économique de référence, afin d'éviter des inégalités de traitement en fonction de l'état civil notamment. Les lois spéciales régissant les diverses prestations peuvent cependant prévoir des exceptions.

6.1.4 Hiérarchie des prestations

Les lois d'harmonisation et de coordination ont aussi pour fonction de définir l'ordre dans lequel l'examen du droit aux prestations doit être effectué. Ainsi, les prestations délivrées s'ajoutent au fur et à mesure au revenu déterminant unifié, selon l'ordre prévu. Par exemple, à Genève, la hiérarchie compte 12 prestations, en commençant par la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie, puis par les avances sur contributions d'entretien, pour finir par une prestation d'aide sociale aux rentiers AVS/AI. Ce système évite que les régimes s'imputent mutuellement des prestations.

La mise en œuvre du revenu déterminant unifié et hiérarchisé nécessite des bases de données centralisées. La réglementation de l'échange de données joue un rôle important.

6.2 Attentes envers de nouvelles normes et enjeux

Le postulat de la CSSS-N demande « dans quelle mesure une loi-cadre sur l'aide sociale pourrait apporter des éclaircissements sur (...) l'harmonisation de l'aide sociale avec d'autres prestations liées aux besoins (avances sur contributions d'entretien, aides à la formation, prestations complémentaires pour les familles) ».

Comme l'ont montré les paragraphes précédents, la question de l'harmonisation et de la coordination se pose en deux temps, et répond à des objectifs distincts :

- réduire les disparités cantonales et assurer une égalité de traitement entre des ménages vivant des situations analogues mais domiciliés dans des cantons différents : c'est l'objectif de l'harmonisation horizontale des prestations sous condition de ressources entre les cantons
- réduire les effets de seuil, éliminer les incitations négatives et réduire les différences entre les ménages d'un même canton qui ont des besoins analogues mais ne reçoivent pas les mêmes prestations en raison de la conception du système : c'est l'objectif de la coordination entre les prestations d'un même canton.

Une loi-cadre sur l'aide sociale ne pourrait assurer simultanément l'harmonisation d'autres prestations sous condition de ressources et la coordination du système social cantonal. La réalisation des différents objectifs nécessiterait soit différents instruments, soit un cadre plus large que celui de l'aide sociale au sens strict. On rejoint l'idée de régler dans un même instrument toute la garantie du minimum vital (social).

Partie III : Appréciation et conclusions

7 Appréciation du Conseil fédéral par rapport à la nécessité d'une intervention

7.1 Appréciation quant à la nécessité d'une intervention de la Confédération dans l'aide sociale au sens étroit

Des différentes critiques et revendications exposées au chapitre précédent, le Conseil fédéral retient en résumé les points suivants :

En tant qu'institution, l'aide sociale comporte trois caractéristiques essentielles : son inscription dans le fédéralisme (elle est de la compétence des cantons), l'application du principe de subsidiarité, et le principe de l'évaluation individuelle du besoin.

Ces caractéristiques ne sont pas fondamentalement remises en question. Elles sont acceptées et présentent certains avantages, notamment celui de permettre une réponse aux besoins individualisée et proche des réalités des personnes. Mais elles peuvent aussi être ambivalentes ou accuser des faiblesses :

- l'absence d'organe de décision ou de pilotage au niveau national (ou relevant de l'Etat de droit), palliée en partie par les recommandations d'une organisation professionnelle de droit privé ;
- des disparités qui peuvent s'avérer sources d'inégalités et d'inefficacité ;
- une décentralisation qui peut poser un problème de capacité aux plus petites unités ;
- le rôle subsidiaire de dernier filet social, qui met l'aide sociale dans la position d'assumer toutes les situations qui n'ont pas été réglées en amont.

Du point de vue du Conseil fédéral, ces faiblesses mettent en évidence quatre types de besoins :

- celui d'uniformiser ce qui doit être valable pour tous, comme la définition de l'aide sociale et de sa fonction ou les conditions du droit aux prestations ;
- celui d'harmoniser ce qui doit être analogue sans être nécessairement uniforme, comme les types de prestations, la procédure et les voies de droit ;
- celui de renforcer l'aide sociale au niveau institutionnel ;
- celui de coordonner l'aide sociale avec d'autres systèmes de prestations.

Ces points sont expliqués ci-dessous au moyen d'exemples.

7.1.1 Besoin d'uniformisation

Objectif

Inscrire l'aide sociale dans le système de sécurité sociale en lui donnant un cadre juridique cohérent ou des solutions cantonales équivalentes.

Exemples d'aspects à définir

Définition

Pour donner un contour plus net à l'aide sociale, une définition uniforme serait utile, en référence à un minimum social. Certes, il importe de renforcer la position de l'aide sociale au

sein du système de sécurité sociale, mais il serait bon que cette définition s'inspire des objectifs de l'aide sociale (couverture du minimum vital, encouragement de l'autonomie, intégration).

Fonction

L'aide sociale est un système à orientation finale, qui a vocation de couvrir les besoins indépendamment de la cause. Le principe de subsidiarité lui assigne le rôle de dernier filet de sécurité.

Droit aux prestations

Il est important que le droit à des prestations d'aide sociale soit garanti dans tous les cantons. Des normes unifiées pourraient formuler les droits, les devoirs et les sanctions et préciser dans quelle mesure le droit à l'aide sociale peut être assorti de conditions.

Couverture minimale des frais d'entretien

Une harmonisation de l'aide matérielle à l'échelle de la Suisse est impossible compte tenu des grandes disparités cantonales, notamment dans les primes de l'assurance obligatoire des soins et le niveau des loyers. Toutefois, le Conseil fédéral estime qu'il faudrait, par analogie aux normes de la CSIAS, définir un minimum vital pour couvrir les besoins liés à l'entretien (alimentation, vêtements, etc.) qui ne dépendent pas du domicile. Il conviendrait aussi d'uniformiser les éléments du calcul des besoins et l'échelle des équivalences. Enfin, une harmonisation s'impose pour ce qui est des conditions de remboursement de l'aide sociale perçue.

7.1.2 Besoin d'harmonisation

Objectif

Garantir l'équité et réduire les disparités en assurant le respect de normes minimales obligatoires par tous les cantons.

Exemples d'aspects à définir

Types de prestations et principes

Du point de vue du Conseil fédéral, il n'est ni nécessaire, ni même souhaitable d'uniformiser les prestations de l'aide sociale en tous points. Une harmonisation des types de prestations (aide personnelle, aide matérielle, aide à l'intégration) et des principes et objectifs à observer serait suffisante.

En ce qui concerne l'**aide personnelle**, il semble difficile de définir une offre minimale valable pour l'ensemble des cantons et des communes. L'important est que les personnes qui en ont besoin reçoivent un accompagnement social approprié par des professionnels en plus de l'aide matérielle.

L'harmonisation de l'**aide matérielle** concerne les prestations qui vont au-delà de la couverture des besoins liés à l'entretien. Il faut déterminer les autres prestations faisant partie de l'aide matérielle. Il s'agit premièrement de celles qui ne peuvent pas être harmonisées en raison des grandes différences cantonales, à savoir les frais de logement et les soins médicaux de base. Deuxièmement, il s'agit de prestations liées à la situation individuelle, nécessaires pour garantir le minimum vital.

En matière d'**intégration** sociale et professionnelle, il est important de laisser aux cantons la latitude de développer les mesures les mieux adaptées à leur situation particulière. Afin de garantir une équité des chances entre les personnes à l'aide sociale, des principes communs devraient toutefois être mis en œuvre dans tous les cantons : incitations rendant l'effort

d'intégration et la formation ou le travail payants (suppléments et franchises) ; concertation avec le bénéficiaire pour établir les mesures à suivre ; conditions régissant l'obligation d'entreprendre un travail ou de participer à une mesure d'intégration ; obligation pour les organes de l'aide sociale de mettre à disposition un éventail de mesures adéquates, en collaboration avec d'autres prestataires de mesures d'insertion. Le contrôle de la qualité des mesures et l'évaluation de leur efficacité font partie des tâches de l'aide sociale. Du point de vue du Conseil fédéral, des normes fédérales se justifieraient tout particulièrement si elles pouvaient contribuer à renforcer l'engagement des cantons et l'efficacité des mesures d'intégration et réduire les inégalités.

Organisation

Une certaine harmonisation est souhaitable afin de garantir l'équité des chances dans l'accès aux services et aux prestations, la transparence, la qualité et l'efficacité. L'harmonisation devrait porter sur les critères à remplir par les autorités sociales et les services sociaux, tout en laissant aux cantons une marge de manœuvre : taille minimale, exigences quant à la composition des autorités, exigences de qualification du personnel, etc.

Aspects procéduraux et voies de droit

Le droit de l'aide sociale relève du droit administratif. Cependant, certains principes, droits et devoirs lui sont propres (par exemple, principe d'individualisation, devoir de collaborer, etc.). Dans un domaine où les administrés sont particulièrement exposés et vulnérables, la sécurité du droit, la protection juridique et la protection de la personnalité exigent des dispositions claires sur les procédures à suivre, les intrusions licites dans la sphère privée et les conditions applicables. Or le droit cantonal n'est pas toujours explicite à cet égard. L'harmonisation concerne en particulier la forme de la demande de prestations et celle de la décision, les moyens d'obtenir des informations fondant les décisions (enquêtes, inspection, surveillance), ainsi que les voies de droit (opposition et recours). Par ailleurs, la transmission et l'acquisition d'informations, ainsi que les droits et les obligations des personnes et des autorités impliquées dans la procédure doivent être précisées.

Financement

Le présent rapport part du principe du statu quo dans le financement de l'aide sociale, qui reste en mains cantonales. Le reproche de report de charges des assurances sociales vers l'aide sociale qui motive en partie l'idée d'une approche globale de la couverture du minimum vital ne tient pas suffisamment compte des transferts qui s'opèrent dans l'autre sens, des cantons vers la Confédération. Par ailleurs, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre cantons et Confédération (RPT) a laissé l'aide sociale dans la compétence réglementaire et financière exclusive des cantons. La création de nouvelles tâches conjointes la remettrait en cause. La démarche d'harmonisation ne devrait donc pas impliquer une nouvelle répartition du financement.

7.1.3 Renforcement de l'aide sociale au niveau institutionnel

Objectif

Renforcer l'aide sociale au niveau institutionnel par l'instauration d'une compétence étatique dans tout le pays, afin que l'aide sociale soit perçue comme un pilier essentiel de la sécurité sociale, au même titre que les assurances sociales. Le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire de renforcer la coordination étatique à l'échelle du pays. A cet effet, la première option est de renforcer le rôle de la CDAS.

7.1.4 Besoin de coordination

Objectif

Faciliter la collaboration entre les institutions et assurer la cohérence dans l'ensemble du système de protection sociale (voir 8.2).

Domaines concernés

Collaboration interinstitutionnelle

Il serait utile que des normes sur l'aide sociale valables dans tout le pays déterminent les principes de la collaboration interinstitutionnelle, les bases de l'échange d'information, les services de contact, etc. afin de mettre l'aide sociale sur un pied d'égalité avec les règles appliquées par les partenaires de l'AI et de l'assurance-chômage.

Cohérence des systèmes de prestations et du système fiscal

Voir ci-dessous 8.2, en lien avec les autres prestations sous condition de ressources

7.2 Appréciation du besoin d'une intervention fédérale pour harmoniser et coordonner les prestations sous condition de ressources

Comme exposé au chapitre 6, le besoin d'harmonisation de certaines prestations est reconnu par les cantons et par la Confédération. Il incombe aux cantons de prendre des dispositions. La Confédération pourrait pousser les cantons à agir dans ce sens, pour autant qu'elle dispose des (nouvelles) bases constitutionnelles nécessaires, en plus de celle relative à l'aide sociale.

