

## Prise de position en réponse à la consultation sur la révision partielle de la loi sur l'aide sociale du canton de Bâle-Campagne

### 1. Point de départ

Le 29 janvier 2020, la Direction des finances et des affaires ecclésiastiques du canton de Bâle-Campagne a ouvert une procédure de consultation sur la révision partielle de la loi sur l'aide sociale. Le projet de loi renferme un ensemble de mesures au moyen desquelles le Conseil d'Etat entend réaménager l'aide sociale. Sur une série de points essentiels, les mesures proposées s'écartent des normes CSIAS, si bien que la CSIAS tient à prendre part à la consultation et à soumettre ses commentaires sur la révision.

### 2. Un modèle échelonné aux multiples écueils

#### 2.1. Aperçu

Le cœur du projet de loi consiste en un système échelonné à cinq niveaux. La CSIAS y voit une approche compliquée et inéquitable, qui va de surcroît à fins contraires en termes d'intégration professionnelle. Une petite partie des bénéficiaires pourra, dans le meilleur des cas, y trouver son compte, cela aux dépens cependant d'une large majorité d'autres bénéficiaires que sont les enfants, les adolescents, les familles monoparentales ou les chômeurs de longue durée, pour ne citer que quelques groupes particulièrement touchés. En somme, le modèle proposé n'apporte aucun avantage réel par rapport au système actuel d'une couverture uniforme des besoins de base avec possibilité d'une réduction des prestations.

#### 2.2. Montants en dessous du minimum social

Les normes CSIAS calculent les besoins fondamentaux sur la base d'un panier de biens qui assure le minimum vital social. Cela comprend, outre les besoins fondamentaux en matière de logement, de nourriture et de soins médicaux, l'intégration sociale des personnes bénéficiaires. Cette intégration passe par la communication (abonnement téléphonique), par la mobilité dans les transports publics du réseau local et la participation occasionnelle à des événements culturels, toutes choses qui permettent de prévenir l'appauvrissement et l'exclusion sociale. Sans couverture du minimum social, les bénéficiaires de l'aide sociale risquent d'être déconnectés et leur intégration professionnelle devenir plus difficile. Le Bureau d'études de politique de l'emploi et de politique sociale BASS a entrepris d'examiner le forfait actuel pour l'entretien et a conclu que le montant actuel de 997.– francs étaient inférieur de 85.– à la valeur de référence visée à l'origine, c'est-à-dire la consommation des 10 pour cent des ménages aux revenus les plus faibles.

Dans le modèle échelonné qui est proposé, le forfait de base pour le niveau d'entrée (Einstiegstufe) est inférieur de 30 % au forfait pour l'entretien de la CSIAS, le deuxième niveau dit de participation générale (allgemeine Mitwirkungsstufe) qui prévoit une collaboration y est inférieur de 10% et le cinquième niveau pour l'aide de longue durée (Langzeitbezugstufe) de 5 %. Contrairement à ce que prévoient les normes CSIAS, les réductions de prestations s'appliquent aussi aux personnes qui ne manquent à aucune de leurs obligations. Aussi, le modèle proposé est-il moins équitable que le système actuel de sanctions et de suppléments d'intégration. Aucune preuve scientifique n'atteste d'un bénéfice concret du nouveau modèle.

### **2.3. Risque d'endettement du fait de la réduction dans le niveau d'entrée**

Dans toute la Suisse, de même que dans le canton de Bâle-Campagne, la moitié environ des dossiers d'aide sociale clôturés courent sur moins d'un an, et deux tiers sur moins de deux ans. Les conseils et l'aide personnalisée sont des éléments déterminants dans la phase de départ pour un soutien de courte durée. Au début, les personnes concernées font souvent face à des charges financières qui n'entrent pas dans les coûts supportés par l'aide sociale. Avec la réduction de 30% prévue au début de l'aide, les personnes concernées risquent dès lors de s'endetter dans la phase initiale. Aujourd'hui déjà, les personnes en situation détresse attendent souvent trop longtemps avant de se tourner vers l'aide sociale. Les personnes endettées tardent plus à sortir de l'aide sociale et souffrent longtemps d'une situation financière précaire. Par conséquent, la CSIAS craint que le nouveau niveau d'entrée ne vienne amplifier le risque d'endettement et entraver ainsi la sortie de l'aide sociale. Une des missions essentielles de l'aide sociale consiste à combler les situations d'urgence temporaires, notamment en cas d'examen d'une demande de rente AI ou d'attente d'un accès aux comptes d'un conjoint décédé. Dans pareilles situations, réduire les prestations au début ne fait aucun sens.

