

Révision totale de la Loi sur l'aide sociale du canton de Berne : prise de position dans le cadre de la consultation

1. Introduction

Le 4 juillet 2024, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration a ouvert la consultation pour la révision totale de la Loi sur l'aide sociale. Selon le Conseil exécutif, le projet de loi permettrait entre autres des simplifications dans le traitement administratif ainsi que des incitations pour les bénéficiaires de l'aide sociale et pour les communes, tout en laissant les prestations d'aide sociale en principe inchangées.

Depuis 1963, la CSIAS publie des normes pour la conception et le calcul de l'aide sociale. Il s'agit de recommandations destinées aux organes de l'aide sociale de la Confédération, des cantons et des communes ainsi qu'aux organismes d'aide sociale privés. Ces normes visent l'amélioration de la sécurité juridique et de l'égalité de droit. Elles sont mises en œuvre dans les jurisprudences cantonales et communales et y acquièrent force légale.

La Constitution fédérale Suisse ne prévoit aucun droit d'instauration d'un système d'aide sociale par la Confédération. L'aide sociale tombe donc en principe sous la responsabilité des cantons. La Confédération n'émet par conséquent aucune loi-cadre pour l'aide sociale. Toute révision de lois cantonales relatives à l'aide sociale offre dès lors l'opportunité aux cantons de s'adapter aux développements et défis régionaux spécifiques dans ce domaine tout en améliorant l'harmonisation intercantonale dans l'aide sociale. En tant qu'organisation spécialisée au niveau national, la CSIAS prend régulièrement position dans le cadre de consultations sur des révisions de lois cantonales dans le respect des objectifs susmentionnés.

2. Impact des normes CSIAS

Beaucoup de cantons intègrent les normes de la CSIAS dans leurs lois ou leurs ordonnances, leur donnant par ce biais force légale, tout en définissant des exceptions dans certains domaines.

Dans son Ordonnance sur l'aide sociale (OASoc), le canton de Berne précise ainsi à l'art. 8 : « Les concepts et normes de calcul de l'aide sociale édictés par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (normes CSIAS), dans leur version du 1^{er} janvier 2021, ont force obligatoire pour l'exécution de l'aide sociale individuelle, sauf réglementation contraire de la LASoc et de la présente ordonnance. » Le projet de loi sur l'aide sociale présenté dans le cadre de la révision règle de nombreux domaines de manière très précise et renonce en conséquence à la référence aux normes CSIAS. La loi propose bien l'adoption de ces normes dans certains domaines (p. ex. pour le remboursement), dans d'autres la divergence par rapport aux normes de la CSIAS devient plus flagrante (p. ex. pour les sanctions ou le calcul de l'aide sociale matérielle).

La CSIAS propose de réévaluer, lors de la révision du projet de loi, la possibilité d'une orientation plus conséquente aux normes de la CSIAS. Ceci permettrait d'alléger la loi, de promouvoir l'harmonisation intercantonale et donc la sécurité juridique ainsi que de simplifier les procédures administratives.

3. Appréciation générale

Les normes de la CSIAS définissent, dans le paragraphe A.2, les objectifs de l'aide sociale comme suit :

- (1) L'aide sociale garantit l'existence des personnes dans des situations de besoin. Elle met à disposition des programmes permettant de favoriser l'intégration sociale et professionnelle.
- (2) L'aide sociale permet la participation à la vie économique, sociale, culturelle et politique, et garantit ainsi les conditions d'une existence digne.
- (3) L'aide sociale est le dernier filet de la sécurité sociale. Elle contribue de manière décisive au maintien des fondements de notre État démocratique et à la garantie de la paix sociale.

Le projet de loi présenté apporte bien une nouvelle systématique et une base légale pour la numérisation. Il se focalise néanmoins trop sur le contrôle et les moyens de sanction et néglige l'approche orientée vers les ressources notamment dans les domaines de l'intégration sociale et professionnelle. De ce fait, le projet de loi ne respecte pas assez les objectifs de l'aide sociale définis ci-dessus. La focalisation sur le contrôle risque, qui plus est, d'entraîner des charges administratives supplémentaires.