Le Conseil fédéral s'est également déjà prononcé sur les problématiques liées à l'agencement des prestations : effets de seuil, effets pervers sur l'activité.⁷⁸ Il reconnaît l'importance d'assurer la cohérence du système, dont la responsabilité revient aux cantons. Des normes au niveau fédéral ne pourraient vraisemblablement pas régler l'interaction des différents régimes cantonaux de prestations et de prélèvements. Elles pourraient tout au plus décréter par principe l'élimination des effets de seuil, à charge des cantons de la mettre en œuvre.

Les effets souhaités en matière d'harmonisation des prestations sous conditions de ressources entre elles et de coordination avec l'aide sociale nécessitent une démarche systématique. Il serait bon pour cela que les cantons définissent une sorte de feuille de route.

⁷⁸ Conseil fédéral 2012b

8 Modalités d'intervention

8.1 Possibilités et limites d'une intervention dans le domaine de l'aide sociale

8.1.1 Base constitutionnelle

Le présent rapport a fait le choix de partir des attentes exprimées par les milieux concernés, puis d'exposer et d'évaluer ces demandes du point de vue de la Confédération, sans s'attacher à la forme de l'intervention, ni même à sa conformité à la Constitution. Les paragraphes qui suivent reviennent maintenant sur ces questions.

Le postulat, et avant lui la motion, de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, en demandant une loi-cadre, placent la responsabilité au niveau fédéral. Le présent rapport a voulu rester plus ouvert, pour envisager également une solution intercantonale ou une combinaison.

Le droit en vigueur ne permet à la Confédération ni d'harmoniser les réglementations cantonales ni de définir la procédure ou des normes minimales d'aide sociale. Toute intervention de la Confédération dans le champ de l'aide sociale au sens strict nécessiterait une nouvelle base constitutionnelle. Les réflexions et les tentatives déjà entreprises tant par le Parlement que par les cantons (CDAS) n'ont toutefois pas abouti jusqu'ici.

Exemples de normes : Une minorité de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national a proposé en 1997 d'ajouter à l'art. 106 du projet de Constitution (correspond à l'actuel art. 115 Cst.) les alinéas suivants⁷⁹ :

³ La Confédération peut édicter des dispositions sur le contenu minimum des prestations et établir les principes de la protection juridique.

⁴ Elle peut soutenir l'aide sociale des cantons par des contributions financières.

Le rapport final d'août 2008 d'un groupe de travail de la CDAS⁸⁰ propose la norme suivante :

Art. 115 Couverture du minimum vital et intégration

¹ Dans le but de garantir une existence digne aux personnes en situation de détresse et d'encourager leur intégration dans la société, la Confédération édicte des principes, en particulier sur :

- a. l'harmonisation des prestations de l'aide sociale, y compris des prestations minimales et des conditions à remplir pour bénéficier de prestations de l'aide sociale ;
- b. la coordination entre l'aide sociale et les assurances sociales ;
- c. l'intégration sociale et professionnelle

² Les personnes dans le besoin bénéficient d'une assistance de leur lieu de domicile. La Confédération règle les exceptions et les compétences.

Une nuance doit être apportée à ces affirmations sur l'absence de compétence fédérale. La Confédération pourrait se reposer sur des bases plus limitées, l'art. 114, al. 5, et l'art. 116, al. 2 et 4, Cst., pour légiférer sur des prestations ciblées, versées sous condition de ressources. Celles-ci se limiteraient toutefois à des groupes de population spécifiques, à savoir, respectivement, les personnes au chômage et les familles, et ne répondraient pas à l'objectif beaucoup plus large de donner un cadre à l'aide sociale.

⁷⁹ Projets des commissions de la révision constitutionnelle du Conseil national, du 21 novembre 1997, et projet du Conseil des Etats, du 27 novembre 1997, <http://www.parlament.ch/f/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/bundesverfassung-reform/Pages/default.aspx> (consulté le 8.12.2014).

⁸⁰ CDAS 2008, p. 26

8.1.2 Intervention au niveau fédéral

Le fédéralisme et la subsidiarité sont deux principes fondamentaux de l'Etat fédéral suisse. Ainsi, la Confédération n'est appelée à intervenir que lorsque c'est nécessaire. Elle doit laisser aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités (art. 46, al. 3, Cst.). Les cantons disposent quant à eux de vastes compétences, notamment dans les domaines de la culture et de la formation, de la santé et des affaires sociales, de la justice et police ainsi que de la fiscalité et de l'imposition⁸¹. Cela leur permet d'adapter leurs lois, leurs réglementations et leurs dispositions d'application aux particularités locales.

La question de savoir si le système fédéral reste opportun, notamment dans le contexte d'une société toujours plus mobile, est régulièrement débattue. D'ailleurs, ces dernières années, la Confédération s'est vu attribuer de nouvelles compétences dans les domaines de la circulation et de l'énergie, des hautes écoles, des assurances sociales et du droit d'asile. Vu l'importance de l'aide sociale pour garantir le minimum vital, il pourrait s'avérer judicieux d'envisager l'harmonisation de certaines de ses règles à l'échelle suisse. De manière générale, l'aide sociale devrait permettre à tous les bénéficiaires de couvrir leurs besoins vitaux et de participer à la vie sociale, et ce indépendamment de leur lieu de domicile (art. 12 en relation avec l'art. 8, al. 2, Cst.).

Si la compétence de la Confédération doit être étendue au domaine de l'aide sociale, il convient de respecter les principes ci-après, qui sont applicables de manière générale à toute modification de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

La Confédération, à la différence des cantons, ne peut intervenir sur le plan législatif que si la Constitution lui en accorde la compétence dans le domaine en question. Cette règle de base est inscrite tant à l'art. 3 qu'à l'art. 42, al. 1, Cst.

Pour ce qui est de l'étendue d'une compétence fédérale, on distingue entre compétence élargie et compétence fragmentaire (limitée à des domaines partiels), compétence d'encouragement (où l'encouragement, financier ou autre, des mesures cantonales est liée à des objectifs précis) et compétence limitée aux principes (édiction de la législation de base).

Pour l'exercice des compétences fédérales comme pour la répartition des compétences, la ligne à suivre est donnée par l'art. 43a, al. 1, Cst. : la Confédération n'assume que les tâches qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Avec la RPT, la même règle s'applique pour les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ; est venu s'y ajouter le principe d'équivalence fiscale (la collectivité qui profite paie, la collectivité qui paie décide).

Si les autorités politiques parviennent à la conclusion qu'un domaine particulier relevant de la compétence des cantons nécessite une réglementation fédérale uniforme, elles doivent viser une modification correspondante de la Constitution.

Comme personne jusqu'ici, dans le débat politique sur l'aide sociale, n'a demandé que la Confédération dispose d'une *compétence élargie*, cette modalité n'est pas développée ici.

Législation limitée aux principes ou législation-cadre

Le souhait d'une loi-cadre édictée par la Confédération, en revanche, est récurrent. Par compétence d'édicter la législation de base (loi-cadre) ou compétence limitée aux principes, on entend une compétence qui permet à la Confédération de fixer des principes légaux (par ex. exigences minimales, procédure) pour un domaine donné, avec ou sans sa participation financière. Les cantons conservent alors une marge de manœuvre importante, qui va bien au-delà de la simple application du droit fédéral. La Constitution fédérale accorde aujourd'hui déjà à la Confédération la compétence d'édicter des principes dans divers domaines, par ex. les aides à

⁸¹ Freiburghaus 2013

la formation (art. 66, al. 1), l'aménagement du territoire (art. 75), les chemins et sentiers pédestres (art. 88, al. 1) ou encore l'harmonisation fiscale (art. 129, al. 1).

Dans le cadre de ce type de législation, diverses variantes sont envisageables, des plus générales aux plus détaillées. Si ce choix était fait en matière d'aide sociale, un équilibre devrait être trouvé entre la marge de manœuvre à conserver pour les cantons, le degré d'uniformisation ou d'harmonisation visé et les effets à attendre d'une loi-cadre limitée aux principes.

Forces : possibilité de régler dans un instrument les divers points à uniformiser, harmoniser ou coordonner développés plus haut au chapitre 4 ; processus piloté au niveau fédéral

Faiblesses : l'harmonisation sera plus ou moins effective suivant le degré de généralité de la loi et la marge de manœuvre laissée aux cantons

Conditions : base constitutionnelle à créer ; étroite implication des cantons dans la préparation de la loi

Droit fédéral mis en œuvre au moyen de conventions d'objectifs avec les cantons

Un nouvel instrument a fait son entrée dans le droit constitutionnel, avec les conventions d'objectifs passées entre la Confédération et les cantons (art. 46, al. 2, Cst.). Ces derniers mettent en œuvre le droit fédéral au moyen de programmes et reçoivent de la Confédération des contributions financières. Ces accords se mettent en place actuellement dans le domaine de la politique d'intégration (des étrangers) et dans la politique de l'enfance et de la jeunesse. Ils ne sont pas des instruments d'harmonisation, mais pourraient constituer un moyen intéressant d'inciter les cantons à développer des offres, par exemple de mesures d'intégration dans l'aide sociale, dans l'idée de combler des lacunes.

Forces : instrument de portée limitée mais approprié pour développer de nouveaux secteurs d'activités selon des objectifs communs, tout en laissant les cantons libres de trouver des réponses adaptées à leurs besoins

Faiblesses : ce type d'instrument a un effet incitatif, mais ne garantit pas l'offre de prestations sur la durée. En matière d'harmonisation de l'aide sociale, il ne s'agit pas de favoriser l'innovation, mais de rapprocher et de coordonner les structures existantes et permanentes.

Conditions : base constitutionnelle à créer ; apport financier mis à disposition par la Confédération

Exemple tiré de l'étranger : La comparabilité avec l'étranger est limitée, mais l'exemple de la réforme autrichienne de 2010 peut être intéressant. Une forme de convention d'objectifs existe en Autriche entre le Bund et les Länder. C'est précisément sur cet instrument que se fonde la réforme autrichienne de l'aide sociale, qui harmonise la garantie du minimum vital sur tout le territoire (Bedarfsorientierte Mindestsicherung, BMS).⁸² Chaque partie s'engage à assurer le minimum défini (selon les mêmes principes que les forfaits de l'aide sociale selon la CSIAS) dans son champ de compétences : le Bund aux bénéficiaires de l'assurance pensions et de l'assurance-chômage, les Länder aux clients de l'assurance sociale. L'accord précise certaines règles applicables au calcul des prestations (prise en compte du revenu et de la fortune), les conditions dans lesquelles on peut exiger que le bénéficiaire entreprenne un travail, ainsi que les sanctions applicables. La convention est de durée limitée, soumise à évaluation⁸³, et prévoit une participation de l'Etat fédéral aux surcoûts qui en résultent pour les Länder.

⁸² Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäss Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung; BMSK 2013; Die Armutskonferenz 2012.

⁸³ Stanzi 2013

8.1.3 Intervention au niveau intercantonal

Le concordat intercantonal représente une alternative en vue de réaliser au moins une partie des objectifs visés par les partisans d'une loi-cadre. Un concordat pourrait théoriquement harmoniser les normes cantonales et régler la coordination entre cantons. Si cette solution n'est jamais sérieusement étudiée, c'est que la voie d'un accord durable engageant tous les cantons est longue et ne comporte pas moins d'obstacles qu'une modification de la Constitution fédérale laissant au Parlement fédéral le soin de légiférer.

Forces : pas de changement dans l'ordre constitutionnel ; les cantons restent pleinement compétents pour adopter le concordat. Ils sont ensuite tenus d'adapter leur législation. Si la voie volontaire n'aboutit pas à une adoption générale, la Confédération peut recevoir la compétence de donner force obligatoire à une convention intercantonale ou de forcer certains cantons à adhérer, ce qui demande une modification de l'art. 48a Cst..

Faiblesses : le concordat ne règle pas la problématique d'un partenaire de négociation et de coordination fédéral.

Conditions : consensus ou convergence sur une grande partie des dispositions à prendre

8.1.4 Statu quo

Il est bien sûr possible d'envisager que les cantons procèdent d'eux-mêmes aux rapprochements qui leur sont le plus utiles, sans intervention de la Confédération ni concordat. L'aide sociale s'est montrée dynamique et capable de s'adapter, en particulier depuis les années 90. L'échange d'informations et la mise à disposition d'études et d'outils d'analyse ont été à l'origine d'améliorations et d'évolutions convergentes ces dernières années, sans contraintes externes, comme dans le cas de la réduction des effets de seuil.

