

Message accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'intégration et l'aide sociale

Le Conseil d'Etat du canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de modification de la loi sur l'intégration et l'aide sociale.

1. Le social : un domaine prioritaire

Dans le cadre de la redéfinition des responsabilités opérationnelles et financières entre canton et communes, le domaine social joue un rôle central pour plusieurs raisons :

1.1 Un enjeu financier

Le **volume des flux financiers** entre canton et communes est significatif. Pour le seul domaine concernant les prestations intégrées à la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle (aide sociale, ORAPA, fonds cantonal pour l'emploi, prestations complémentaires AVS-AI, institutions pour personnes handicapées), il représente un volume total (référence année 2008) de CHF 151'994'244.40, dont CHF 56'237'870.45 sont à charge des communes.

L'ensemble du dispositif est géré par un système de clearing entre les montants avancés par le canton et ceux avancés par les communes (aide sociale).

1.2 Un enjeu de coordination des politiques sociales

En raison des **réformes des assurances sociales fédérales**, particulièrement AI et assurance chômage, régimes qui sont en situation financière difficile et doivent impérativement être assainis, les charges cantonales vont et iront en augmentation constante.

En effet, si les critères de reconnaissance de l'invalidité deviennent plus restrictifs, ce qui est un objectif déclaré de l'AI depuis quelques années et qui se vérifie dans les faits, si la prochaine révision de l'assurance chômage prévoit un raccourcissement drastique des durées d'indemnisation pour les chômeurs, il en découle inévitablement une augmentation des charges d'aide sociale. L'ensemble de l'aide sociale valaisanne s'élève à 30 millions. Les rentes AI et les prestations de l'assurance chômage pour le seul canton du Valais s'élèvent annuellement à plus de 400 millions. Un transfert de 1 % des charges des assurances sociales sur l'aide sociale représente pour le canton du Valais une élévation de la dépense d'aide sociale de 13 % à 14 %.

Le domaine social ne peut être maîtrisé que par une double approche : elle doit être macro-économique, mettant en relation les fluctuations de la conjoncture, leur impact sur les assurances sociales et subsidiairement sur l'aide sociale. Dans le même temps, il ne faut pas oublier que les prestations des régimes sociaux touchent directement la vie des citoyens dans un domaine extrêmement sensible, la couverture des besoins de base immédiat.

1.3 Un domaine particulier : la politique du handicap

Avec la RPT, le canton a repris l'ensemble de la responsabilité et du financement des institutions résidentielles et des ateliers protégés pour personnes en situation de handicap.

L'enjeu financier est d'importance puisqu'il représente environ 70 millions/an. L'évolution de ces montants mais aussi la qualité des prestations offertes aux personnes concernées dépend fortement de la coordination mise en place au niveau cantonal, entre les institutions, entre les domaines stationnaire et ambulatoire, entre les ateliers protégés et les entreprises du premier marché.

Ce domaine ne peut être réglé qu'au niveau cantonal, ce qui est le cas aujourd'hui.

1.4 Un autre domaine particulier : l'asile et les permis F + 7

Le canton a le mandat de la Confédération pour la gestion du domaine de l'asile. Pour assurer une gestion économique du domaine mais aussi l'égalité de traitement entre les requérants d'asile ainsi que l'équité de la répartition entre les différentes régions du canton, le pilotage cantonal du dispositif est indispensable.

Les permis F+ 7 relèvent de l'aide sociale. Le canton du Valais a choisi de confier la gestion de cette catégorie particulière au Secteur asile du Service de l'action sociale. Cette décision a été justifiée par la nécessité de mettre durant trois ans au moins (de 7 à 10 ans) la priorité sur l'insertion professionnelle des personnes afin de réduire leur dépendance vis-à-vis de l'aide sociale. Ce groupe de population présentant des caractéristiques et des problématiques très proches de celles de l'asile, ce mode d'organisation se justifie.

Par ailleurs, un transfert aux communes et CMS des permis F+ 7 aurait impliqué qu'ils soient mis immédiatement au bénéfice des normes d'aide sociale usuelles. Pour une personne seule, le forfait d'entretien aurait passé de CHF 550.- à CHF 1'060.-/mois. Difficile de concilier un doublement de l'aide sociale et l'incitation à reprendre une activité professionnelle.

2. Rôle du canton/rôle des communes

Dans l'analyse des fiches de prestations (anabase), le Département a préconisé le maintien d'un rôle central pour la commune et le renforcement des compétences cantonales. Cette option a été confirmée par le COPIL RPT II.

2.1 Maintien du rôle de la commune

L'article 4 de la loi sur l'intégration et l'aide sociale confie aux communes le mandat d'organiser et de gérer les tâches d'aide sociale, avec la collaboration des centres médico-sociaux.

Ce rôle doit être maintenu. En effet, la **proximité de l'autorité communale** vis-à-vis du citoyen est un atout. Elle lui permet de mieux évaluer la situation et aussi de trouver des ressources locales en matière de soutien social et d'insertion professionnelle, ce qui serait difficile à gérer à partir d'un service cantonal. L'affirmation de la responsabilité des autorités locales vis-à-vis de leurs citoyens est donc un principe à maintenir.

Il faut toutefois veiller à **éviter les disparités intercommunales** et plus grave encore, les situations d'arbitraire et de jugement de valeur découlant d'une trop forte proximité entre citoyens et autorités. La loi sur l'intégration et l'aide sociale est cantonale et doit veiller à l'égalité de traitement entre tous les citoyens résidant sur le territoire cantonal.