### **2.4. La baisse des forfaits touche aussi les enfants et adolescents**

Dans le canton de Bâle-Campagne, quelque 8'600 personnes bénéficiaient de l'aide sociale en 2018<sup>1</sup>. Près d'un tiers d'entre elles (30,7 %) étaient des enfants et des jeunes de moins de 18 ans. Entre 2012 et 2018, le taux d'aide sociale pour les moins de 18 ans est passé de 4,1 % à 5,4 %. A Bâle-Campagne, ce taux est resté en dessous de la moyenne suisse jusqu'en 2016, mais dépasse la moyenne depuis cette date.

Le projet de loi stipule qu'«il y a lieu d'accorder une attention particulière au bien-être des enfants lors de la fixation du niveau d'aide» et précise en outre, «qu'il faut assurer aux enfants, adolescents et jeunes adultes un encouragement personnel et une formation correspondant à leurs capacités». Or, les coupes prévues du côté du forfait d'entretien pour les plus de 16 ans diminueront fatalement le budget des ménages pour l'ensemble des familles et créeront une situation de précarité pour tous. Les mères seules élevant des enfants en bas âge de plus de 4 mois ainsi que les jeunes de plus de 16 ans sont directement touchés par ces réductions. Il existe ainsi un risque que le droit fondamental des enfants et des jeunes «à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement promotion de leur développement» prévu par la Constitution fédérale (art. 11 Cst.) ne soit plus suffisamment garanti dans la pratique. La diminution du budget familial aggrave du même coup la situation de toute la famille.

---

<sup>1</sup> Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale 2018, OFS: 8'608 bénéficiaires dans le canton de Bâle-Campagne, dont 2'648 personnes de moins de 18 ans.

La CSIAS redoute ainsi que les réductions prévues ne touchent particulièrement les enfants et ne favorise ainsi la reproduction de la pauvreté dans le canton de Bâle-Campagne.

## **2.5. Amplification des problèmes de santé pour les bénéficiaires de longue durée**

Dans l'aide sociale, les bénéficiaires de longue durée font généralement face à des situations de vie particulièrement lourdes. Ils présentent des problèmes de santé plus importants que la moyenne et souffrent fréquemment d'isolement social. Ce groupe comprend une forte proportion de familles monoparentales, ainsi que leurs enfants. Le soutien de longue durée résulte généralement d'un ensemble de facteurs individuels et structurels. De nos jours, toute personne au chômage et à l'aide sociale depuis deux ans n'a pratiquement plus aucune perspective sur le marché du travail désormais compétitif.

Réduire le forfait pour l'entretien CSIAS en raison d'un soutien prolongé est une mesure injuste qui fait abstraction de la situation de vie des personnes concernées et risque d'aggraver encore leurs problèmes de santé chroniques<sup>2</sup>. Mieux vaudrait envisager des mesures de soutien spécifiques que réduire les prestations de base.

## **2.6. Le niveau d'exception multiplie les certificats médicaux**

Selon le projet de loi, le forfait pour l'entretien ne sera pas réduit en cas d'incapacité de travail certifiée de 70 % au moins. Cette règle entraînera une médicalisation accrue de la pauvreté. A l'avenir, le certificat médical est ainsi appelé à jouer un rôle nettement plus important dans l'aide sociale, d'où une hausse des dépenses de santé et une stigmatisation des bénéficiaires de l'aide sociale en tant que malades.

## **2.7. Des règles propres à chaque niveau, une surcharge pour les services sociaux**

La législation sur l'aide sociale n'a cessé de gagner en complexité ces dernières années. La CSIAS constate ainsi une demande croissante de conseils juridiques de la part des services sociaux des communes. Les audits réalisés auprès de ces services dans le canton de Bâle-Campagne ont montré que les employés des services sociaux des petites communes, surtout, ont déjà fort à faire avec la réglementation actuelle. Or le système à niveaux que propose le projet de loi rendra les choses encore plus complexes qu'avec le modèle actuel du forfait de base uniforme. Cela se traduira par une surcharge administrative considérable pour les communes et, si les ressources en personnel restent inchangées, le temps consacré aux prestations de conseil et au suivi personnalisé sera diminué en conséquence. D'autre part, le système sera fera plus opaque pour les bénéficiaires. En somme, le nouveau système est propre à éroder la relation de confiance instaurée entre les travailleurs sociaux et les bénéficiaires et risque de soumettre les deux parties à une pression accrue.