Forces : pas de changement dans l'ordre constitutionnel ; les cantons restent pleinement compétents ; ils décident des bonnes pratiques qu'ils veulent reprendre et adapter d'autres cantons

Faiblesses : le processus de réduction des inégalités entre cantons et entre communes et la collaboration avec les assurances sociales demeurent laborieux et il n'y a toujours pas de représentant de l'aide sociale au niveau fédéral.

Conditions : développement continu de la réflexion, de l'échange d'information et d'expériences entre toutes les parties du pays, des travaux de référence et des outils (bases de données, modèles, etc.)

8.2 Interventions portant sur d'autres prestations sous condition de ressources

Les interventions portant sur les autres prestations sous condition de ressources sont de deux types et dépassent les possibilités de normes sur l'aide sociale au sens strict.

Schématiquement, on peut distinguer

- 1 l'harmonisation *horizontale* de l'aide sociale au niveau national/fédéral (Partie I du rapport) et
l'harmonisation *horizontale* de chaque prestation versée dans tous les cantons au niveau national/fédéral (en parallèle ou de façon échelonnée) (voir chiffre 5, en particulier 5.2.2 et 5.3.2)
- 2 la coordination *verticale* de l'ensemble des prestations sous condition de ressources et des prélèvements (impôts) au niveau de chaque canton (chapitre 6.1)

1^{re} étape : Harmonisation des diverses prestations sous condition de ressources

L'offre de prestations sous conditions de ressources varie énormément d'un canton à l'autre. Une harmonisation entre les cantons n'aurait vraisemblablement de sens que pour les prestations qui existent partout, comme la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie (pas traitée ici), les avances sur contributions d'entretien ou les aides à la formation.

Pour chacune des prestations concernées, il faut d'abord établir si la Confédération a la compétence d'intervenir pour harmoniser des prestations qui resteraient du ressort des cantons.

Trois voies sont envisageables :

- une harmonisation décidée et mise en œuvre par les cantons
- des lois-cadres fédérales, moyennant l'existence ou la création de bases donnant à la Confédération la compétence d'agir dans chacun des domaines concernés
- une disposition constitutionnelle sur la couverture du minimum vital imposant aux cantons de procéder à l'harmonisation des prestations cantonales concernées

2^e étape : Aménagement cohérent des prestations sociales cantonales

A cette étape, chaque canton doit entreprendre pour lui-même d'harmoniser et de coordonner son système de prestations et d'imposition. Afin que des personnes qui se trouvent dans des situations similaires bénéficient d'un revenu comparable, il importe de fixer l'ordre dans lequel les prestations sont octroyées. Il convient aussi d'éliminer les pertes de revenu dues au système lui-même (effets de seuil) en prenant également en considération les impôts. Les cantons peuvent régler ces questions dans une loi d'harmonisation, comme cinq d'entre eux l'ont fait. La Confédération pourrait aussi formuler le principe selon lequel les cantons harmonisent et coordonnent leurs prestations sous condition de ressources avec l'aide sociale.

Des pertes de revenu dues au système lui-même peuvent aussi provenir du fait que les prestations d'assistance allouées par les pouvoirs publics à titre de revenu de substitution (prestations d'aide sociale en particulier) ne sont pas soumises à l'impôt (voir art. 24 let. d de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct du 14 décembre 1990 [RS 642.11] et art. 7 al. 4 let. f de la loi sur l'harmonisation fiscale du 14 décembre 1990 [RS 642.14]). Le Conseil fédéral est d'avis qu'il serait juste, du point de vue de la systématique fiscale, d'imposer aussi ces prestations d'assistance. Pour éviter que la charge fiscale supplémentaire ne morde sur le minimum vital, il faudrait prendre, le cas échéant, des mesures correctives ciblées⁸⁴. L'opportunité d'adapter en ce sens la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et la loi sur l'harmonisation fiscale est actuellement débattue au Parlement.⁸⁵

Base constitutionnelle pour l'harmonisation et la coordination

Finalement, le seul instrument qui pourrait donner simultanément un cadre à l'harmonisation horizontale et à la coordination verticale serait un article constitutionnel sur la couverture du minimum vital. Du point de vue de la Confédération, les cantons doivent conserver la compétence première pour l'aide sociale et les prestations sous conditions de ressources. Afin d'assurer une évolution des législations cantonales répondant aux besoins d'uniformisation, d'harmonisation et de coordination identifiés et reconnus dans ce rapport au chapitre précédent, les cantons pourraient être tenus de prendre les mesures nécessaires. A défaut, la Confédération aurait la compétence d'édicter elle-même des directives à l'intention des cantons, ou de leur imposer l'adhésion à un concordat.

⁸⁴ Conseil fédéral 2014, p. 16

⁸⁵ Motion 14.4004 CER-E (09.300), Imposition des prestations d'aide sociale et allègement fiscal pour le minimum vital. Le premier conseil a adopté la motion le 8.12.2014.

Modalités d'intervention

En référence à l'art. 115 Cst. (nouveau) proposé par la CDAS et cité plus haut (8.1), on pourrait envisager le libellé suivant :

Art. 115 Couverture du minimum vital et intégration (*nouveau titre*)

- ¹ Les personnes dans le besoin sont assistées par leur canton de domicile. La Confédération règle les exceptions et les compétences.
- ² Dans le but de garantir à toute personne vivant en Suisse une existence digne et une intégration dans la société, les cantons édictent des principes. Ils règlent en particulier :
 - a. l'harmonisation des prestations de l'aide sociale, les conditions à remplir pour en bénéficier et le montant minimal des prestations ;
 - b. la coordination des autres prestations cantonales sous condition de ressources entre elles et avec l'aide sociale ;
 - c. l'intégration sociale et professionnelle ;
 - d. l'harmonisation des prestations sous condition de ressources (par exemple les avances sur contributions d'entretien)
 - e. la prise en compte appropriée des revenus d'une activité lucrative dans le calcul des prestations.
- ³ Si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation des principes de l'aide sociale, et des prestations sous condition de ressources, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire.
- ⁴ Les cantons sont associés à la préparation des actes de la Confédération qui affectent leurs compétences ; leur avis revêt un poids particulier.

Un ajout à l'art. 48a Cst. est en outre nécessaire pour donner force obligatoire générale à un concordat :

Art. 48a Déclaration de force obligatoire générale et obligation d'adhérer à des conventions

- ¹ A la demande des cantons intéressés, la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales dans les domaines suivants :

...

- j. (nouveau) couverture du minimum vital et intégration ;

Forces : un tel article constitutionnel sur la couverture du minimum vital donnerait un cadre à l'harmonisation formelle et matérielle de l'aide sociale et des autres prestations qui devraient être coordonnées avec elle, tout en laissant aux cantons le choix sur la façon de procéder pour remplir ce mandat. La Confédération n'aurait à intervenir qu'en cas d'échec, par exemple au terme d'une période à définir.

Faiblesses : les mêmes que pour le concordat, à ceci près qu'il y aurait, dès le départ, une forte incitation à prendre les mesures exigées ; il serait difficile de définir à partir de quel point la Confédération serait tenue d'intervenir. Les cantons se verraient imposer des standards non seulement dans l'aide sociale, mais aussi dans d'autres domaines de prestations. Un développement de l'harmonisation conforme à l'article constitutionnel ci-dessus n'intégrerait pas la revendication d'une institution à l'instauration d'une aide sociale au niveau de la Confédération.

Conditions : comme pour un concordat, cette voie nécessiterait un accord sur une grande partie des dispositions à édicter et un fort engagement des cantons.

9 Avis des quatre principaux acteurs

Le projet de rapport a été mis en consultation auprès de quatre institutions : la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), l'Association des communes suisses (ACS), l'Initiative des villes pour la politique sociale et la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Dans leurs avis (voir annexe), toutes quatre considèrent le rapport comme une bonne base de discussion. Elles reconnaissent que le rapport établit bien les raisons pour lesquelles l'aide sociale doit faire l'objet d'une réforme (voir ch. 7). Elles plaident toutefois pour que l'aménagement et la mise en œuvre de l'aide sociale restent de la compétence des cantons, tout en estimant que les normes de la CSIAS doivent servir de point de départ au développement de l'aide sociale. Leurs avis portent surtout sur les éléments à aborder, en d'autres termes : sur la façon dont l'aide sociale devrait être réglementée à l'avenir. Les points essentiels qui en ressortent sont résumés ci-dessous.

9.1 Avis de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

La CDAS plaide en faveur d'une approche globale du système de sécurité sociale et propose d'envisager une législation-cadre relative à la couverture du minimum vital. La plupart des membres de la CDAS se prononcent contre l'adoption d'une loi-cadre qui rendrait encore plus complexe le système actuel. La CDAS refuse que l'on confie à la Confédération une compétence générale en matière d'aide sociale et rejette l'idée d'en faire une tâche commune (partagée par la Confédération et les cantons). Si de nouvelles dispositions relatives à l'aide sociale étaient néanmoins adoptées au niveau fédéral, la CDAS demande qu'elles ne modifient pas la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons et qu'elles soient limitées à quelques règles communes à tous les cantons et concernant la coordination. Et si la Confédération était appelée à exercer une fonction de pilotage dans l'aide sociale, elle devrait alors aussi participer à son financement. La CDAS considère la solution d'un concordat comme une voie praticable, mais longue. Il n'y a toutefois pas de majorité claire parmi ses membres en faveur de cette solution.

La CDAS veut renforcer la légitimité des normes de la CSIAS en les soumettant à une approbation officielle et souhaite un meilleur ajustement des assurances sociales et des prestations cantonales sous condition de ressources ainsi qu'une meilleure coordination au sein des cantons. Une intervention de la Confédération en la matière n'est pas jugée utile.

9.2 Avis de l'Association suisse des communes (ASC)

L'ASC se prononce en faveur d'une révision des normes de la CSIAS par la Confédération, les cantons et les communes. Elle souligne que l'aménagement de l'aide sociale doit tenir compte des particularités locales et régionales et accorder une plus grande marge de manœuvre aux communes. Les communes devraient aussi avoir la possibilité de définir des prestations adaptées aux circonstances locales. L'ASC estime qu'il faut surtout trouver des solutions permettant de résoudre les cas de rigueur. Elle accorde beaucoup d'importance à une meilleure coopération verticale et horizontale de l'aide sociale, qui intègre les réseaux sociaux existant au niveau communal. Pour l'ASC, il n'est pas nécessaire d'adopter une loi fédérale pour optimiser les solutions actuelles. Les réformes qui s'imposent peuvent être réalisées au niveau de la législation des cantons ou, éventuellement, moyennant un concordat.

9.3 Avis de l'Initiative des villes pour la politique sociale

L'Initiative des villes préconise l'élaboration d'une loi-cadre relative à l'aide sociale fondée sur une disposition constitutionnelle ad hoc. Elle renvoie à la proposition élaborée par la CDAS (CDAS 2008) estimant qu'elle devrait servir de ligne directrice. Il ne faudrait pas toucher aux compétences actuelles des cantons. L'Initiative des villes plaide aussi en faveur d'une

réglementation du minimum vital au sens large, tout en estimant que ce point est moins prioritaire. Elle observe une certaine réserve à propos d'un concordat, car cette voie impliquerait une longue procédure sans garantir la mise en place d'une solution contraignante.

L'Initiative des villes propose par ailleurs une série de mesures complémentaire pour accélérer l'optimisation de l'aide sociale. Elle invite la Confédération à assumer les compétences qui lui échoient en vertu des art. 114, al. 5 (aide sociale en faveur des chômeurs), et 116 Cst. (allocations familiales), afin de combler les lacunes du système de sécurité sociale et de couvrir les risques structurels.