2.2 Renforcement du rôle cantonal

Pour assurer l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire, **le rôle de coordination du canton** doit être maintenu et même renforcé. Il s'exerce aujourd'hui au travers des directives cantonales sur la gestion de l'aide sociale et sur le rôle d'arbitrage des recours déposés contre les décisions d'aide sociale, arbitrage qui s'exerce à plusieurs niveaux, (Service de l'action sociale (séances de conciliation), décisions du Conseil d'Etat, décisions du Tribunal cantonal et/ou du Tribunal fédéral). Une soixantaine de recours sont traités annuellement. Ils exercent un effet positif sur l'harmonisation de l'application de l'aide sociale sur le canton. Mais ce n'est pas suffisant.

Le 37 % des dépenses d'aide sociale sont répartis sur l'ensemble des communes cantonales, en fonction de leur force financière et non des dépenses directement engagées par chaque commune. Il y a donc lieu de veiller à la rigueur du traitement des dossiers, notamment dans l'examen des conditions de revenus, de fortune et de subsidiarité vis-à-vis des assurances sociales. Les problèmes ressortant des recours qui sont tous instruits au premier niveau par le Service de l'action sociale, montrent qu'il existe dans ce domaine une marge de progression certaine.

L'aide sociale ne peut être dissociée des décisions et des modes d'organisation qui sont arrêtés au niveau des assurances sociales. Pour éviter ou tout au moins limiter les transferts de charge, l'autorité d'aide sociale doit pouvoir se positionner en véritable partenaire des assurances sociales, particulièrement AI et chômage. Ce positionnement est très difficile au niveau fédéral, chaque régime fédéral faisant face à 26 cantons ayant leurs propres dispositions. Il est par conséquent d'autant plus important, au niveau cantonal, que l'autorité d'aide sociale puisse être un véritable partenaire des autres institutions et qu'elle puisse **prendre des engagements sur des modes de collaboration, de coordination des régimes et des mesures** que 143 communes isolées ne pourraient faire de manière isolée.

Ce processus est engagé notamment dans le cadre des conventions de collaboration interinstitutionnelle (CII et MAMAC). Si le canton, au niveau des autorités d'aide sociale, prend des engagements envers l'AI ou l'assurance chômage, il en découle inévitablement une réduction de l'autonomie des communes. Il ne faut pas oublier cependant que l'objectif n'est pas une prise de pouvoir vis-à-vis des communes mais une limitation dans la mesure du possible de l'augmentation des dépenses d'aide sociale.

Plusieurs dispositions particulières liées à l'aide sociale ne peuvent être traitées qu'au niveau cantonal. Nous pensons particulièrement à la gestion du contentieux des hôpitaux, des personnes sans assurance maladie, des frais de sauvetage et de transport, de l'intervention des psychologues de l'urgence, du contrôle des devis dentaires, des aides financières pour les personnes en situation de handicap et leur famille, des mesures d'insertion professionnelle pour personnes handicapées, des emplois semi-protégés pour personnes en situation de handicap (cf. fiches *AnaTâche* 81 à 87).

Renvoyer l'ensemble de ces tâches à la responsabilité de chaque commune aurait inévitablement un double effet :

- **une dégradation de la qualité des prestations;**
- **une augmentation importante des coûts.**

3. Maintien de la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle

La loi précitée, entrée en vigueur en 2005, avait pour objectifs :

- **Eviter les transferts de charges entre régimes** (loi sur l'intégration et l'aide sociale/loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs/prestations complémentaires AVS-AI) dictés par des raisons financières et non par le besoin de répondre de la manière la plus adéquate possible aux besoins des personnes;
- **Empêcher les transferts de charges canton-communes** (dans les deux sens) en jouant sur le report de charges sur des régimes plus favorables au canton ou plus favorables aux communes.

Petit exemple. Si les institutions pour personnes handicapées sont 100 % à charge du canton et les prestations complémentaires AVS-AI 50 % à charge du canton et 50 % à charge des communes : le canton augmente de CHF 10.- le prix de pension journalier dans les institutions pour personnes handicapées :

750 lits x 365 jrs x 10 x 90 % de taux d'occupation = CHF 2'463'750.-

Le déficit des institutions est réduit d'autant, ce qui représente une économie équivalente pour le canton.

La totalité des pensionnaires en institution étant au bénéfice de prestations complémentaire, l'augmentation de la facture globale des PC s'élèvera à CHF 2'463'750.-.

50 % de ce montant est à charge du canton, 50 % à charge des communes.

Résultat d'une opération qui peut être réglée en moins d'une semaine par une simple décision du Conseil d'Etat : économie de CHF 1'231'875.- pour le canton, transférée à charge des communes.

On peut multiplier les exemples de ce type.

La loi sur l'harmonisation avait pour but d'éviter ce genre d'opération "*technocratique*", d'empêcher les transferts de charges entre canton et communes, et surtout de **rendre visibles les coûts globaux de régimes de base très dépendants entre eux**, particulièrement l'aide sociale, les pensions alimentaires, les prestations complémentaires et les mesures en faveur des chômeurs en fin de droit.

L'intégration **des institutions pour personnes en situation de handicap** dans la loi sur l'harmonisation a aussi du sens. Si l'on entend limiter la progression des coûts institutionnels, il faut impérativement les mettre en relation avec ce qui est fait dans le domaine de l'aide et des soins à domicile. De plus, entre le prix de pension et les PC, le lien est direct.