Le projet de loi ne permet pas non plus d'aborder les défis actuels dans le domaine de l'aide sociale, notamment :

- la promotion des compétences de base et de la formation des adultes : 54,4 % des bénéficiaires d'aide sociale dans le canton de Berne ne disposent d'aucun diplôme de formation professionnelle ou de formation supérieure (Suisse : 54,8 %) ;
- la lutte contre la pauvreté des enfants et des familles ainsi que la lutte contre le manque de personnel qualifié : 6,8 % des personnes âgées de 0 à 17 ans dans le canton de Berne perçoivent des prestations de l'aide sociale (Suisse : 4,8 %) ;
- l'intégration sociale de personnes dont l'intégration dans le marché du travail se révèle très difficile en raison de leurs problèmes de santé et sociaux : 35,3 % des personnes sans emploi dans le canton de Berne entrent dans cette catégorie, 37,4% des bénéficiaires d'aide sociale ont un emploi, 27,2 % sont au chômage et de fait ciblés par les programmes d'intégration professionnelle (Suisse : 37,8 %, 30,1 % et 32,0 %) ;
- le conseil et l'aide personnalisés avant, pendant et après l'aide sociale dans l'esprit d'une prévention durable ;
- la prévention du surendettement en tant que principal frein d'une indépendance durable de l'aide sociale. D'après des études récentes, 60 % des personnes soumettant une demande d'aide sociale sont endettées¹.

En réaction au problème des dettes, le canton de Genève a lancé un programme cantonal contre le surendettement et ancré les mesures dans sa loi sur l'aide sociale². Le canton de Neuchâtel a voté, en 2020, une loi pour la prévention du surendettement et la lutte contre celui-ci. Depuis l'été

¹ cf. <https://skos.ch/fr/la-csias/csias-rapport-annuel-2022/endettement>

² cf. stop-surendettement.ch

2023, les services sociaux proposent un accompagnement pour la gestion des dettes avant, pendant et après la perception d'aide sociale ;

- le manque de personnel professionnel est fortement ressenti dans l'aide sociale publique, notamment dans les services sociaux ruraux et dans les régions périphériques. Le canton de Berne est particulièrement sollicité en raison de son importante surface.

La CSIAS suggère que la loi sur l'aide sociale du canton de Berne propose des solutions pour faire face à ces défis.

4. Commentaires sur différents articles du projet de loi

Art. 36 Droit aux prestations

Du point de vue de la CSIAS, la formulation proposée à l'al. 2 ne tient pas assez compte des situations de vie difficiles de personnes dans le besoin et de la pratique exercée par les services sociaux. Nous proposons une orientation à la formulation dans le commentaire a) de la norme F.3, refus des prestations : « Lorsqu'en raison de limitations personnelles, les personnes sollicitant une aide sont objectivement dans l'impossibilité de s'acquitter de leur obligation de collaborer de manière autonome, les services sociaux sont tenus de les soutenir dans leurs démarches. »

Art. 43ff Aide matérielle

D'après la norme C.1 de la CSIAS, la couverture des besoins de base permet une existence modeste conformément à la dignité humaine qui comprend la participation à la vie en société (minimum vital social). Les normes de la CSIAS fixent, comme partie intégrante des besoins de base, un forfait pour l'entretien (FE). Celui-ci est régulièrement adapté au même titre que les prestations complémentaires à l'AVS/AI pour être ensuite approuvé par la CDAS. À compter du 1^{er} janvier 2025, tous les cantons excepté le canton de Berne adoptent au minimum la recommandation de 2023 (FE 1031 CHF). L'adoption de la recommandation de 2025 (FE 1061 CHF) est conseillée au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2026. La révision de la loi offre une opportunité au canton de Berne d'intégrer l'orientation aux besoins de base selon la CSIAS, comme le fait déjà le canton de Bâle-Campagne depuis 2023.

Le projet de loi prévoit plusieurs possibilités de réduction du forfait pour l'entretien pour certains groupes dans la population. Une telle réduction conduit toujours à des situations de vie précaires empêchant la participation à la vie sociale et l'intégration des personnes concernées. C'est pourquoi la CSIAS se prononce contre ces réductions de prestations non reliées à des sanctions.