9.4 Avis de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)

La CSIAS plaide pour la création d'une base constitutionnelle et d'une loi-cadre relative à l'aide sociale. Elle estime aussi qu'il serait important et souhaitable de coordonner globalement la couverture du minimum vital, mais juge cet objectif moins urgent et peu réaliste. Elle apporte aussi son soutien à la voie d'un concordat. La CSIAS invite la Confédération à mieux exploiter les possibilités d'intervention que la Constitution lui confère (art. 114, al. 5, concernant l'insertion professionnelle ; art. 116, à propos de la lutte contre la pauvreté des familles ; art. 121, dans le domaine de l'asile). La CSIAS souhaite que les normes qu'elle a élaborées bénéficient du soutien de principe non seulement des cantons, mais aussi de la Confédération.

10 Conclusions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime que l'aide sociale constitue une composante essentielle de notre système de sécurité sociale. Elle est en effet le filet de sécurité qui garantit l'existence de toutes les personnes dont les ressources – personnelles, familiales, provenant de tiers et des assurances sociales – ne parviennent pas à couvrir les besoins de base. Sa raison d'être et l'importance de ses missions sont généralement reconnues et ses trois éléments fondamentaux sont également incontestés : l'aide sociale relève de la compétence cantonale, elle est accordée à titre subsidiaire, et elle repose sur le principe de l'évaluation des besoins individuels.

Actuellement, les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) servent d'orientation générale à l'échelle nationale. Toutefois, leur application est facultative et, partant, l'harmonisation effective au niveau national dépend de la volonté des cantons et des communes. Même l'inscription de ces normes dans les lois de plusieurs cantons ne change rien au fait qu'elles sont développées par une organisation non étatique dont l'assise matérielle et politique dépend de l'adhésion des cantons et d'un grand nombre de communes. Les discussions menées récemment montrent que ces normes sont de toute évidence contestées. Des cantons et des communes ont décidé de s'en écarter et certaines communes ont même quitté la CSIAS, d'où le risque que les normes ne puissent plus désormais servir de cadre à l'ensemble de la Suisse. Il en résulterait un développement désordonné des prestations ainsi que des divergences dans l'aménagement de l'aide sociale entre cantons et, le cas échéant, entre les communes d'un même canton. Une telle évolution doit être évitée pour trois raisons : premièrement, l'aide sociale est un pilier central de la sécurité sociale ; de ce fait, les prestations et l'aménagement des prestations doivent se fonder sur des critères uniformes qui garantissent une harmonisation avec les autres prestations de la sécurité sociale. Deuxièmement, les prestations d'aide sociale assurent l'existence matérielle et la participation sociale de toutes les personnes résidant en Suisse. L'Etat de droit ne saurait admettre des différences que dans la mesure où elles résultent d'un écart du coût de la vie d'un lieu à l'autre. Troisièmement, l'absence d'un cadre cohérent pourrait inciter les cantons et les communes à rivaliser d'astuces pour verser les prestations les plus basses possible, ce qui pourrait conduire les personnes tributaires de l'aide sociale à changer de domicile et engendrerait des transferts de charges entre les cantons et les communes. Le Conseil fédéral n'accepte pas qu'un système conçu pour garantir le minimum vital devienne l'enjeu d'une telle surenchère négative.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral estime que la solution non contraignante qui a cours dans le domaine de l'aide sociale n'est plus de mise. Les quatre principaux acteurs de ce domaine considèrent en principe qu'il faut établir un cadre cohérent en matière d'aide sociale. Mais les moyens proposés pour y parvenir sont variés : La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) approuvera désormais les normes de la CSIAS en recommandant aux cantons de les mettre en œuvre. Elle souhaite ainsi leur conférer davantage de légitimité. L'Initiative des villes pour la politique sociale et la CSIAS plaident pour l'édiction d'une loi-cadre fédérale. Tous les acteurs, y compris l'Association des communes suisses (ACS), acceptent d'envisager un concordat, quand bien même cette voie ne convainc aucun d'entre eux, (en raison du long processus qu'elle entraîne). L'ACS souhaite toutefois une plus grande marge de manœuvre pour les communes. En outre, dans le cadre du Dialogue national sur la politique sociale de décembre 2014, la CDAS s'est montrée soucieuse de doter l'aide sociale d'une réglementation uniforme, en soulignant sa volonté de renforcer le caractère contraignant des normes de la CSIAS, bien qu'elle s'oppose à l'inscription dans la Constitution d'une compétence de la Confédération dans le domaine de l'aide sociale ainsi qu'à l'instauration d'une loi-cadre.

Si le Conseil fédéral respecte la position de la CDAS, il attend cependant, eu égard à l'importance de l'aide sociale, que les cantons assument leurs responsabilités en se fixant eux-mêmes un cadre contraignant en la matière. Celui-ci devra régler les conditions d'octroi, les

prestations minimales, les prestations visant l'intégration sociale et professionnelle et la coordination de l'aide sociale avec les assurances sociales. Le Conseil fédéral approuve aussi une coordination de l'aide sociale avec les autres prestations cantonales sous condition de ressources. Mais une harmonisation matérielle n'est guère envisageable, compte tenu de la diversité des systèmes de soutien cantonaux et communaux, qui s'explique par des facteurs historiques, et vu les différences d'ordre politique qui les séparent. Il serait cependant souhaitable de retenir une définition commune du revenu déterminant et de l'unité d'assistance, ainsi que d'uniformiser la hiérarchie ou l'ordre de priorité des prestations pour éviter des diminutions de revenu dues à des effets de seuil.

Fin janvier 2015, la CSIAS a entamé une révision de ses normes, deux études ayant constaté qu'il n'était nécessaire ni de réformer entièrement l'aide sociale ni de procéder à une révision totale de ces normes. La révision se concentrera donc sur certains éléments (incitations financières, possibilités de sanction) et sur le montant des prestations. La CDAS reprendra ensuite la discussion d'ordre politique qui devrait l'amener à approuver les normes révisées et en recommander l'application dans les cantons à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le Conseil fédéral se réjouit des travaux entrepris pour renforcer les normes de la CSIAS, car celles-ci constituent le cadre cohérent dont l'aide sociale a besoin, et qui doit être mis en application. Le Conseil fédéral se tiendra informé de l'état des travaux et des développements de l'aide sociale opérés par les cantons lors des rencontres régulières ayant lieu dans le cadre du Dialogue national.

Bibliographie

Bachmann, Monika, 2008, Lorsque le mariage prend fin, la pauvreté frappe à la porte, in : ZESO 2/2008, pp. 20–21.

Bauer, Tobias / Wyss, Ursula, 1997, Sozialhilfe zwischen Sozialabbau und Grundrecht, Eine Analyse zu den Voraussetzungen für die materielle Durchsetzung des Grundrechts auf soziale Existenzsicherung, Im Auftrag der Sozialdemokratische Fraktion der Eidgenössischen Räte. Berne : BASS.

Bodmer, Rudolf, 2013, Die Empfehlungen der SKOS in der Gerichtspraxis, Referat, gehalten am 23. Mai 2013 anlässlich Jubiläum 50 Jahre SKOS-Richtlinien, www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/referate/mv_13/Bodmer_Referat.pdf (consulté le 5.6.2013) Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMSK), 2013, Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS), Fakten und Mythen. Vienne : BMSK.

Caritas, 2010, Prévenir la pauvreté en Suisse. Prise de position de Caritas sur la « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté » et sur la Conférence nationale « Lutter ensemble contre la pauvreté ». Lucerne : Caritas (Prise de position de Caritas, novembre 2010).

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), 2008, Loi fédérale en matière d'assistance – LAS, Rapport final du groupe de travail CDAS <http://www.sodk.ch/fr/domaines/securite-sociale/aide-sociale/> (consulté le 8.5.2013).

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), 2010, Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) relatives à la mise en place de prestations complémentaires pour familles à l'échelon cantonal (PCFam), 25 juin 2010. Berne : CDAS.

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), 2013, Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) relatives à l'aménagement de l'avance sur contributions d'entretien, 28 juin 2013. Berne : CDAS.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), 2005, Concepts et normes de calcul de l'aide sociale www.skos.ch/fr/?page=richtlinien/konsultieren/ (consulté le 1.1.2013)

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), 2006, Régionalisation et professionnalisation des services sociaux, Sur la voie d'une aide sociale forte et efficace, Document de base de la CSIAS. Berne : CSIAS.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), 2011a, Bourses d'études plutôt qu'aide sociale. Pour un soutien efficace des adolescents et des jeunes adultes. Document de base CSIAS. Berne : CSIAS.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), 2011b, Prestations complémentaires pour familles – Modèle CSIAS. Discussion détaillée des points-clés. Berne : CSIAS.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), 2013, Les normes CSIAS en un coup d'œil. Questions et réponses. Document de base de la CSIAS. Berne : CSIAS.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), 2013a, Pauvreté et seuil de pauvreté. Document de base de la CSIAS. Berne : CSIAS.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), 2013b, Revenu déterminant unifié. Document de base de la CSIAS. Berne : CSIAS.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), 2013c, Nouvelle réglementation du droit d'entretien et proposition de la CSIAS concernant le partage du déficit : Prise en compte e

Bibliographie

la dette alimentaire dans le budget d'aide sociale du débiteur de contributions d'entretien ?
Résultats de l'examen interne. Berne : CSIAS

Conseil fédéral, 2010, Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté.
Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion (06.3001) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006. Berne : OFAS.

Conseil fédéral, 2011, Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (06.3003) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006. Berne : OFAS.

Conseil fédéral, 2012a, Couverture sociale du revenu chez les actifs. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat (09.3655) Schenker Silvia « Assurance générale du revenu » du 12 juin 2009, 14 septembre 2012. Berne : OFAS.

Conseil fédéral, 2012b, Pertes financières pour les ménages dues aux modalités des prestations et des contributions sous condition de ressources. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (09.3161) Hêche Claude « Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil » du 18 mars 2009, 21 novembre 2012. Berne : OFAS.

Conseil fédéral, 2014, Imposition des prestations de soutien et exonération du minimum vital : conséquences sur le revenu disponible, Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 10.3340 du 29 mars 2010 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats. Berne : AFC.

Coullery, Pascal, 1993, Das Recht auf Sozialhilfe. Berne: Haupt.

Coullery, Pascal, 1995, Diskussionsentwurf für ein eidgenössisches Sozialhilferahmengesetz, in: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge, Bd. 35/5. Berne. Stampfli.

Coullery, Pascal / Meyer, Paul, 2013, Gesundheits- und Sozialhilferecht, in : Müller/Feller (éd.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2e éd. Berne: Stämpfli.

Die Armutskonferenz (Hg.), 2012, Monitoring «Bedarfsorientierte Mindestsicherung». Analyse und Vergleich der Länderbestimmungen zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) 2011, Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Matrix. Vienne.

Ehrler, Franziska / Knupfer, Caroline / Bochsler, Yann, 2012, Effets de seuil et effets pervers sur l'activité, Une analyse des systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvements, Rapport de base en réponse au postulat du conseiller aux Etats Claude Hêche (09.3161), à l'attention de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Berne : OFAS (Rapport de recherche no14/12).

Fluder, Robert / StremLOW, Jürg, 1999, Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Berne : Verlag Paul Haupt.

Fluder, Robert / Graf, Thomas / Ruder, Rosmarie / Salzgeber, Renate, 2009, Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Berne: OFAS (Rapport de recherche no 1/09).

Freiburghaus Dieter, 2013, Föderalismus, Vielfalt und Glück, in: Schweizer Monat, Ausgabe 1005, April 2013, S. 23. [http://www.dieter-freiburghaus.ch/votr%C3%A4ge-
artikel/2013/f%C3%B6deralismus/](http://www.dieter-freiburghaus.ch/votr%C3%A4ge-artikel/2013/f%C3%B6deralismus/) (état 5.2.2014).

Hänzi, Claudia, 2011, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag (Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B Öffentliches Recht, Band 84).