La loi sur l'harmonisation a aussi un autre avantage, celui d'assurer la **solidarité intercommunale**. L'exportation de citoyens coûteux vers d'autres communes n'est plus vraiment payante, chaque commune étant appelée à payer sa part de la facture cantonale, en fonction de sa capacité financière et de sa population. La responsabilité communale n'est pas totalement évacuée puisque demeure le préciput de 11 % lié aux dépenses engagées sur la commune. **L'introduction de ce préciput a également pour objectif d'éviter que la loi sur l'harmonisation ne transfère quelques millions de charges des communes villes vers les communes rurales, ce qui serait politiquement inacceptable.**

Options générales retenues par le Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration

La loi sur l'harmonisation, entrée en vigueur en 2005 est un outil majeur de la cohérence de la politique cantonale et aussi de l'équilibre entre l'engagement financier du canton et des communes. En fonction des décisions qui seront prises dans le cadre de la RPT II, particulièrement l'abandon du critère force financière dans les répartitions intercommunales ou encore le transfert de certaines tâches non sociales du canton vers les communes ou vice-versa, **on peut certes modifier les pourcentages de répartition canton-communes**. Ceux actuellement en vigueur reposent sur la réalité des dépenses du canton et des communes en 2005, mais **dans tous les cas, les principes de la loi sur l'harmonisation doivent être maintenus**.

Cette loi a permis de négocier dans de bonnes conditions les conséquences canton-communes de la RPT I pour le domaine social qui apparaissait comme le plus difficile à traiter. **Elle sera encore un outil indispensable à une négociation sereine et objective de la RPT II**.

Le transfert total de la responsabilité du domaine social au canton ou aux communes serait **une régression grave de la politique sociale cantonale** qui a été mise en place au cours des vingt dernières années, soit depuis la loi sur l'intégration des personnes en situation de handicap (1991), la loi sur l'intégration et l'aide sociale (1996) et la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle (2004).

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat préconise le maintien d'un régime mixte avec des compétences clarifiées et renforcées. Une réflexion est à faire sur l'articulation des dispositifs d'aide sociale, de tutelle, d'office communal du travail, d'agence AVS, domaines où une meilleure coordination permettrait des gains d'échelle non négligeables. Cette question n'est pas traitée dans le présent projet et devra faire l'objet de discussions ultérieures.

En définitive, le Conseil d'Etat et le COPIL RPT II privilégient une double approche, celle de la clarification des rôles mais aussi celle du renforcement, de la solidarité entre les niveaux politiques (canton, communes) et aussi entre dispositifs d'intervention.

4. Modification de la loi sur l'intégration et l'aide sociale / Modification de la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle

4.1 Introduction

Le 5 novembre 2009, le comité de pilotage a décidé d'intégrer au paquet RPT II :

1. la révision partielle de la LIAS dans le sens d'un renforcement de la coordination par le canton (et d'une clarification du rôle des communes);
2. une modification de l'article 3 alinéa 2 de la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle.

Il était prévu dans le programme de législature 2011 une révision de la loi sur l'intégration et l'aide sociale. Sans remettre en cause les principes fondamentaux, il y a lieu de clarifier un certain nombre de points, notamment en matière de procédure, et de porter au niveau de la loi certaines dispositions qui figurent aujourd'hui dans le règlement d'exécution.

La révision de la LIAS se fera donc en deux temps. Dans le paquet 1 de la RPT intracantonale, il sera rajouté un article 35 bis permettant la poursuite du financement du secteur social des centres médico-sociaux. En effet, avec l'ordonnance sur les soins et la modification de la loi sur la santé, le mode de financement des centres médico-sociaux valaisans change. Les services sociaux n'étant pas financés par l'assurance maladie, il est nécessaire de prévoir une disposition dans la loi sur l'intégration et l'aide sociale permettant le maintien des taux actuels de répartition : 62,5 % canton, 36,5 % communes.

Dans un deuxième temps lié au paquet 2 de la même RPT, la LIAS sera modifiée de façon plus conséquente. Le Conseil d'Etat a estimé judicieux de mener cette révision selon le processus législatif habituel en laissant suffisamment de temps pour la procédure de consultation.

4.2 Modifications LIAS

La modification de la loi sur l'intégration et l'aide sociale porte sur plusieurs points :

- renforcement du rôle de coordination du canton dans le sens demandé par le COPIL RPT II;
- confirmation et clarification du rôle des communes comme organe de mise en œuvre de l'aide sociale;
- modification d'articles difficilement applicables (nombre de membres du Conseil de l'action sociale/hypothèque légale, hypothèque volontaire, etc.);
- ajouts d'éléments de procédure manquants dans la loi actuelle. Ces éléments ressortent de jugements du Tribunal administratif cantonal (normes d'aide sociale dérogeant aux normes CSIAS/procédure de remboursement/sanctions, etc.);
- mise au niveau de la loi de certaines dispositions d'organisation décidées après le 01.01.1997 et qui figurent aujourd'hui dans le règlement d'exécution. Certaines de ces dispositions devraient figurer au niveau de la loi.
- renforcement du dispositif et des mesures favorisant l'autonomie par l'insertion professionnelle.

4.3. Une réflexion sur les prestations complémentaires pour les familles

Le projet de mise en place d'un régime de prestations complémentaires pour les familles sur le plan fédéral n'aboutira pas avant plusieurs années. Pour faire face à cette situation et permettre aux familles à revenu modeste de ne pas dépendre de l'aide sociale, plusieurs cantons (14 à ce jour) ont pris l'initiative d'instaurer un régime cantonal de prestations complémentaires pour les familles. Cette réflexion doit aussi être menée en Valais et coordonnée avec la révision de la loi sur l'intégration et l'aide sociale.

En effet, si un tel régime est introduit, il aura une incidence relativement importante sur l'organisation de l'aide sociale valaisanne. Il y aura lieu également d'évaluer quelle peut en être l'incidence financière, les normes PC n'étant pas identiques à celles de l'aide sociale.

Concernant le financement de cette prestation, on peut imaginer qu'elle soit intégrée aux dépenses réparties selon la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle.

La politique familiale est soutenue activement et depuis longtemps par le Gouvernement et le Parlement valaisans. Elle se concrétise par de nombreuses prestations (allocations familiales, déductions fiscales, fonds cantonal pour la famille, etc.). La question des prestations complémentaires pour les familles s'inscrit dans la même perspective.