---

<sup>2</sup> Oliver Hümbelin, Le fossé qui divise la société en matière de santé commence dès la naissance. In: ZESO 3/18.

## **2.8. Les réductions du forfait pour l'entretien ne suppriment pas les effets de seuil**

Le projet de loi invoque aussi les effets de seuil existants pour justifier les coupes dans les forfaits pour l'entretien. On désigne par là les situations où les personnes, une fois sorties de l'aide sociale, disposent de moins de ressources financières que lorsqu'elles bénéficiaient d'un soutien. Ces effets de seuil se produisent surtout dans les ménages familiaux, sachant que les revenus dans les branches à bas salaires suffisent de moins en moins à assurer la subsistance de toute une famille.

La CSIAS s'est longuement penchée sur la question des effets de seuil et conseille les cantons qui s'emploient à les éliminer. Plusieurs mesures sont généralement nécessaires pour en venir à bout et augmenter l'attrait d'une activité lucrative, notamment des ajustements en dehors du système de l'aide sociale. On songera ici aux réductions de primes, aux logements abordables, aux franchises fiscales ou encore aux prestations complémentaires pour les familles. Ces mesures sont plus efficaces et ne mettent pas l'existence des familles soutenues en péril.

## **3. Mesures d'encouragement bienvenues**

Le projet de loi prévoit diverses mesures d'encouragement ainsi que la création d'un centre d'évaluation. La CSIAS salue l'orientation explicite vers des mesures d'encouragement et une formation appropriée pour les enfants, les adolescents et les jeunes adultes. Le succès du centre d'évaluation supposera une coopération étroite entre le canton et les communes ainsi qu'un financement suffisant. Il importera aussi de maintenir des liens étroits avec les offices cantonaux de placement (ORP) et les offices AI dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle. A cet égard, le programme «Kooperation Arbeitsmarkt» du canton d'Argovie peut tenir lieu d'exemple.

## **4. Préservation du consensus entre les cantons dans le domaine de l'aide sociale**

Avec les normes CSIAS, la Suisse dispose depuis 1963 d'un instrument qui permet aux cantons et aux communes d'harmoniser l'aide sociale. En 2015/16, la CSIA a révisé les normes pour la conception et le calcul de l'aide sociale, en suivant une procédure à plusieurs étapes étayée sur des bases scientifiques. La révision a entraîné une série d'ajustements qui permettent aux cantons et aux communes de privilégier davantage les dimensions incitatives et contraignantes, ce qui englobe notamment la réduction des montants pour les jeunes adultes, l'extension notable des possibilités de sanction et la suppression du supplément minimal d'intégration. A l'occasion d'une révision d'ordre technique, il a été procédé en 2019 à une restructuration et à une mise à jour des normes CSIAS. Invités à se prononcer sur la nouvelle version, les cantons et les communes, dans leur grande majorité, ont accueilli favorablement ces changements. Au terme de la consultation, la CSIAS a adapté le projet sur une série de points. Après discussion, le Comité CDAS recommande à l'Assemblée plénière CDAS de l'adopter. Une décision par voie de circulaire est prévue pour le mois de mai. Sous réserve de l'approbation de l'assemblée plénière, la CDAS recommande aux cantons d'appliquer les nouvelles normes dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Sur certains points importants, les modifications que prévoit la loi sur l'aide sociale du canton de Bâle-Campagne contreviennent aux normes révisées CSIAS, ce qui n'est pas sans compromettre le

consensus des cantons et risque d'affaiblir la collaboration éprouvée dans le cadre du système fédéraliste.

## **5. Conclusion**

LA CSIAS estime que le système échelonné du nouveau projet de loi est compliqué, inéquitable et contre-productif en termes d'intégration professionnelle. Il ne présente aucun avantage par rapport au modèle actuel qui prévoit un forfait uniforme pour l'entretien. Par ailleurs, la CSIAS salue les mesures d'encouragement proposées, qu'il s'agit toutefois encore de concrétiser.

Les normes CSIAS mises à jour en 2020 fournissent un cadre reconnu dans toute la Suisse pour une aide sociale moderne et efficace. La CSIAS invite donc le canton de Bâle-Campagne à fonder sa révision législative sur les normes CSIAS et à renoncer au modèle échelonné.