- Knupfer, Caroline / Bieri, Olivier, 2007, Impôts, transferts et revenus en Suisse. Berne : CSIAS.
- Knupfer, Caroline / Pfister, Natalie / Bieri, Olivier, 2008, Aide sociale, impôts et revenus en Suisse. Berne : CSIAS.
- Ladner, Andreas / Steiner, Reto / Horber-Papazian, Katia / Fiechter, Julien / Jacot-Descombes, Caroline / Kaiser, Claire, 2013, Gemeindemonitoring 2009/2010 – Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung, Berne: KPM-Verlag.
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS), 2013, Statistique des assurances sociales suisses 2013. Berne : OFAS.
- Office fédéral de la statistique (OFS), 2007, Les prestations sociales sous condition de ressources allouées dans les cantons suisses, Inventaire au 01.01.2007. Neuchâtel : OFS.
- Office fédéral de la statistique (OFS), 2011a, Raisons des différences entre les cantons dans les dépenses d'aide sociale, Résumé du rapport final. Neuchâtel : OFS (Série Statistique de la Suisse, 13).
- Office fédéral de la statistique (OFS), 2011b, Rapport social statistique de la Suisse 2011, Rapport du Conseil fédéral du 18.05.2011 en réponse au postulat « Législature. Rapport social » (2002 P 01.3788). Neuchâtel : OFS (Série Statistique de la Suisse, 13).
- Office fédéral de la statistique (OFS), 2013, Statistique suisse de l'aide sociale 2012 : le nombre de cas augmente jusqu'à plus de 10 % dans certains cantons. Neuchâtel : OFS (Actualités OFS, décembre 2013)
(www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/publikationen.html?publicationID=5453 ; consulté le 6.1.2014).
- Office fédéral de la statistique (OFS), 2014, Prestations sociales sous condition de ressources : Inventaire 2013,
www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/00/new/nip_detail.html?gnplD=2014-180,
(consulté le 12.5.2014).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 1999, Combattre l'exclusion. Volume 3 : L'aide sociale au Canada et en Suisse. Paris : OCDE.
- Pärli, Kurt, 2005, Verankerung ausgewählter Fragen im kantonalen Sozialhilferecht. Kurzstudie zu Handen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrates.
- Pärli, Kurt, 2013, Gutachten « Datenschutz und Datenaustausch in der IIZ », im Auftrag der Nationalen IIZ-Gremien ; www.iiz.ch (résumé en français) (consulté le 13.01.2013).
- Pfister, Natalie, 2009, Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Berne : CSIAS.
- Ragni, Thomas, 2009, Les chances de réintégration des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail, in : La Vie économique, 10-2009, pp. 51-54.
- Salzgeber, Renate (Berner Fachhochschule Soziale Arbeit), 2013, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2012, 13 Städte im Vergleich.
www.staedteinitiative.ch (consulté le 10.2.2015)
- Sassnick Spohn et al., 2005, Von der Armenpflege zur Sozialhilfe, ein Jahrhundert SKOS & ZeSo – Ein Lesebuch. Berne: CSIAS.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2013, Die SKOS-Richtlinien auf einen Blick. Berne: SKOS.
- Stanzl, Peter, 2013, Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung, in: Soziale Sicherheit 5/2013, pp. 245-255 (Fachzeitschrift der österreichischen Sozialversicherung).
- Stremlow, Jürgen / Bieri, Annegret, 2010, Sozialhilfe: Die Schweiz im europäischen Vergleich, in: Baumann, Beat / Stremlow, Jürgen / Strohmeier, Rahel / Bieri, Annegret (Fachhochschule Luzern), Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz. Föderal

Bibliographie

geprägte Politikfelder im Europäischen Vergleich. Berne: OFAS (Rapport de recherche no 6/10).

Wyss, Kurt / Knupfer, Caroline, 2003, La couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse. Berne : CSIAS.

Annexes

Annexe 1 : Interventions parlementaires

Motion Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN (12.3013) du 2 février 2012. Loi-cadre sur l'aide sociale

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer une loi-cadre sur l'aide sociale en conservant une simplicité normative comparable à celle de la LPGA.

Une minorité propose le rejet de la motion: de Courten, Borer, Frehner, Hess, Parmelin, Stahl.

Sans développement

Avis du Conseil fédéral du 25 avril 2012

La présente motion a la même teneur que la motion Weibel 11.3714, dont le Conseil fédéral a proposé le rejet, le 31 août 2011, pour des motifs de compétence constitutionnelle. Il renvoie donc à l'avis qu'il a donné alors et propose le rejet de la motion pour les mêmes raisons.

Il n'en reste pas moins qu'une plus grande harmonisation de l'aide sociale est souhaitable, comme il l'a d'ailleurs relevé dans sa réponse à la motion Weibel. C'est pourquoi il a envisagé alors déjà d'examiner cette question, et il se voit maintenant conforté dans cette intention par le fait qu'une nette majorité de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique remet l'objet sur le tapis. A cela s'ajoute que les milieux intéressés au premier chef, comme la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, la Conférence suisse des institutions d'action sociale, l'Initiative des villes Politique sociale et l'Union patronale suisse soutiennent aussi l'idée d'étudier l'opportunité d'une loi-cadre pour l'aide sociale. Le Conseil fédéral entend par conséquent procéder à un tel examen et tirer aussi au clair, dans ce contexte, dans quelle mesure une législation cadre est possible sur la base de la Constitution en vigueur, et s'il convient le cas échéant d'envisager une modification de celle-ci.

Si la motion était acceptée par le premier conseil, le Conseil fédéral demanderait au second conseil qu'elle soit transformée en mandat d'examen.

Proposition du Conseil fédéral du 25 avril 2012

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

➤ *Approuvée par le Conseil national le 20 septembre 2012*

➤ *Rejetée par le Conseil des Etats le 11 juin 2013*

Postulat Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN (13.4010) du 6 novembre 2013. Loi-cadre relative à l'aide sociale

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport dans lequel il montrera dans quelle mesure une loi-cadre relative à l'aide sociale pourrait apporter des éclaircissements sur les points suivants :

- réglementation des compétences (actuelle loi fédérale en matière d'assistance);
- harmonisation des normes relatives à la couverture du minimum vital;
- prise en considération de l'intégration sociale et professionnelle dans les objectifs contraignants de l'aide sociale (aussi bien pour les bénéficiaires que pour les prestataires);
- sanctions et réduction des prestations;
- normes organisationnelles;
- règles de procédure;

- coordination de l'aide sociale avec d'autres systèmes de la sécurité sociale;
- harmonisation de l'aide sociale avec d'autres prestations liées aux besoins (avance sur contributions d'entretien, aides à la formation, prestations complémentaires pour les familles);
- protection des données.

Le Conseil fédéral est chargé d'esquisser plusieurs variantes et, notamment, d'en examiner la constitutionnalité (ou de proposer un article constitutionnel en ce sens).

Une minorité (de Courten, Borer, Bortoluzzi, Parmelin, Pezzatti, Stahl) propose de rejeter le postulat.

Développement

Les discussions actuelles sur les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) montrent clairement les limites du système actuel, dans lequel une association privée remplit une tâche étatique centrale, à savoir définir les normes relatives au dernier "filet de sécurité" de notre système social. Globalement, ces normes sont fiables et adaptées à notre époque; toutefois, leur légitimité démocratique est discutable. Pour ces raisons, certains représentants de communes ayant quitté la CSIAS souhaitent que la Confédération se dote d'une loi-cadre relative à l'aide sociale.

La Confédération pourrait aussi être appelée à prévoir une telle réglementation dans le cadre des débats qui pourraient avoir lieu sur la question du "tourisme de l'aide sociale".

L'importance de l'aide sociale dans le système de sécurité sociale est telle qu'un minimum de coordination et d'harmonisation est nécessaire à l'échelon fédéral. La situation actuelle ne correspond plus à la réalité quotidienne d'une société globalisée et mobile. La collaboration interinstitutionnelle entre l'aide sociale, l'assurance-invalidité et l'assurance-chômage, qui est encouragée depuis longtemps et qui prend de plus en plus d'importance, se heurte à certains obstacles; dès lors, il est nécessaire de définir certaines normes nationales en la matière.

Avis du Conseil fédéral du 18 décembre 2013

Le Conseil fédéral estime que les cantons doivent conserver la compétence et la responsabilité financière en matière d'aide sociale. Dans ce contexte, les possibilités de légiférer davantage au niveau fédéral sont limitées. Comme il l'avait déjà indiqué dans sa réponse à la motion CSSS-CN 12.3013, "Loi-cadre sur l'aide sociale", le Conseil fédéral est prêt à examiner, dans le cadre d'un rapport, dans quelle mesure une loi-cadre pourrait être utile pour l'aide sociale dans les cantons.

Proposition du Conseil fédéral du 18 décembre 2013

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

➤ *Approuvée par le Conseil national le 10 mars 2014*

Annexe 2 : Prises de position

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS

S O D K _ Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

C D A S _ Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales

C D O S _ Conferenza delle direttrici e dei direttori
cantionali delle opere sociali

Jürg Brechbühl
Directeur
Office fédéral des assurances sociales OFAS
Effingerstrasse 20
3003 Berne

Berne, le 24 octobre 2014

Reg: rdo-2.344.5

Aménagement de l'aide sociale et des prestations sous condition de ressource: prise de position de la CDAS sur le rapport du Conseil fédéral

Monsieur le directeur,

Votre lettre du 15 juillet 2014 invitait la CDAS à se prononcer sur le rapport susmentionné, pour transmettre à l'OFAS, la position la mieux fondée possible. Nous avons pris connaissance du projet de rapport de la Confédération ainsi que de ses appréciations, aussi donnons-nous volontiers suite à cette demande. Vous trouverez ci-après une des considérations générales sur le projet de rapport. Le second paragraphe se concentre sur l'analyse des chapitres 7 et 8 du rapport.

Remarques générales

En nous référant à notre position sur le projet de rapport « Couverture sociale du revenu chez les actifs » (réponse au postulat Schenker 09.3655) de février 2012, nous aimerions réaffirmer notre point de vue au sujet de l'aide sociale. La CDAS considère que le système suisse de sécurité sociale et de couverture du minimum vital est bon dans l'ensemble, mais elle est d'avis qu'il est toujours possible de l'adapter et de l'optimiser. Nous observons actuellement que c'est surtout en matière de coordination entre les assurances sociales et les prestations cantonales sous condition de ressource, que cette marge d'amélioration existe. Il s'agit d'assurer la viabilité du système et de le garantir. Il importe à cet égard que la discussion sur l'avenir de la sécurité sociale, ne soit pas réduite aux aspects financiers. Les réformes doivent être envisagées d'un point de vue global, social et sociétal. La CDAS salue le fait que la Confédération désigne expressément l'aide sociale comme pilier du système de sécurité sociale. De ce fait, nous espérons pouvoir collaborer dans ce sens en matière de discussion d'interfaces et de coordination au sein du système. En considérant donc la sécurité sociale dans son ensemble, nous serions plutôt favorables à une législation-cadre élargie sur la couverture du minimum vital.

Nous considérons que les états des lieux de l'aide sociale au sens strict et des autres prestations sous condition de ressource présentés dans les parties I et II du projet de rapport, représentent bien la situation actuelle. Ils fournissent une bonne base pour évaluer les questions qui se posent dans ce cadre et pour leur trouver des réponses. Nous prenons acte, sans commentaire, des arguments des partisans d'une loi-cadre, qui sont résumés dans le chapitre 3. Notre analyse des enjeux et des attentes vis-à-vis des nouvelles dispositions en matière d'aide sociale, du point de vue de la CDAS, s'insère à la suite des remarques relatives aux chapitres 7 et 8 du paragraphe suivant.

Nous nous réjouissons de savoir quelles conclusions tirera le Conseil fédéral, à partir du rapport définitif et des prises de position des partenaires impliqués. Nous aborderions volontiers le sujet de ce rapport à l'occasion du Dialogue national sur la politique sociale suisse du 18 décembre 2014, pour discuter de ces résultats avec le chef du DFI et pour clarifier la marche à suivre.