Nous saisissons l'occasion de cette consultation pour effectuer une première prise de température auprès des milieux concernés valaisans.

4.4 Incidences financières

Les modifications proposées de la loi sur l'intégration et l'aide sociale n'ont aucune incidence financière sur la répartition des charges globales entre canton et communes.

Les dépenses sont réparties selon la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle.

4.5 Remarques finales

Les orientations retenues par les treize communes de référence dans le cadre de l'analyse des documents AnaTâche ont été prises en compte. Une minorité de communes souhaite une communalisation large (trois) ou complète de la décision en matière d'aide sociale. Une autre minorité souhaite une cantonalisation large (deux) ou totale (un) du processus de décision.

Quatre communes sur douze souhaitent garder un régime mixte.

La tendance va plus dans le sens des communes en ce qui concerne la réalisation des tâches. Communes seules : 5 – essentiellement communes : 3 – mixte : 4 – essentiellement canton : 0 – canton seul : 0.

Enfin, pour ce qui concerne le financement, quatre communes souhaitent que la commune finance seule l'aide sociale, une essentiellement la commune, quatre souhaitent garder un régime mixte, deux souhaitent un financement essentiellement par le canton et une totalement par le canton.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer des appréciations chiffrées sans disposer de l'argumentation qui les étaye, force est de constater que les avis sont partagés.

Dans l'élaboration du projet de modification de la loi sur l'intégration et l'aide sociale, les différentes sensibilités ont été prises en compte et se traduisent par :

- un renforcement du rôle de coordination et de pilotage du canton;
- un renforcement du rôle de mise en œuvre des dispositions de l'aide sociale par les communes.

Fondamentalement, les modifications proposées ne modifient pas la répartition mixte de la responsabilité de gestion du domaine. Elles précisent les tâches relevant de la compétence du canton et celles des communes.

5. Modification des articles de loi

Article 1 - But

Le but a été complété dans le sens où la loi sur l'intégration et l'aide sociale n'est pas seulement destinée à venir en aide aux personnes ayant des difficultés d'intégration sociale ou économique, mais a aussi pour mission la prévention de l'exclusion et la coordination de l'action sociale dans le canton.

L'aide sociale doit en effet être construite et organisée en relation avec les autres dispositifs de protection sociale, ceux des assurances bien sûr, mais aussi ceux de la formation professionnelle.

Le taux d'aide sociale valaisan est bas, en comparaison suisse (VS : 1,3 % / CH : 3,3 %). Certains groupes de population sont surreprésentés, notamment les jeunes entre 18 et 25 ans. Tout doit être mis en œuvre pour éviter des situations d'exclusion professionnelle et sociale de jeunes adultes.

Article 2 - Subsidiarité

La notion de subsidiarité s'applique aux assurances sociales et aux autres prestations sociales. Elle s'applique également aux revenus auxquels peuvent prétendre les membres de l'unité familiale, même si certains d'entre eux ont dépassé l'âge de la majorité civile.

Article 3 - Champ d'application

Les notions de domicile civile et d'assistance sont parfois complexes et le Service de l'action sociale est fréquemment appelé à se déterminer sur cette question. La référence à la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance permet de clarifier la situation, particulièrement lorsque le domicile d'assistance n'est pas le même que le domicile civil.

Les personnes relevant du domaine de l'asile sont soumises à la loi fédérale sur l'asile. Les permis F + 7 relèvent légalement du domaine cantonal, mais le Conseil d'Etat a décidé de maintenir pour cette catégorie une gestion cantonalisée sur la base des normes asile, afin de favoriser l'intégration professionnelle. L'application immédiate des normes CSIAS ou l'octroi d'un permis B serait contre-productif, du moins dans une première phase qui ne devrait pas excéder trois ans (F + 10).

- **Article 4 – Autorité communale**

Cf. article 3 alinéa 2.

Les lettres b, c, d, e, f précisent le rôle des communes et leur responsabilité en matière de règlement des cas d'urgence, d'examen des contributions d'entretien au titre du droit de la famille, de lutte contre les abus, de mise en œuvre de mesures de protection de la personne.

Les charges d'aide sociale étant réparties entre le canton (63 %) et toutes les communes, chaque commune est responsable de la conformité des montants engagés avec les dispositions de la loi.

La possibilité de délégation des tâches aux centres médico-sociaux figurait déjà dans l'alinéa 1 de la loi. Vu la complexité du domaine de l'aide sociale, elle a été mise en évidence dans un alinéa 3, nouveau.

- **Article 6 - Le Conseil d'Etat**

Lettre f

Les dispositions légales sur la compétence de statuer sur les reconnaissances d'utilité publique sont lacunaires dans la loi actuelle. L'alinéa f précise que cette compétence relève du Conseil d'Etat.

Lettre g

Plusieurs décisions du Conseil d'Etat relatives à la collaboration interinstitutionnelle (conventions CII et CII-MAMAC) limitent l'autonomie communale dans la mesure où une décision prise collectivement par plusieurs partenaires de la convention engage chacune des parties. À titre d'exemple, si dans le cadre de la CII, il est décidé la mise en place d'une mesure d'insertion professionnelle financée sur la base de la loi sur l'intégration et l'aide sociale, la commune ne peut formellement y faire opposition. Dans la pratique, ces situations se règlent par la discussion. Il est néanmoins nécessaire de prévoir une disposition légale permettant de régler les cas particuliers.

- **Article 7 - Le Département chargé des affaires sociales**

Lettre c : cf. article 6 lettre g.

