

Révision partielle de la loi sur l'aide sociale (LASoc): Appréciation des points clés¹

Situation de départ

Le 3 janvier 2017, la Direction de la santé publique et de l'aide sociale du canton de Berne a fait savoir qu'elle avait été mandatée par le Conseil exécutif pour élaborer d'ici l'été 2017 un projet de révision partielle de la LASoc. Les points clés définis prévoient des réductions généralisées du forfait pour l'entretien de 10% ainsi que d'autres baisses pour des groupes spécifiques (15% pour les personnes admises à titre provisoire, 15% à 30% pour les jeunes adultes, 30% pour les personnes aux connaissances linguistiques insuffisantes). Des exceptions sont prévues pour les personnes élevant seules des enfants, pour les personnes de plus de 60 ans et pour les personnes en situation de handicap. Sur le plan des suppléments d'intégration et des franchises sur le revenu, les montants pratiqués dans le canton de Berne, actuellement inférieurs aux normes CSIAS, devront être réadaptés à celles-ci. Le parlement cantonal traitera le projet de loi annoncé probablement au deuxième semestre de 2017. La Direction de la santé publique et de l'aide sociale estime que les modifications de la LASoc entreront en vigueur fin 2018.

A ce jour, le canton de Berne applique les normes CSIAS avec de petites limitations. Il a participé à la consultation sur la révision 2015 / 2016 et il a adopté les innovations au 1.1.2017.

Appréciation

La CSIAS estime que la modification de loi proposée est problématique pour les raisons suivantes:

1) Les montants sont inférieurs au minimum vital social

Les normes CSIAS garantissent un „minimum vital social“. Celui-ci comporte en plus des besoins de base - logement, nourriture et soins médicaux - également l'intégration des bénéficiaires de l'aide sociale dans la société. L'aide sociale doit donc permettre de financer un journal, un livre ou la cotisation pour une société sportive, ceci dans le but de prévenir la paupérisation et l'exclusion sociale. Sans couverture du minimum social, les bénéficiaires de l'aide sociale sont encore plus déconnectés, leur insertion professionnelle devient encore plus difficile. Un réexamen du forfait pour l'entretien par l'Office fédéral de la statistique est arrivé à la conclusion que le montant actuel de Fr. 986.- est aujourd'hui inférieur de quelque 100 francs à la valeur de référence – la consommation des 10% des ménages aux revenus les plus faibles. Réduit de 10%, comme le veut la proposition, le forfait pour l'entretien serait nettement inférieur au minimum vital social.

¹ Cette appréciation repose sur les points clés mentionnés dans le communiqué de presse du 3.1.2017. Une fois que le projet de loi finalisé sera disponible, cette appréciation sera réactualisée en cas de besoin.

2) Les enfants et les adolescents supportent la charge principale des mesures d'économie

Dans le canton de Berne, 42'800 personnes ont été soutenues par l'aide sociale en 2015². 31,6 %, soit près d'un tiers d'entre elles, sont des enfants et des adolescents de moins de 18 ans. Ainsi, le canton de Berne compte la plus forte proportion de mineurs à l'aide sociale de toute la Suisse. Les enfants et les adolescents n'ont pas la possibilité d'améliorer leur situation en exerçant une activité lucrative. Une réduction pour ce groupe d'âge est dès lors particulièrement choquante. L'effet de la reproduction de la pauvreté est aujourd'hui attesté solidement par la recherche scientifique. Les personnes qui, enfants, doivent vivre dans la pauvreté, ont plus de risque de devenir dépendantes de l'aide sociale à l'âge adulte. La Suisse parvient mieux que d'autres pays à rompre ce cercle vicieux et à permettre aux enfants de familles victimes de pauvreté de se sortir de leur situation précaire. La CSIAS craint que des mesures telles qu'elles sont prévues dans le canton de Berne risquent de compromettre l'avenir de ce modèle à succès. Une alternative efficace permettant de prévenir la pauvreté des familles et des enfants consiste en l'octroi de prestations complémentaires pour familles telles qu'elles existent d'ores et déjà dans quatre cantons (TI, SO, VD, GE).