—
Generalsekretariat Secrétariat général Segreteria generale
Speichergasse 6 Postfach 3000 Bern 7 T 031 320 29 99 F 031 320 29 90 office@sodk.ch www.sodk.ch

Remarques sur le besoin en matière d'intervention (en part. chapitres 7 et 8)

Aide sociale au sens strict

L'aide sociale au sens strict est une prestation sous condition de ressource, dont la force réside notamment dans l'aménagement individuel, de sorte que l'aide matérielle et humaine peut être adaptée en fonction des besoins et des données cantonales. Elle est incontestablement un élément essentiel et indispensable du système de sécurité sociale suisse et doit en tant que telle, absolument être prise en considération. La coordination avec les autres éléments du système, à savoir les assurances sociales mais aussi les autres prestations cantonales sous condition de ressource, contribue de manière essentielle à optimiser le système et à garantir au mieux la sécurité sociale.

L'aide sociale fonctionne bien et elle a fait ses preuves sous sa forme actuelle. Mais nous ne sommes pas restés passifs face à elle et nous l'avons constamment développée. Elle s'est adaptée aux changements de conditions et s'est professionnalisée rapidement ces dernières années. D'autant plus que les tâches qui revenaient avant aux assurances sociales sont de plus en plus transférées à l'aide sociale. Les plateformes de la CDAS et de la CSIAS permettent un échange régulier entre politiciens et spécialistes des cantons, qui favorise considérablement le développement et l'amélioration de l'aide sociale. La responsabilité de l'aide sociale revient aux cantons ou souvent aux communes au niveau intercantonal et la CDAS se prononce pour le maintien de ce principe et contre le transfert de la responsabilité au niveau fédéral, donc également contre une compétence fédérale étendue ou une nouvelle tâche commune.

La réglementation-cadre ou de principe envisagée, irait de pair avec un transfert de compétence, qui se limiterait toutefois au cadre fixé (compétence de légiférer limitée aux principes) et laisserait toujours aux cantons une importante marge de manœuvre. L'avantage d'une loi-cadre réside dans le fait de permettre un certain degré d'uniformisation et d'harmonisation, tout en simplifiant la coordination avec les autres éléments de la sécurité sociale. Cet avantage ne doit pas être négligé. La Confédération se verrait toutefois attribuer un rôle de pilotage important, sans participer financièrement (selon explications du rapport, page 54). La majorité des membres de la CDAS est par conséquent défavorable à une loi-cadre sur l'aide sociale. Si des dispositions en matière d'aide sociale devaient néanmoins être formulées sur le plan fédéral, les compétences actuelles (répartition des tâches entre Confédération et cantons) devraient être maintenues et aucune nouvelle tâche commune ne devrait être créée. Une telle loi-cadre devrait en tout cas se limiter à peu de principes et règles de coordination, valant pour l'ensemble des cantons. La coordination entre les assurances sociales et les prestations cantonales sous condition de ressource revêtirait un aspect particulièrement important. La CDAS rejette toute idée de directive matérielle fixant le montant des prestations. Toutefois, il ne faut en aucune manière masquer le problème de fond de la réglementation hétérogène et non contraignante des besoins essentiels. Il est incontestablement nécessaire d'instaurer un consensus, qu'il s'agit de régler sous une forme appropriée, mais pas encore déterminée.

Une intervention sur le plan intercantonal (concordat) serait certainement une voie envisageable, comme alternative à la loi-cadre. Par rapport à la loi-cadre, elle présenterait l'avantage de maintenir pleinement les responsabilités et compétences pour l'aide sociale, au niveau des cantons. Il faut toutefois prendre en compte le fait que le processus du concordat est fastidieux. Il est actuellement difficile de trouver une nette majorité entre les membres de la CDAS favorables à une solution concordataire.

Autres prestations sous condition de ressource

Concernant l'harmonisation et la coordination des différentes prestations sous condition de ressource, nous partageons l'avis présenté dans le rapport, selon lequel l'intervention est nécessaire. Les prestations cantonales choisies au chapitre 5, illustrent notamment le besoin, mais aussi les difficultés de parvenir à une harmonisation et à une coordination. Il faut noter à cet égard que certaines démarches ont été entreprises dans ce but ces dernières années. Les recommandations de la CDAS pour la détermination des prestations complémentaires pour les familles et le recouvrement des pensions alimentaires, mentionnées dans le rapport, constituent un premier pas en vue d'une harmonisation des prestations sous condition de ressource entre les cantons. Plusieurs démarches ont en outre été entreprises dans de nombreux cantons, pour réduire l'effet de seuil indésirable et les incitations négatives sur l'activité, voire les éliminer. Comme indiqué dans le rapport, certains cantons ont même introduit leurs propres lois d'harmonisation et de coordination, pour remédier aux effets indésirables et aux inégalités de traitement entre bénéficiaires de prestations sous condition de ressource. Il s'agit de poursuivre ce développement et de le soutenir de manière adéquate là où c'est possible. Les cantons sont eux-mêmes tenus de coordonner leurs prestations sous condition de ressource et de réduire autant que possible l'effet de seuil. Etant donné les différences de conception et le nombre de prestations cantonales sous condition de ressource, une démarche au plan fédéral pour instaurer une coordination verticale au sein des cantons, nous paraît peu efficace et n'est pas à poursuivre. Pour les prestations qui sont proposées dans tous les cantons, une certaine harmonisation est certainement souhaitable entre les cantons. Par exemple, la CDAS s'est prononcée à plusieurs reprises en principe favorable à une harmonisation du recouvrement des pensions alimentaires. Dans ce contexte, il est toutefois important de ne pas détruire l'harmonisation verticale des prestations sociales déjà existante au sein des cantons avec une harmonisation de prestations singulières entre les cantons.

Conclusion

Le rapport du Conseil fédéral pour l'aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressource est intéressant et constitue une bonne base de discussion. Dans notre prise de position, nous ne sommes pas entrés dans les détails, mais nous sommes concentrés sur les appréciations et les approches de la Confédération. Nous avons à disposition l'instrument du Dialogue national sur la politique sociale suisse pour discuter les nouveaux éléments ou l'optimisation et le développement de l'ensemble du système de la sécurité sociale. En conclusion, nous aimerions souligner les points suivants qui nous paraissent importants:

L'aide sociale et les prestations cantonales sous condition de ressource fonctionnent bien et constituent une part importante du système de sécurité sociale. Leur signification a toutefois changé au fil des dernières années. Elles amortissent de plus en plus les nouveaux types de risques inhérents à la vie qui ne sont pas ou plus couverts par les assurances sociales. Leur force réside notamment dans l'aménagement individuel et la possibilité de l'adapter de manière flexible au contexte cantonal. C'est pourquoi la CDAS tient en principe à la répartition des tâches fédérales actuelles. Pour ne pas complexifier encore le système actuel, il faut renoncer à de nouvelles tâches communes et donc à une législation- cadre de la Confédération. Si la Confédération veut endosser une nouvelle fonction de pilote dans l'aide sociale, il faudrait en contrepartie qu'elle participe au financement. Il s'ensuit qu'à ce stade et dans les circonstances actuelles, la CDAS se prononce majoritairement contre une loi-cadre de l'aide sociale et aimerait s'en tenir à un statu quo en ce qui concerne l'aménagement de l'aide sociale. Une solution concordataire constituerait une voie possible, mais s'avérerait complexe dans la mise en œuvre. Il demeure incontesté que l'harmonisation de l'aide sociale, qui se base avant tout sur les directives de la CSIAS, est fragile, tant au niveau politique qu'au niveau légal. Dans ce sens, la CDAS est prête à réaffirmer les normes CSIAS et à développer de manière continue l'aide sociale. La CDAS souhaite parallèlement une meilleure coordination entre les assurances sociales et les prestations cantonales sous condition de ressource et elle s'applique de son côté à l'imposer.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de prendre position sur cet objet.

Avec nos salutations distinguées

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

Le président



Peter Gomm
Le Landammann

La secrétaire générale



Margrith Hanselmann

Copie aux

- Membres de la CDAS

Association des Communes Suisses



Schweizerischer
Gemeindeverband

Association des
Communes Suisses

Associazione dei
Comuni Svizzeri

Associaziun da las
Vischnancas Svizras

Office fédéral des assurances sociales OFAS
Monsieur Jürg Brechbühl, directeur
Effingerstr.20
3003 Berne
Courriel à geraldine.luisier@bsv.admin.ch

Berne, le 24 octobre 2014

Rapport du Conseil fédéral concernant l'harmonisation de l'aide sociale — Prise de position de l'Association des Communes Suisses

Monsieur le Directeur,
Madame, Monsieur,

Par votre courrier du 15 juillet 2014, vous nous avez soumis pour prise de position le rapport susmentionné. Nous vous remercions de nous avoir accordé la possibilité de prendre position au nom des quelque 1700 villes et communes que nous représentons et de nous avoir accordé une prolongation de délai.

L'aide sociale est une compétence cantonale. Cependant, c'est au niveau régional et communal que cette importante branche du système de sécurité sociale suisse est mise en œuvre et que ces retombées se font sentir. Dans la plupart des cantons, les autorités communales jouent d'ailleurs un rôle important dans ce domaine. De manière générale, des tâches essentielles sont également assumées au niveau communal par les réseaux sociaux, à savoir la famille, le voisinage, le quartier, les associations villageoises ou encore les organisations religieuses.

Le paysage communal suisse est très varié : aucune commune n'est organisée exactement comme les autres et toutes se trouvent dans des circonstances très différentes. L'aménagement de l'aide sociale doit donc tenir compte de cette grande diversité locale et régionale, et de la charge financière que représentent les frais de logement. Dans ce cadre, nous nous attendons à une collaboration entre les services fédéraux, cantonaux et communaux compétents pour adapter les normes de la CSIAS. Des solutions doivent notamment être élaborées pour le traitement des cas difficiles. De manière générale, les communes doivent retrouver une plus grande marge de manœuvre et pouvoir déterminer, dans une certaine limite, les prestations à mettre en œuvre en fonction des conditions locales.

De nombreuses voix invoquent le besoin de professionnaliser l'aide sociale au niveau communal et régional. Cependant, on évoque moins le fait que plus de 20 % des communes, principalement de petite et moyenne taille, ont disparu au cours des quinze dernières années suite à des fusions. Cette évolution s'est traduite par des regroupements entre les différents services sociaux et une meilleure coordination avec d'autres organes actifs dans le domaine social. Cette réorganisation entraîne de fait la constitution d'unités plus grandes, qui va de pair avec une professionnalisation accrue. Ce processus va se poursuivre au cours des prochaines années. Il faut toutefois éviter que le citoyen adulte voie ses responsabilités individuelles et sociétales déléguées de plus en plus à un nombre toujours plus restreint de personnes. La création d'autorités professionnelles de protection de l'enfant et de l'adulte nous enseigne que la professionnalisation tant vantée péjore le sentiment de satisfaction des personnes concernées et, en fin de compte, ne les aide pas. En outre, pour garantir que les organisations créées respectent les différences locales et régionales, les réformes doivent se faire depuis le bas. Pour nous, cet aspect revêt une importance toute particulière : ce n'est qu'en tenant compte des particularités locales que des mesures de prévention, de promotion de la responsabilité individuelle et d'intégration à long terme ont des chances de réussir. Pour détecter à temps les personnes à risque de pauvreté, il est en outre essentiel que les spécialistes de diverses institutions (école, police, ORP et autorités de protection de l'enfant et de l'adulte) puissent échanger des informations de manière informelle au sein d'un organe commun.

Les systèmes et organisations de l'aide sociale doivent constamment s'adapter aux nouvelles conditions. Pour que ces adaptations soient entreprises à temps et conformément à la pratique, une étroite collaboration entre tous les acteurs est indispensable. Cette collaboration doit être à la fois verticale et horizontale. Une collaboration verticale veut dire que les communes doivent absolument être consultées lors de l'élaboration des dispositions légales et réglementaires en matière d'aide sociale. En effet, ce sont elles qui supportent la plupart du temps les conséquences financières, du moins en partie, et il est normal qu'elles puissent collaborer et participer aux prises de décision. Elles doivent donc disposer du droit d'être entendues, du droit d'opposition et du droit de recours à chaque fois que des décisions prises par des autorités hiérarchiquement supérieures ont une répercussion importante sur les communes. La législation doit être adaptée en ce sens. Nous pensons ici principalement aux décisions des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte.