Lettre d

La communication à l'OFS de données relatives à l'aide sociale est impérative. Les données des différents CMS pour le Valais romand sont collectées par le Service de l'action sociale. Le Haut-Valais, qui travaille sur un autre support informatique, communique directement ses données à l'OFS.

Lettre e

Si les mesures d'urgence prévues à l'article 4 lettre b ne sont pas prises ou ne peuvent être prises par la commune, le canton décide de mesures provisoires, par exemple dans l'attente de l'issue d'un recours. Ces montants sont avancés par les communes.

Lettre f

Vu les dispositions de la loi sur l'harmonisation, le versement d'acomptes aux communes ne se justifie plus, la quasi-totalité des communes étant débitrices lors de l'établissement du clearing semestriel qui prend également en compte les avances sur pensions alimentaires, le fonds cantonal pour l'emploi, les prestations complémentaires et les institutions pour personnes handicapées. Par contre, les charges d'aide sociale n'étant plus directement liées aux montants engagés par chaque commune, le rôle de contrôle du canton doit être renforcé afin d'assurer l'équité de traitement vis-à-vis du canton mais aussi entre communes.

Lettre h

Vu la complexité du domaine de l'aide sociale, plusieurs éléments pratiques ne peuvent être fixés dans la loi ou le règlement d'exécution. Le Département émet donc des directives qui sont des outils d'aide à la pratique (ex. contentieux des hôpitaux et des transports, contrôle de l'affiliation à l'assurance maladie, frais dentaires pris en charge par l'aide sociale, calcul des frais de placement et de mesures de soutien ambulatoires pour mineurs, etc.).

- **Article 8 - Le Conseil de l'action sociale**

Le Conseil de l'action sociale n'a jamais pu être mis en place vu le nombre restreint de membres prévu par la loi, ce qui rend impossible l'équilibre des représentations politiques et celui des compétences techniques. En portant le nombre maximal des membres du Conseil à quinze, cet obstacle devrait pouvoir être surmonté.

- **Article 10 - Aides matérielles**

Alinéa 5

L'unité familiale comprend fréquemment les parents, les enfants mineurs et aussi des jeunes adultes exerçant une activité professionnelle mais demeurant avec leur famille. De même, la situation des ménages vivant en concubinage est souvent complexe. L'examen du droit à l'aide sociale doit prendre en compte l'ensemble de la situation.

Alinéa 6

Le règlement actuel stipule que les normes CSIAS servent de base à l'établissement des budgets d'aide sociale. En cas de recours, c'est donc cette norme qui est retenue par les tribunaux. Sur certains points, le Conseil d'Etat entend conserver la liberté de déroger aux normes de la CSIAS. Il s'agit particulièrement des normes relatives au concubinage, qui sont parfois plus favorables que pour les couples mariés, de même que la contribution d'entretien des parents proches, qui a été fixée à un niveau si élevé par la CSIAS qu'elle en devient inapplicable (revenu imposable : CHF 180'000.- pour un couple, plus CHF 20'000.- par enfant). Par décision, le Conseil d'Etat s'est écarté des normes CSIAS sur ces points. Cette liberté d'action doit être fixée dans la loi.

- **Article 11 - Contrat d'insertion sociale et professionnelle**

Dans sa version de 1996, la loi ne faisait pas de distinction entre les contrats d'insertion sociale et professionnelle. Il est nécessaire de clarifier cet article. Le contrat d'insertion sociale n'a pas de visée professionnelle. Il concerne un engagement de la personne à participer bénévolement à une activité d'utilité publique ou à entreprendre une démarche de formation. Le contrat d'insertion professionnelle est fixé sur la base d'un contrat de travail qui peut prendre la forme de stage, de financement partiel du salaire à l'employeur public ou privé, ou de financement des charges patronales.

- Alinéa 1

La meilleure manière de favoriser l'autonomie personnelle, sociale et financière des bénéficiaires d'aide sociale est de mettre la priorité sur la valorisation des possibilités d'insertion professionnelle.

La loi actuelle permet la conclusion de contrats d'insertion sociale. L'article 11 de la loi actuelle laisse la possibilité à la commune et à la personne de conclure de tels contrats mais n'en fait pas une obligation.

La modification de l'alinéa 1 rend impératives l'évaluation et la vérification de la capacité de travail des bénéficiaires de l'aide sociale.

Sur cette base, un projet d'insertion peut être mis en place de manière relativement impérative pour la personne. En effet, si elle refuse l'offre qui lui est faite, elle peut faire l'objet de sanctions (cf chapitre 5 bis), voire d'une prise en compte partielle ou entière des ressources financières auxquelles elle a renoncé en refusant une possibilité d'emploi (cf art. 19 bis).

Le contenu des mesures qui peuvent être proposées à la personne doit par contre être laissé assez ouvert pour tenir compte des situations particulières des bénéficiaires exerçant une activité professionnelle, ayant des charges de famille ou ayant des problèmes de santé provoquant une incapacité totale ou partielle de travail. Il faut tenir compte également des personnes qui aujourd'hui déjà sont bénéficiaires de l'aide sociale tout en exerçant une activité professionnelle. Leur groupe représente près de 30 % des titulaires de dossier.

Alinéa 6

Les mesures professionnelles organisées dans le cadre de l'aide sociale sont subsidiaires à celles qui peuvent être mises en place dans le cadre de l'assurance invalidité, de l'assurance chômage ou de la loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs. La collaboration interinstitutionnelle n'est donc pas un souhait mais un objectif impératif fixé par la loi.

Alinéa 7

Pour la mise en œuvre des mesures, des conventions de collaboration peuvent être conclues avec d'autres organismes que l'AI et l'assurance chômage, particulièrement les organisateurs de programmes (OSEO, IPT, CIO, etc.).