3) Les conséquences à moyen et à long terme sont passées sous silence

Le Conseil exécutif du canton de Berne estime que la modification de la loi permettra d'économiser entre 15 et 25 millions de francs. Du point de vue de la CSIAS, cette estimation ne tient pas suffisamment compte du fait qu'une telle réduction peut générer des coûts supplémentaires à moyen et à long terme. L'exclusion sociale accrue va de pair avec une augmentation des addictions, des frais de santé et des maladies psychiques. Ainsi, les expériences faites par le canton du Valais suite à une baisse généralisée de l'aide sociale des jeunes adultes présentent également des aspects négatifs: endettement plus fort, davantage de travail au noir et davantage de conflits entre les services sociaux et les usager/ères.³

4) La baisse du forfait pour l'entretien n'est pas une solution au problème de l'augmentation des coûts

Le Conseil exécutif bernois justifie les réductions des prestations par l'augmentation des coûts d'aide sociale. Aux yeux de la CSIAS, la réduction linéaire du forfait pour l'entretien n'est pas une mesure appropriée pour baisser les coûts, puisque le montant du forfait pour l'entretien est stable depuis plus de dix ans. Ce n'est pas le forfait pour l'entretien qui est responsable de l'augmentation des coûts de l'aide sociale, mais avant tout l'augmentation des frais de logement et des frais de santé. Dès lors, les instruments essentiels de la diminution des coûts sont les mesures dans le domaine du marché du logement et dans celui de la santé (réduction individuelle des primes, prévention).

5) Les mesures ne sont pas suffisamment focalisées sur l'insertion professionnelle

Au cours de ces dernières années, les cantons et les communes ont intensifié les efforts en faveur de l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Basés sur le principe „encourager et exiger“, de nombreux programmes misent sur la qualification et le coaching, avec succès.

² Selon la Statistique de l'aide sociale 2015, OFS: 42'819 personnes soutenues dans le canton de Berne, dont 13'545 en dessous de 18 ans.

³ Article paru dans la Berner Zeitung du 17.2.2017: „Quand l'aide sociale baisse, les dettes augmentent“.

L'économie a besoin de main-d'œuvre qualifiée, ce qui implique que le nombre de places de travail destinées aux personnes sans formation professionnelle achevée et aux compétences de base insuffisantes régresse. Le taux de chômage des personnes faiblement qualifiées – 11% - est nettement au-dessus de la moyenne.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les personnes au chômage sont très souvent depuis longtemps sans emploi et que plusieurs tentatives de placement des ORP ou de l'AI ont déjà échoué.

L'identification et l'accompagnement précoces des personnes qui risquent de ne pas trouver d'accès au marché du travail ou de perdre le contact avec celui-ci sont essentiels. La proposition du Conseil exécutif du Canton de Berne part de l'hypothèse que la pression économique créée par la réduction du forfait pour l'entretien permet d'insérer un plus grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans le marché du travail. Cette hypothèse ne repose sur aucune base scientifiquement avérée. La pratique montre qu'une insertion professionnelle réussie demande avant tout un coaching efficace et un placement professionnel. Sans soutien efficace, les personnes à l'aide sociale, souvent après une longue durée de chômage, ne trouvent pratiquement plus d'emploi, même si la pression financière augmente. Dès lors, les réductions généralisées des prestations ne constituent pas une approche prometteuse. Une stratégie active visant l'insertion de ces personnes dans la vie active et leur qualification professionnelle est mieux à même d'atteindre le but recherché.