La collaboration doit également être horizontale, c'est-à-dire qu'il faut mieux coordonner les actions des principales assurances sociales, tout comme celles des différents réseaux sociaux au niveau communal, et mieux tirer parti des synergies.

Nous estimons qu'une loi fédérale sur l'aide sociale est inutile, car elle ne servirait ni à répondre rapidement aux conditions changeantes, ni à améliorer la collaboration interinstitutionnelle, ni à optimiser les réseaux sociaux au niveau communal. Si des réformes sont nécessaires, elles doivent plutôt se faire au niveau de la législation cantonale ou, éventuellement, par un concordat intercantonal, et dans le respect des besoins locaux, régionaux et cantonaux.

En vous remerciant de l'attention portée à notre prise de position, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Association des Communes Suisses

Président

Directeur



Hannes Germann
Conseiller aux Etats



Ulrich König

Copie à :

- Union des villes suisses, Berne
- Groupement suisse pour les régions de montagne, Berne

Initiative des villes pour la politique sociale

Städteinitiative Sozialpolitik
Initiative des villes pour la politique sociale



Office fédéral des assurances sociales OFAS Jürg
Brechtbühl
Effingerstrasse 20
3003 Berne

Winterthur, le 7 octobre 2014

Avis de l'Initiative des villes pour la politique sociale sur le rapport du Conseil fédéral « Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources. Besoins et possibilités d'intervention »

Monsieur le Directeur
Madame, Monsieur,

Vous avez invité l'Initiative des villes pour la politique sociale à donner son avis et nous vous en remercions. En résumé, l'Initiative des villes pour la politique sociale relève les points suivants :

1. Le rapport reconnaît l'importance de l'aide sociale dans le système global de la sécurité sociale et constate que, dans l'ensemble, l'aide sociale en Suisse fonctionne bien et qu'elle est efficace. L'Initiative des villes pour la politique sociale partage cet avis.
2. Le rapport met en évidence plusieurs aspects qui nécessitent une intervention supplémentaire (p. 52) :
 - o l'uniformisation du cadre général, par la définition de l'aide sociale et de sa finalité, des conditions du droit aux prestations et des voies de droit,
 - o l'harmonisation des prestations,
 - o la coordination avec les autres systèmes de prestations.L'Initiative des villes pour la politique sociale estime elle aussi qu'il faut intervenir sur ces éléments.
3. Du point de vue de la Confédération, l'objectif de l'harmonisation doit être « d'inscrire l'aide sociale dans le système de sécurité sociale en lui donnant un cadre juridique uniforme qui permette une unité de droit » (p. 52). L'Initiative des villes pour la politique sociale soutient entièrement cet objectif.

Sur la base de ces constats, il est souhaitable d'édicter au niveau de la Confédération des règles relatives à l'aide sociale. L'Initiative des villes pour la politique sociale estime qu'il serait judicieux de régler cette question par un article constitutionnel et une loi-cadre fédérale. Par sa légitimité démocratique, une loi-cadre garantirait une prise en compte appropriée de l'aide sociale au plan fédéral, en lui conférant un caractère contraignant et en répondant au besoin d'harmonisation énoncé ci-dessus.

L'Initiative des villes pour la politique sociale est également ouverte à d'autres options, par exemple une disposition constitutionnelle relative à la couverture du minimum vital ou un concordat intercantonal.

Städteinitiative Sozialpolitik
Geschäftsstelle, c/o Stadt Winterthur, Departement Soziales
Postfach, Lagerhausstrasse 6, 8402 Winterthur
Telefon +41 52 267 59 57, Telefax +41 52 267 63 65
info@staedteinitiative.ch, www.staedteinitiative.ch

Les problèmes auxquels est confrontée l'aide sociale sont toujours plus nombreux

L'Initiative des villes pour la politique sociale représente les intérêts de la Suisse urbaine dans la politique sociale. Dans le cadre de l'aide sociale, les villes fournissent des prestations importantes en matière d'intégration. Elles supportent également une part non négligeable de la charge organisationnelle et financière due à l'aide sociale. En effet, plus d'un quart de tous les bénéficiaires de l'aide sociale vivent dans les six plus grandes villes du pays. Les villes sont donc les premières touchées par les conséquences de l'évolution de l'aide sociale. Nous constatons que les circonstances qui mènent à l'aide sociale ont sensiblement changé, ce qui a pour conséquence que celle-ci doit assumer de nouvelles tâches. Conçue initialement comme un soutien en situation d'urgence, l'aide sociale doit de plus en plus souvent couvrir les besoins vitaux à long terme, par exemple en cas de chômage de longue durée ou d'atteintes à la santé, dans le domaine de l'asile ou pour soutenir des familles. Le rapport prend la mesure de cette évolution et présente l'aide sociale, dans l'ensemble, de manière adéquate et complète. Les principaux problèmes sont reconnus et traités. Nous regrettons d'autant plus que les conclusions des chapitres 7 et 8 ne présentent pas le même degré de qualité et de cohérence.

Le rapport n'a pas pu tenir compte de l'évolution des derniers mois. Or l'Initiative des villes pour la politique sociale s'inquiète de constater une augmentation de la concurrence en matière d'aide sociale et de ses effets pervers. Cette évolution remet de plus en plus en question la solidarité et la cohésion sociale. Une réglementation uniforme de l'aide sociale est aujourd'hui plus nécessaire que jamais.

Les prochaines étapes du point de vue de l'Initiative des villes pour la politique sociale

1. Il est indispensable d'élaborer un article constitutionnel sur l'aide sociale. Les villes doivent être impliquées au titre de principales partenaires. Nous estimons que les principes proposés par la CDAS (2008) constituent une bonne base de discussion :

Art. 115 Couverture du minimum vital et intégration

1. Dans le but de garantir une existence digne aux personnes en situation de détresse et d'encourager leur intégration dans la société, la Confédération édicte des principes, en particulier sur :

- a. l'harmonisation des prestations de l'aide sociale, les conditions à remplir pour en bénéficier et le montant minimal des prestations ;
- b. la coordination de l'aide sociale avec les assurances sociales ;
- c. l'intégration sociale et professionnelle.

2. Il faut élaborer une loi-cadre fédérale relative à l'aide sociale qui reprenne les points du ch. 7.2. Les villes doivent être impliquées au titre de principales responsables de l'aide sociale et les compétences cantonales respectées.

Par ailleurs, pour améliorer rapidement la situation actuelle, l'Initiative des villes pour la politique sociale propose d'autres mesures à l'intention de la Confédération, des cantons, des villes et des communes.

1. La Confédération exerce ses compétences conformément à l'art. 114, al. 5, Cst. (aide aux chômeurs, chômage de longue durée) et à l'art. 116 Cst. (familles), pour combler les lacunes entre les systèmes de la sécurité sociale et couvrir des risques structurels importants. De cette manière, elle établit l'égalité de droit et l'harmonisation dans les domaines qui relèvent, aujourd'hui déjà, de sa compétence.
2. Les cantons (représentés par la CDAS) s'engagent pour l'harmonisation de l'aide sociale et pour une répartition des charges plus équitable, y compris en leur sein. En effet, la charge financière induite par l'aide sociale varie aujourd'hui considérablement d'une ville ou d'une commune à l'autre (particulièrement en Suisse alémanique). Les cantons, qui sont tous membres de la CSIAS, prennent les mesures appropriées pour conférer davantage de force obligatoire aux normes de la CSIAS. Les mesures d'harmonisation ultérieures pourront se fonder sur ces normes, établies conjointement par les cantons, les villes, les communes et les spécialistes du domaine.
3. Les villes continuent d'élaborer des modèles et des solutions d'avenir, en particulier dans les domaines de l'aide aux personnes, de l'intégration sociale et professionnelle, de l'organisation et de la garantie de la qualité. Elles poursuivent leurs échanges en matière d'aide sociale et nourrissent les discussions de leurs connaissances et de leurs expériences. Elles poursuivent les études basées sur des données relatives à l'évolution des indicateurs de l'aide sociale et s'engagent pour une répartition équitable des charges sociales.
4. CII : la collaboration interinstitutionnelle est poursuivie.

Avis sur les propositions relatives à la couverture du minimum vital et à un concordat intercantonal

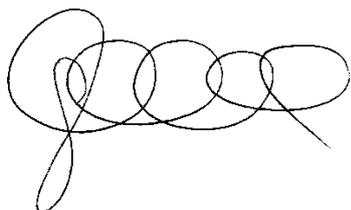
Parallèlement à l'idée d'une loi-cadre relative à l'aide sociale, le rapport présenté traite également de solutions intercantionales, en relevant que toute intervention de la Confédération nécessite une base constitutionnelle et qu'il faudrait en créer une si l'on voulait édicter une loi-cadre. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'Initiative des villes pour la politique sociale approuve l'élaboration d'une disposition constitutionnelle. Reste à trancher si celle-ci doit se limiter à l'aide sociale au sens strict ou si elle doit régir également la couverture du minimum vital. L'Initiative des villes pour la politique sociale soutient les deux variantes. Elle considère toutefois que, pour l'heure, une règle en matière d'aide sociale est plus urgente qu'un grand débat sur la couverture du minimum vital.

Comme solution intercantonale, le rapport évoque la possibilité d'un concordat entre les cantons. L'expérience montre que l'établissement d'un concordat intercantonal est un long processus. De plus, la force obligatoire d'un tel accord reste incertaine, étant donné que sa légitimation dépend de votations dans chaque canton. Si en revanche on privilégie l'option d'une loi fédérale, cette réglementation bénéficiera d'un large soutien et jouira de la légitimité démocratique découlant de l'implication précoce des acteurs intervenant à tous les niveaux, de la procédure de consultation et des débats parlementaires. Nous estimons donc qu'une solution fédérale serait plus efficace.

En vous remerciant de bien vouloir publier notre prise de position dans votre rapport, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Initiative des villes pour la politique sociale

Président



Nicolas Galladé

Directrice



Katharina Rüegg

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
 Conférence suisse des institutions d'action sociale
 Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
 Conferenza svizra da l'agid sozial

Monsieur Jürg Brechbühl
 Directeur
 Office fédéral des assurances sociales OFAS
 Effingerstrasse 20
 3003 Berne

Berne, le 26 septembre 2014

Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources

Avis de la CSIAS sur le rapport du Conseil fédéral

Monsieur le Directeur, Mesdames et Messieurs,

Par courrier du 15 juillet 2014, vous invitez différentes organisations, dont la CSIAS, à donner leur avis sur le rapport du Conseil fédéral « Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources ». Nous vous en remercions.

La CSIAS réfléchit depuis longtemps aux questions en relation avec l'harmonisation de l'aide sociale et s'engage, depuis sa création, pour une loi-cadre fédérale relative à l'aide sociale. Le Parlement s'est saisi de la problématique et dans son rapport subséquent, le Conseil fédéral reconnaît que des mesures sont en principe nécessaires. Un débat qui nous paraît important, indispensable même, est ainsi engagé sur la préservation d'une sécurité sociale efficiente et efficace en Suisse.

Considérations d'ordre général

L'aide sociale a changé de fonction au fil des années, au gré des évolutions dans la société et dans l'économie. Elle est aujourd'hui un pilier essentiel, indispensable, du système de protection sociale en Suisse. Le Conseil fédéral en fait le constat dans son rapport également. L'aide sociale est un acquis social. Elle contribue, avec les assurances sociales et les prestations sous condition de ressources, à la réussite du modèle suisse et favorise l'indispensable cohésion sociale. Pourtant, l'aide sociale est le seul maillon de la sécurité sociale qui ne soit pas inscrit dans la Constitution fédérale ni régi par elle.