Alinéa 9

Les différents types de mesures qui peuvent être mises en place ainsi que les coûts admissibles sont fixés par le Département. Chaque mesure doit faire l'objet d'un contrat et d'une évaluation.

- **Article 12 - Demande d'aide sociale**

Alinéa 1

Les renseignements à fournir pour l'établissement du droit à l'aide sociale ne concernent pas seulement le demandeur lui-même mais aussi tous les membres de l'unité familiale. Il n'est pas rare que le concubin ou les enfants majeurs refusent de fournir les renseignements nécessaires au traitement global de la situation.

Alinéa 3

Tout changement de la situation familiale ou professionnelle justifie une demande de réexamen du droit à l'aide sociale. L'autorité d'aide sociale peut aussi prendre l'initiative de réexaminer ce droit si la situation se justifie ou si le demandeur refuse de collaborer au rétablissement de son autonomie.

- **Article 12bis nouveau - Soins et transports en urgence**

La loi prévoyait que les médecins ou établissements hospitaliers peuvent réclamer le remboursement des frais d'urgence à la commune. Les situations étant complexes à traiter, notamment dans les situations de contentieux, l'ensemble de cette tâche a été repris par le Service de l'action sociale. Cet article est repris du règlement d'exécution.

- **Article 12ter nouveau - Assurance maladie**

Idem. La gestion du financement des primes d'assurance maladie sur acte de défaut de biens, ainsi que le décompte des primes, des franchises et participations est effectué par la Caisse de compensation, qui refacture globalement le montant au Service de l'action sociale.

- **Article 13 - Décision**

Alinéa 1

Pour les demandes d'aide sociale, la commune communique sa décision à la personne intéressée dans les 30 jours. À défaut de notification, toute décision communale peut être annulée par un tribunal.

Alinéa 2

Le Service de l'action sociale rend les décisions concernant la prise en charge des frais médicaux et des transports en urgence.

- **Article 14 - Recours**

Alinéa 1

Les décisions des communes et du Service de l'action sociale peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat.

Alinéa 3

Le Service de l'action sociale effectue l'instruction des recours contre les décisions communales et propose un arrangement par écrit ou dans le cadre d'une séance de conciliation. S'il y a arrangement, le recours est classé par décision du Conseil d'Etat. Si le recours concerne une décision du Service de l'action sociale, l'instruction du recours est faite par la Chancellerie.

- **Article 15bis nouveau - Collaboration et entraide**

La loi fédérale sur le travail au noir fait obligation aux organes d'assurances sociales de collaborer et de se transmettre les renseignements nécessaires à l'exécution des tâches de chaque assurance.

L'aide sociale n'est pas une assurance sociale mais un élément du système global de protection sociale. Il est nécessaire de créer dans la loi un lien entre assurances sociales et aide sociale pour que les organes des assurances sociales ainsi que de la lutte contre le travail au noir aient l'autorisation de communiquer des renseignements aux autorités d'aide sociale. Aujourd'hui, cette base légale fait défaut.

- **Article 16 - Charges soumises à la répartition**

Alinéa 1 lettre a

Si la commune n'a pas respecté son devoir de diligence en versant des montants d'aide sociale à des personnes sans droit (par exemple au bénéfice d'une fortune financière ou immobilière), ces montants sont retranchés et ne sont pas soumis à répartition entre Etat et communes.

Alinéa 1 lettre b

Les dépenses de procédure engagées par l'autorité cantonale ou communale pour récupérer des montants peuvent être prises en compte dans les dépenses d'aide sociale, jusqu'à concurrence des montants admis par le Département.

Alinéa 1 lettre c

Les frais d'organisation des mesures prévues à l'article 11 ne sont pas des aides versées directement à la personne mais à l'organisateur de la mesure. Il est nécessaire de les faire figurer dans la loi comme dépenses soumises à répartition. Cette clarification facilite les refacturations intercantionales. Certains cantons en effet refusent le remboursement des frais d'organisation au motif qu'ils ne figurent pas dans la loi et ne sont pas des prestations directes à la personne.

Alinéa 2

Les communes sont tenues de prendre en charge les frais de sépulture des personnes décédées non solvables. Ces frais ne sont cependant pas reconnus comme dépenses d'aide sociale. Cf. loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance.

- **Chapitre 5bis nouveau : Sanctions dans les prestations d'aide sociale**

Article 19 – Obligation des communes

La loi actuelle ne prévoit aucune disposition relative à la réduction, au refus, à la suspension, voire à la suppression de l'aide sociale. Cette absence de disposition s'est avérée problématique dans le traitement de certains recours par le Tribunal cantonal ou le Tribunal fédéral.

Ce chapitre précise quelles sont les obligations des communes en matière de contrôle et aussi quelle est leur marge de manœuvre en matière de sanctions. Celles-ci sont possibles, nécessaires même parfois, mais elles doivent faire l'objet d'une décision formelle et d'une procédure de communication. À défaut de règle minimale de procédure, les communes risquent d'être déboutées en cas de recours.

- Ce chapitre précise également quelles peuvent être les conséquences pour la personne d'un manque de collaboration ou du refus d'une solution raisonnable qui est proposée pour assurer l'autonomie financière. La loi modifiée propose un système gradué allant de la réduction, à la suspension, voire à la suppression de l'aide sociale. La question de la prise en compte d'un revenu hypothétique est également réglée par l'article 19 bis, alinéa 3. Cette prise en compte est déjà une pratique actuelle mais elle ne repose pas sur une base légale solide. La révision de la loi comble cette lacune.

Article 19quinquies nouveau - Sanctions pénales

La dénonciation pénale des cas d'abus graves est non seulement une possibilité mais un devoir de l'autorité d'aide sociale. La loi actuelle ne prévoit aucune disposition dans ce sens. L'ajout de cet article clarifie la situation et donne également aux tribunaux des moyens d'appréciation.