- L'art. 43 al. 2 prévoit une réduction des prestations pour les personnes étrangères lorsque la loi fédérale le permet. Les réglementations fédérales prévoient actuellement un barème inférieur pour les personnes admises à titre provisoire (statut F) ainsi que pour les personnes à protéger (statut S). La législation fédérale ne « permet » aucune autre réduction, l'aide sociale tombant sous la responsabilité des cantons et la Confédération n'étant pas compétente en la matière. La CSIAS propose, en conséquence, de rayer cette phrase.
- L'art. 45 al. d prévoit le « choix de l'option la moins coûteuse à long terme pour le canton et les communes ». Cette formulation de caractère fondamental doit être placée dans le contexte de l'art. 2. La CSIAS est d'avis que le respect du but défini dans l'art. 2 suffit à garantir l'option la

moins coûteuse à long terme. L'art. 45 al. d ne se prête pas à une telle formulation de principe et risque d'atténuer la portée de l'article de but préposé. C'est pourquoi la CSIAS conseille de rayer cet alinéa.

- L'art. 45 al. 2 prévoit la réduction du forfait pour l'entretien de 30 % au maximum pour les personnes dans le besoin qui ne disposent pas des connaissances requises dans une langue officielle du canton six mois après avoir commencé de percevoir l'aide matérielle. D'après l'alinéa 4, le canton veille à ce que suffisamment de prestations d'intégration linguistique soient mises à disposition. La CSIAS soutient l'encouragement de l'apprentissage de la langue et la mise à disposition des offres de formation nécessaires. Le manque de cours de langues est un frein majeur de l'intégration sociale et professionnelle.

La sanction d'un échec dans l'apprentissage d'une langue officielle est cependant, d'après la CSIAS, une mesure inefficace, contre-productive, stigmatisante et non justifiable selon les experts en la matière. Le contrôle des connaissances de langue et des exceptions par des experts externes engendrerait d'importantes dépenses supplémentaires injustifiables en relation avec leur utilité. Les personnes sanctionnées se retrouveraient socialement encore plus isolées et donc empêchées d'apprendre la langue. La contrainte au succès d'apprentissage par sanctions est un concept qui a été banni autant de la pédagogie que de la formation des adultes depuis plusieurs décennies. Le fait de classer les échecs d'apprentissage comme déficits cognitifs soulève des questions d'ordre éthique et aboutit à une stigmatisation contre-productive. La CSIAS plaide, là encore, pour la suppression de l'alinéa.

Art. 46 Dessaisissement de fortune

Conformément aux principes de l'aide sociale formulés dans la norme A.3 de la CSIAS et contrairement aux assurances sociales, l'aide sociale est fondée sur le principe de finalité. Ses prestations ne peuvent être modulées en fonction de la cause d'une situation de détresse. La prise en compte des éléments de fortune auxquels une personne dans le besoin a renoncé en tant que revenus relativise ce principe. La prise en compte des fortunes dessaisies et de la consommation des actifs joue surtout un rôle pour les prestations complémentaires, notamment lors de résidence en institution. L'aide sociale doit être subsidiaire et garantir l'existence ou la prise en charge des coûts de la résidence en EMS. Dans ces cas de figure, il est possible de recourir à la dette alimentaire d'après la norme D.4.3 de la CSIAS. Elle est régie par l'art. 59ff de la loi sur l'aide sociale du canton de Berne. La prise en compte générale de fortunes dessaisies dans le calcul de revenus prévue par l'art. 46 est impraticable, n'étant pas compatible avec le droit à l'aide en situation de détresse d'après l'art. 12 de la CF. Elle conduirait de plus à des situations indignes à l'égard de l'être humain et déléguerait les problèmes de financement aux EMS.

Art. 57 f Suspension et réduction

Les normes CSIAS donnent un cadre professionnel compétent pour les suspensions et les réductions. Il serait judicieux d'intégrer ce cadre dans la législation cantonale.

Art. 62 ff Remboursement

La CSIAS approuve la limitation de l'obligation de remboursement aux situations économiques dues à la réalisation de fortune et le renoncement au remboursement au moyen de salaires perçus.

Art. 146- 155 Franchise et compensation

La CSIAS voit le système avec franchise et compensation d'un œil critique. Celui-ci pourrait rapidement occasionner plus de dépenses que de bénéfices. Il en découle de fausses incitations, comme cela est le cas chez les caisses-maladie (« mauvais risques »). Les communes pourraient être tentées de dissuader les personnes en grande détresse de s'installer sur leur territoire, ou encore réduire les investissements dans l'intégration sociale et professionnelle pour freiner les dépenses. De plus le système crée des incitations négatives quant au principe de régionalisation avisé et à la collaboration des communes dans des centres sociaux régionaux.

Berne, le 16.10.2024