Les cantons et les communes assument leurs responsabilités et l'aide sociale fonctionne bien de manière générale. Mais comme nous le savons tous, les pratiques sont hétérogènes. Cette situation, qui se traduit par un manque d'uniformité du côté des prestations d'aide et par des difficultés de coordination entre les régimes, ne favorise pas la compensation entre les collectivités publiques.

Comme le mentionne le rapport, l'aide sociale ne parvient pas à s'exprimer d'une seule voix pour défendre « ses » intérêts et pour la coordination avec d'autres régimes. Pourtant, elle fait partie du système de protection sociale et toute modification apportée à d'autres sous-systèmes, tels que l'AI ou l'AC, a des répercussions directes sur l'aide sociale.

Il est vrai que le taux d'aide sociale est relativement stable au plan national. Et que les dépenses de l'aide sociale sont basses : elles ne représentent que 2 % du coût

Annexes

total de la sécurité sociale. Cela dit, le nombre de dossiers et les coûts augmentent en chiffres absolus. En 2012, 250 000 personnes étaient tributaires de l'aide sociale. Les facteurs d'augmentation des coûts sont variés : difficultés accrues d'insertion sur le marché du travail, prestations perçues de plus en plus souvent sur une longue période et complexité croissante des dossiers, révisions des assurances sociales, hausse des loyers.

L'augmentation du nombre de personnes relevant du domaine de l'asile tributaires de l'aide sociale est un facteur clé de l'augmentation des coûts. Et son importance devrait encore s'accroître. Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire participent au marché du travail dans une très faible mesure et produisent souvent des coûts par cas très élevés. Le rapport n'accorde pas à cette problématique l'attention qu'elle mérite et devrait être complété sur ce point à nos yeux. D'autant que la Confédération dispose déjà de compétences constitutionnelles importantes dans ce domaine (art. 121 Cst.). Ces compétences lui permettraient de décharger davantage les cantons et de fixer, au moins dans ce domaine, des solutions uniformes au plan national.

L'augmentation du nombre de dossiers et des coûts de l'aide sociale est un enjeu de plus en plus important pour les cantons et les communes. Si ces derniers disposent de marges de manœuvre avec les règles actuelles, l'élasticité de ces règles peut aussi entraîner des inégalités dans les prestations d'aide. Sous l'effet de considérations de politique financière notamment, les prestations d'aide sociale sont sous pression et en maints endroits, elles diminuent, ce qui produit des effets correspondants pour les personnes touchées et pour les autres communes. La pression financière de plus en plus forte à laquelle les cantons et les communes sont exposés menace l'harmonisation de l'aide sociale pratiquée jusqu'à maintenant, principalement sur la base des normes de la CSIAS. Les velléités récentes de cantons et de communes de déroger aux normes de la CSIAS produisent dans l'aide sociale une concurrence négative dont pâtissent les plus faibles et envers laquelle il s'agit d'opposer rapidement des règles nationales contraignantes.

Selon la CSIAS, le rapport devrait aussi examiner plus avant s'il est possible d'empêcher la concurrence négative entre les cantons et au sein des cantons sur la base de l'art. 115 Cst. En 1975, le but explicite dudit article était de consacrer dans la Constitution la liberté d'établissement, y compris celle des personnes dans le besoin. Or, les tentatives de cantons et de communes, au moyen de différentes mesures, d'éloigner de leur territoire les personnes dans le besoin ou de les pousser dans les bras d'autres collectivités publiques viole la liberté d'établissement consacrée par la Constitution. L'art. 115 Cst. pourrait ainsi servir de base pour contrecarrer une « nouvelle chasse aux pauvres ». Au moment de l'édiction de la nouvelle disposition constitutionnelle, la doctrine avait vu que « personnes dans le besoin » et « assistance » deviendraient « des notions du droit fédéral que la Confédération doit définir » (Werner Thomet, Commentaire de la loi sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin [LAS], 1994, p. 30). Dans ces conditions, la Confédération aurait la possibilité de fixer, pour l'aide sociale, certaines règles fondamentales assurant l'application de l'esprit et de la lettre de l'art. 115 Cst.

Résumé du rapport

Le rapport du Conseil fédéral procède à un vaste état des lieux et à l'analyse de l'aide sociale dans le contexte de la sécurité sociale. En résumé, les conclusions sont les suivantes :

- L'aide sociale a une fonction clé dans le système de la sécurité sociale. Le rapport souligne que l'aide sociale fonctionne bien de manière générale et qu'elle produit des effets dans une dynamique fédéraliste.
- Il y a un besoin clair
 - a) d'uniformisation d'aspects généraux tels que la définition de l'aide sociale, sa fonction, les conditions du droit aux prestations et des voies de droit
 - b) d'harmonisation des prestations (normes minimales)
 - c) de coordination avec d'autres systèmes de prestations

- Le rapport souligne avec constance que l'harmonisation de l'aide sociale et son intégration dans le système de la sécurité sociale passent par un cadre juridique uniforme pour garantir la sécurité du droit.

La CSIAS se rallie à ces considérations ; elle partage aussi l'avis qu'il faut passer à l'action rapidement. Dans ce sens, elle salue l'objectif de la Confédération d'élaborer un cadre juridique cohérent. Malheureusement, la ligne d'argumentation perd de sa cohérence et de sa clarté dans les chap. 7 et 8 lorsqu'il est question d'interventions et de mesures. La CSIAS déplore aussi que le rapport mis en consultation auprès des organisations ne définisse pas encore de voie à suivre et qu'il ne se prononce pas sur la responsabilité de la Confédération. Du côté de la Confédération, les conclusions doivent encore être tirées.

Les grands axes selon la CSIAS

Les discussions et débats actuels sur l'aide sociale montrent à nouveau et sans fard qu'un cadre contraignant est nécessaire pour garantir la fonction clé incontestée de l'aide sociale pour la sécurité sociale, la compensation entre cantons et entre communes et la sécurité du droit pour les personnes touchées.

Si les cantons et les communes mettent généralement en œuvre le système de manière responsable et efficiente, il n'en est pas moins nécessaire que la Confédération prenne ses responsabilités. Vu les évolutions et mouvements actuels au sein du système, il faut que tous les échelons de l'Etat adoptent une perspective complète et agissent sur des bases consolidées, ce qui implique un cadre contraignant.

Dans ces conditions, la CSIAS retient les grands axes suivants :

1. Comme la totalité de la sécurité sociale, la couverture du minimum vital doit être régie par la Constitution. Une norme constitutionnelle correspondante doit être créée. Si l'on considère que l'aide sociale a une fonction clé pour la sécurité sociale, rien ne justifie que le dernier filet du système ne soit pas consacré par des dispositions de même rang que celles régissant les autres systèmes de prestations. La garantie du minimum vital est le noyau de l'Etat social dans un pays comme la Suisse. Elle participe aussi de la réussite du modèle suisse. La paix sociale est une condition pour la cohérence de la société mais constitue aussi un atout majeur de la place économique.
2. Une loi-cadre relative à l'aide sociale doit être créée en application du mandat constitutionnel. Le débat actuel montre le besoin pressant d'une réglementation au plan national. A défaut de mieux, l'instrument actuellement utilisé pour prescrire des valeurs de référence sont les normes CSIAS. Ce système ne fonctionnera probablement plus à moyen terme si l'on n'inscrit pas des règles obligatoires dans la loi. Les développements actuels le montrent. On voit aujourd'hui, dans toute leur étendue, les conséquences de règles pas assez contraignantes. Il faut donc passer à l'action et réglementer rapidement.
3. La CSIAS soutiendrait aussi la solution d'un concordat si les cantons devaient s'engager sur cette voie. Mais le processus aboutissant à un concordat n'est pas de moins longue haleine qu'une modification de la Constitution ; et il s'agit d'une option très risquée comme le montre le concordat HarmoS. Mais sur le principe, un concordat est une solution envisageable et viable au même titre que l'élaboration d'une base constitutionnelle. Pour les cantons, il s'agirait de s'entendre sur un accord contraignant et, à nos yeux, il faudrait prévoir la possibilité de le déclarer de force obligatoire générale selon l'art. 48a Cst.
4. La Confédération doit faire usage de ses compétences. Il est vrai elle n'est pas habilitée à légiférer dans le domaine de l'aide sociale puisqu'il relève des cantons. Mais elle dispose de marges de manœuvre dans des domaines déterminés et peut édicter des prescriptions sur des prestations particulières allouées sous conditions de ressources. A titre d'exemple, la Confédération pourrait prendre des mesures concrètes en matière d'intégration dans le domaine du travail vu l'art. 114, al. 5, Cst. ou au titre de la lutte contre la pauvreté des familles vu l'art. 116 Cst. Et dans le domaine de l'asile, elle

Annexes

pourrait améliorer encore les mesures d'insertion professionnelle vu l'art. 121 Cst. La CSIAS se féliciterait grandement de ce genre d'initiatives, mais elles ne devraient en aucun cas se substituer aux autres mesures mentionnées.

5. Le système actuel doit être renforcé - même si l'une des stratégies susmentionnées devait être retenue. La Confédération et les cantons peuvent soutenir activement les normes CSIAS par des moyens relativement simples : avec une déclaration conjointe ou dans le cadre de la communication ordinaire, par exemple. Différents offices fédéraux sont membres de la CSIAS et siègent au comité avec voix consultative. La CSIAS prévoit de procéder à une nouvelle révision d'envergure de ses normes. Mais la révision n'aura d'assise solide que si les instances responsables ne se contentent pas de l'approuver, mais la soutiennent activement et la mettent en œuvre de façon contraignante. L'approbation des normes de la CSIAS par la CDAS à l'avenir - ce que prévoit un accord entre les deux conférences - pourrait constituer un premier pas dans cette direction. Les normes de la CSIAS sont un élément de la solution pour que l'aide sociale soit équitable et efficace, efficiente et en principe uniforme dans tous les cantons. Le système actuel présente l'avantage de laisser aux cantons et aux communes une certaine marge de manœuvre dans l'application.

Conclusion

L'aide sociale doit être appréhendée en tant qu'élément du système de la sécurité sociale. Elle a une fonction clé dans ce système et garantit actuellement les bases d'existence de quelque 250 000 personnes en Suisse. Son coût ne représente que 2 % des coûts de la sécurité sociale, ce qui montre qu'il s'agit d'un système de sécurité efficace et bon marché. Le rapport n'accorde pas à cet aspect l'attention qu'il mérite. Aussi proposons-nous que le ch. 2.1 soit complété.

La couverture du minimum vital est le fondement d'une société moderne et doit être consacrée par la Constitution. La CSIAS est favorable à la création d'un article constitutionnel et subséquemment, d'une loi-cadre relative à l'aide sociale. Il va de soi que la CSIAS considère, elle aussi, que la coordination est importante et souhaitable dans l'optique d'une couverture complète du minimum vital. Mais une loi-cadre relative à l'aide sociale nous apparaît comme plus urgente et plus réaliste pour le moment. C'est pourquoi nous militons pour les grands axes susmentionnés.

Les normes de la CSIAS remédient au moins en partie aux problèmes dus à l'absence d'harmonisation intercantonale de l'aide sociale. Elles ont fait leurs preuves et sont, dans l'ensemble, largement acceptées. En effet, si les normes de la CSIAS prescrivent des règles, elles admettent aussi des fourchettes et laissent ainsi de la marge de manœuvre dans l'application. Cela dit, le système commence à s'effriter si des doutes apparaissent quant à sa légitimité et si l'application devient de plus en plus hétérogène. La balle n'est pas seulement dans le camp des cantons. La Confédération doit, elle aussi, prendre ses responsabilités, car c'est à elle qu'il appartient, au premier chef, de garantir ce principe fondamental du régime étatique suisse qu'est l'Etat social.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de donner notre avis et vous serions reconnaissants de tenir compte de nos réflexions.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Directeur, Mesdames et Messieurs, nos salutations les plus cordiales.

Conférence suisse des institutions d'action sociale
SKOS - CSIAS - COSAS



Therese Frösch, co-présidente



Felix Wolfers, co-président