- **Chapitre 6 : A. Obligation d'entretien et dette alimentaire fondée sur le droit de la famille**

Article 20 - Obligation d'entretien et dette alimentaire

Les bases légales relèvent des articles 276 et 277 du Code civil suisse pour le devoir d'entretien des père et mère et de l'article 328 du Code civil suisse pour ce qui est de l'obligation d'entretien de la parenté proche. Sur ce point, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas appliquer les normes CSIAS, estimées trop larges.

- **Chapitre 6 : B. Remboursement de l'aide sociale**

♦ Article 21 - Principes généraux

Dans sa formulation actuelle, l'article 21 est imprécis et peut poser des difficultés d'application.

L'alinéa 2 notamment stipule que tous les membres de l'unité familiale sont solidairement responsables du remboursement des montants d'aide sociale et non seulement le titulaire du dossier.

L'obligation de remboursement pour les personnes qui ont obtenu des prestations au moment où elles étaient mineures est soumise à restriction.

- ♦ **Article 21bis nouveau** - Remboursement de l'aide sociale versée à titre d'avance sur une prestation financière

Ces dispositions doivent également être précisées pour éviter les difficultés pratiques d'application, particulièrement sur la détermination des périodes pour lesquelles le remboursement d'arriérés de prestations d'assurance peut être demandé. Ce point n'est pas insignifiant. Près d'un tiers des prestations d'aide sociale sont en fait des avances sur assurance.

- ♦ **Article 21ter nouveau** - Restitution des prestations versées indûment

Suite à différentes procédures de recours ayant été traitées par le Tribunal cantonal, il est apparu nécessaire de distinguer les modalités de remboursement des prestations versées indûment si l'erreur ou la faute a été commise par le bénéficiaire de la prestation (al. 1) ou par l'autorité d'aide sociale (al. 2).

L'alinéa 3 prévoit également des possibilités de compensation de l'aide sociale en remboursement de prestations, ou compensations de prestations, qui ont été versées en vue d'un événement qui ne s'est pas produit (par exemple, déménagement, frais professionnels suite à une prise d'activité, etc.).

- ♦ **Article 22** - Remboursement de l'aide sociale versée au propriétaire d'un bien immobilier : hypothèque volontaire

L'article 22 prévoyait la possibilité d'accorder à la commune de domicile ou de séjour une hypothèque légale sur les biens immobiliers des bénéficiaires de l'aide en garantie du remboursement des prestations allouées. Cet article est inapplicable car il ne peut obtenir la sanction de la Confédération. En effet, il n'y a pas de lien entre le bien immobilier et la créance de la commune (aide sociale).

- ♦ **Article 22 bis nouveau** Hypothèque volontaire

L'hypothèque légale a été remplacée par une hypothèque volontaire. La constitution de cette hypothèque, qui est une pratique courante, ne figurait cependant pas dans la loi.

- ♦ **Article 23** - Héritiers

Tous les héritiers sont solidairement responsables du remboursement de l'aide touchée par une personne décédée et ce jusqu'à concurrence des biens recueillis. Cette précision simplifie la résolution de litiges.

- ♦ **Article 24** - Action en remboursement

La volonté du législateur fixant à dix ans le délai de prescription a été respectée, mais précisée.

Chapitre 7 : Autres mesures de prévoyance

A. Subventions aux institutions spécialisées

Article 24 bis nouveau Définition

La définition des institutions spécialisées est assez claire dans le domaine du handicap ou de la prise en charge des mineurs. Elle l'est moins dans celui de l'aide et du soutien social des jeunes adultes et adultes. L'introduction de l'article 24 bis comble cette lacune et permet l'établissement de mandats de prestations avec les institutions chargées par le canton d'une mission spécifique dans divers domaines :

- L'accompagnement social (coaching de jeunes en difficulté suivant un semestre de motivation)
- L'éducation (AEMO pour le Valais romand / SPF pour le Haut-Valais)
- Le désendettement (Service de désendettement de Caritas)
- Les entreprises sociales engageant des bénéficiaires de l'aide sociale (ex. La Thune, CRTO, etc.)
- Les organisations chargées de l'insertion et du suivi du bénéficiaire (ex. IPT, Reactif Job, OSEO, Top Job, etc.)
- Les institutions chargées de l'hébergement et du soutien de personnes en situation de grande précarité (Chez Paou, Maison du cœur, etc.)

Les conditions d'octroi de subventions d'investissement ou d'exploitation sont analogues à celles prévalant dans le domaine des institutions pour personnes handicapées.

Articles 27 et 31 Subventions aux investissements et à l'exploitation

L'exclusion de la possibilité d'allouer des subventions aux institutions financées par la loi sur la santé publique, l'intégration des personnes handicapées, la protection des mineurs et le décret sur l'enseignement spécialisé a été biffée. En effet, diverses institutions, financées aujourd'hui par l'une de ces lois, actives dans le domaine de

l'insertion professionnelle comme St-Hubert ou Manus, accueillent des personnes relevant de la loi sur l'assurance invalidité mais aussi des personnes en situation de grande fragilité qui ne sont pas, ou pas encore, bénéficiaires de prestations de cette assurance et qui, de ce fait, dépendent de l'aide sociale.

La suppression de cette restriction sur les articles 27 et 31 permet une plus grande flexibilité d'action. Le financement par mandat de prestations facilite la définition des tâches de chaque organisation, ce qui évite les risques de double financement sur la base de lois différentes.

Article 28 Taux de subventionnement des investissements

Le taux de subventionnement retenu pour les institutions spécialisées sociales a été maintenu à 10 à 40 pour cent, contrairement aux institutions pour personnes en situation de handicap qui est de 75 pour cent. Cette différence se justifie par la nécessité de rechercher des solutions en lien avec des investisseurs privés et le premier marché du travail.