6) L'aide et le conseil personnalisés sont affaiblis

Selon les normes CSIAS, en dehors de l'aide matérielle, l'aide personnelle constitue un part indispensable d'une aide sociale efficace. Cette aide comprend le conseil, le coaching, la motivation, l'encouragement, la structuration du quotidien et le renvoi à des services spécialisés. Les réductions prévues entraîneront une pression accrue à l'encontre des assistants sociaux et des bénéficiaires de l'aide sociale, réduisant ainsi le temps consacré à l'accompagnement social..

7) Les réglementations d'exception alourdissent la bureaucratie

Les mesures prévoient des réductions et des suppléments spécifiques pour différents groupes. Associées aux sanctions, ces réglementations créent de nombreuses sous-catégories. Le calcul correct de l'aide sociale implique un travail bureaucratique plus lourd ainsi que, probablement, davantage de plaintes contre les décisions des autorités sociales.⁴

8) Les effets de seuil ne peuvent être combattus par des réductions du forfait pour l'entretien et des incitations accrues

Alors que les prestations d'aide sociale en faveur des personnes seules sont systématiquement inférieures aux bas revenus, les familles à l'aide sociale touchent souvent des prestations comparables, voire supérieures au revenu des personnes travaillant dans des secteurs à bas salaires, ce qui peut entraîner des effets de seuil. La CSIAS a étudié cette question des effets de seuil avec la plus grande attention et elle conseille les cantons qui souhaitent supprimer ce phénomène. D'une manière générale, il s'agit de mettre en place tout un éventail de mesures pour augmenter l'incitation à exercer une activité lucrative. Celui-ci comprend des franchises sur les impôts et le revenu, des prestations complémentaires pour familles mentionnées ci-dessus, des mesures

⁴ C'est notamment la réduction pour connaissances linguistiques insuffisantes qui pourrait être considérée par les tribunaux comme non-conforme à la Constitution.

destinées à faciliter l'accès à un logement abordable ou encore des mesures dans le domaine des frais de santé (primes, frais dentaires, quotes-parts). Aux yeux de la CSIAS, la réduction du forfait pour l'entretien n'est pas la voie appropriée, puisqu'il s'agit là d'assurer l'approvisionnement en biens de première nécessité. D'autre part, l'augmentation prévue des franchises sur le revenu constitue une entrave supplémentaire à une sortie rapide de l'aide sociale du fait qu'elle accentuera encore davantage les effets de seuil.

9) Le consensus entre les cantons dans le domaine de l'aide sociale est remis en question

Depuis 1963, la Suisse dispose avec les normes CSIAS d'un instrument qui permet aux cantons et aux communes de procéder à une harmonisation dans le domaine de l'aide sociale.

Au cours de ces deux dernières années, la CSIAS a révisé les normes relatives à la conception et au calcul de l'aide sociale dans une procédure en plusieurs étapes et scientifiquement appuyée. Désormais, c'est la CDAS qui décide du montant des prestations d'aide sociale à la place de la CSIAS.

La révision a procédé à différentes adaptations qui offrent aux cantons et aux communes des nouvelles marges de manœuvre dans le domaine des incitations et des sanctions. Ces adaptations comprennent entre autres la réduction des montants en faveur des jeunes adultes, l'élargissement considérable des possibilités de sanction et la suppression du supplément minimal d'intégration. Les modifications prévues de la LASoc du canton de Berne sont sur plusieurs points en contradiction avec les normes CSIAS révisées et adoptées par la CDAS. Ainsi, le consensus entre les cantons pourrait être remis en question et la collaboration éprouvée dans le cadre du système fédéraliste pourrait être affaiblie.

La CSIAS invite le canton de Berne à réexaminer ses propositions de réforme à la lumière des arguments ci-dessus. A noter qu'en raison des mesures cantonales d'économie et notamment en raison des réductions de prestations à la suite des deux révisions des normes CSIAS, des économies importantes ont d'ores et déjà été réalisées dans le cadre l'aide sociale.

Berne, le 27 mars 2017