Article 32 alinéa 3 Taux

La subvention à l'exploitation peut être octroyée par mandat de prestations par analogie à ce qui se pratique dans le domaine du handicap. Ce mode de relation, simple et économique, facilite la détermination de la prestation, de son coût et des responsabilités du mandant et du mandataire.

Chapitre 7 – lettre B Aide aux associations et institutions

Article 34 alinéa 2 Aides aux association et institutions

Certaines institutions sociales ne sont pas liées à l'Etat par une convention permettant l'octroi de subventions et l'établissement d'un mandat de prestations. Elles peuvent néanmoins bénéficier d'une aide ponctuelle ou régulière de l'Etat. Le remplacement du terme « subventions » par « aides » met cet article en conformité avec la loi sur les subventions.

Chapitre 7 – lettre C Répartition des frais

Article 35 Répartition des frais

La modification de cet article répond aussi à la nécessité de distinguer les subvention octroyées à des institutions spécialisées liées par convention avec l'Etat et les aides octroyées aux institutions et associations qui n'ont pas de convention avec l'Etat.

La modification de cet article met la loi sur l'intégration et l'aide sociale en conformité avec la loi sur les subventions.

- Chapitre 7 lettre D - Subventions aux centres médico-sociaux

Article 35 bis nouveau - Répartition des frais

Avec les modifications du financement induites par la loi sur les soins de longue durée et du décret cantonal d'application, le financement des dépenses d'exploitation du secteur social des centres médico-sociaux ne peut plus se faire sur les mêmes bases que celles régissant le financement du secteur aide et soins à domicile.

Il est donc nécessaire de reprendre dans la loi sur l'intégration et l'aide sociale les dispositions figurant précédemment dans la loi sur la santé. Le taux de participation du canton a été maintenu à même hauteur que celui qui prévalait dans la loi sur la santé.

Vu la similitude des taux de répartition canton-communes retenus pour la répartition des charges des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle et des centres médico-sociaux (63/62,5 %), la question de l'intégration du financement des centres médico-sociaux dans la loi sur l'harmonisation peut se poser. Elle représenterait une certaine simplification administrative sans modifier globalement les charges canton-communes.

Cependant, la loi sur l'harmonisation concerne pour l'essentiel des prestations individuelles. Les institutions spécialisées pour personnes handicapées y ont été ajoutées car il existe un lien direct entre le prix de pension facturé dans les institutions et le montant des prestations complémentaires.

Pour les centres médico-sociaux, la situation est différente, chaque région et subrégion ayant son propre dispositif, dont l'importance peut varier considérablement. L'intégration des centres médico-sociaux dans la loi sur l'harmonisation égaliserait les charges entre les communes, indépendamment du degré de développement de chaque centre médico-social. Il n'est pas certain que cette mesure soit opportune même s'il y a intérêt à assurer une certaine harmonisation du degré de développement des infrastructures des différentes régions. Cette question est laissée à l'appréciation politique.

Si l'intégration des dépenses des CMS dans la loi sur l'harmonisation est retenue, l'art. 35 bis deviendrait :
« *l'excédent de dépenses reconnues pour l'exploitation du secteur social des centres médico-sociaux est réparti conformément aux dispositions de la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle.* »

6. Conclusion

Le projet de loi que nous vous soumettons prend en compte les appréciations émises par le Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration, les représentants des communes et du canton membres du comité de pilotage RPT II, ainsi que les appréciations émises par les 12 communes pilotes, qui participent au projet RPT II.

Les options fondamentales de la loi sur l'intégration et l'aide sociale du 29 mars 1996 sont maintenues, à savoir que l'aide sociale est une tâche mixte relevant de la responsabilité du canton et des communes.

Le rôle de coordination du canton est précisé et renforcé, le rôle de mise en œuvre des communes est précisé et renforcé.

La modification du projet de loi sur l'intégration et l'aide sociale comprend aussi d'autres dispositions non liées directement à la RPT, qui aurait dû faire l'objet d'une révision de la loi prévue en 2011. Le Conseil d'Etat et le COPIL RPT II ont estimé souhaitable de proposer simultanément l'ensemble des modifications prévues. Elles portent sur les points suivants :

- Procédures et définitions du champ d'application de l'aide sociale (art. 2, art. 3, art. 13, art. 14, art. 15 bis, art. 16, art. 19 bis, ter, quater, quinquies, art. 20, art. 35 et 35 bis)
- Mise au niveau de la loi de certaines des dispositions du règlement d'exécution actuel (RELIAS) (art. 4, art. 5, art. 7, art. 18 bis, art. 25 ter)
- La modification de dispositions légales non applicables (art. 8, art. 22 et 22 bis)

Le projet de modification de la loi sur l'intégration et l'aide sociale sera intégré au paquet 2 RPT II. Cependant, vu le nombre d'articles modifiés et l'étroite imbrication des tâches cantonales et communales en matière de gestion de l'aide sociale, le Conseil d'Etat et le COPIL RPT II souhaitent que le projet de modification de la loi sur l'intégration et l'aide sociale fasse l'objet d'une consultation spécifique.

L'aide sociale et son articulation avec l'ensemble du dispositif fédéral et cantonal de protection sociale est un domaine sensible pour le canton, pour les communes et surtout pour les personnes en situation de fragilité.

Le projet de modification de la loi que nous vous remettons en annexe prend en compte ces différents aspects et nous souhaitons qu'il soit accueilli favorablement.

Vu le développement qui précède, nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, d'accepter le présent projet de loi modifiant la loi sur l'intégration sociale, et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

Sion, le

Le président du Conseil d'Etat : **Claude Roch**

Le chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**