

Ouverture de la procédure de consultation relative à la révision partielle de la loi sur l'aide sociale (LASoc)

5 mai 2015

Philippe Perrenoud, conseiller d'État, directeur de la santé publique et de la
prévoyance sociale

Loi sur l'aide sociale : cadre pour les économies demandées par le Grand Conseil



Mesdames et Messieurs, bienvenue à cette conférence de presse – herzlich Willkommen an
unsere Medienkonferenz zur Teilrevision des Sozialhilfegesetzes.

Je suis accompagné par Madame Regula Unteregger, cheffe de l'Office des affaires
sociales de ma direction, ainsi que par Monsieur Carlo Tschudi, chef de l'Office juridique, qui
seront tous les deux à votre disposition pour répondre à vos questions sur les divers aspects
des modifications mises aujourd'hui en consultation par le Conseil-exécutif.

Ich werde mich in einem ersten Teil auf Französisch äussern. In der Medienmappe finden
Sie die *PowerPoint*-Präsentation mit der deutschen Fassung meines einführenden
Referates.

Pour les francophones : la présentation *PowerPoint* n'est certes disponible qu'en allemand,
mais vous trouvez dans le dossier de presse l'intégralité de mon exposé en français.

* * * * *

En termes de politique sociale, la modification de la loi bernoise sur l'aide sociale (LASoc)¹
n'est pas insignifiante, loin de là ! Avant d'en détailler les éléments principaux, il m'apparaît
important de jeter un regard en arrière et de la placer dans un contexte plus large.

¹ Version actuelle ici : https://www.sta.be.ch/belex/f/8/860_1.html

La loi sur l'aide sociale de 2001 a été révisée en 2012. À cette occasion, ses fondements ont été confirmés, à savoir la hauteur des prestations et le financement par la péréquation des charges.

Le thème dominant de la dernière révision a été la lutte contre les abus, avec la définition d'instruments spécifiques à cette fin. On a ainsi créé la base légale pour les inspections sociales, y compris la surveillance des personnes soupçonnées d'abuser, et la possibilité d'exiger un deuxième avis s'agissant de déterminer la capacité de travail.

À l'époque, un consensus largement appuyé voulait que personne ne soit en situation de pouvoir abuser du système ; en même temps, qui se retrouvait en situation de détresse devait pouvoir compter sur une aide de l'État qui lui garantisse un minimum social d'existence. Que faut-il entendre par là ? Il s'agit d'une aide qui ne se limite pas à couvrir les besoins de base élémentaires, mais qui permet aussi une participation, certes minimale, à la vie sociale et culturelle.

Ce consensus a été remis en question le 5 septembre 2013. Ce jour-là, le Grand Conseil a d'abord pris acte du *Rapport social 2012*² du Conseil-exécutif, avec ses mesures de lutte contre la pauvreté. Dans la foulée, il a adopté une motion³ exigeant une baisse de 10% des coûts de l'aide matérielle, baisse touchant aussi bien les besoins de première nécessité que les prestations dites circonstanciées.

Ces décisions politiques apparaissent contradictoires, mais la motion « Réduction des coûts de l'aide sociale » est clairement prioritaire : le parlement veut des économies !

* * * * *

La motion « Réduction des coûts de l'aide sociale » demande principalement deux choses.

- Une révision législative : la hauteur des prestations d'aide doit être définie au niveau de la loi et le Grand Conseil disposer ainsi d'une plus grande latitude dans leur détermination.
- Une réduction de 10% des coûts de l'aide sociale par rapport aux normes de la Conférence suisses des institutions d'action sociale (CSIAS) : cette réduction concerne aussi bien les besoins de première nécessité que les prestations circonstanciées et les suppléments d'intégration ; elle correspond à une économie d'environ 22 millions de francs par an.

² Le dit rapport est disponible en ligne : http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/sozialbericht_2008.html

³ Voir sur le site Internet du Grand Conseil : <http://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-e63f05a4377047708e65562248bab491.html>

La motion n'indique pas précisément comment cette réduction doit être opérée. Il appartient partant au Conseil-exécutif de proposer comment ces quelque 22 millions de francs doivent être économisés.

* * * * *

Il faut donc maintenant réaliser les économies demandées par le Grand Conseil en révisant la loi sur l'aide sociale (LASoc) – et ceci bien que le canton a déjà effectué des économies considérables – environ 200 millions de francs – dans les domaines de la santé et du social par le biais des divers paquets d'allègement budgétaire adoptés ces dernières années et nonobstant le fait qu'il n'y a pas présentement – de 2013 à 2014 – d'augmentation des coûts de l'aide sociale individuelle.

Avant d'expliquer comment économiser, il m'importe de mentionner ici deux aspects politiquement essentiels aux yeux du Conseil-exécutif.

D'une part, en révisant la loi sur l'aide sociale, il faut ne pas franchir une « ligne rouge » au niveau des prestations. Il est fondamental de garantir aux personnes qui ont besoin d'aide une existence dans la dignité, ce qui ne comprend donc pas que la couverture des besoins de première nécessité – alimentation, soins corporels, logement –, mais également un soutien en vue d'une participation minimale à la vie sociale et culturelle.

Si on devait y renoncer, si on allait en-dessous de ce que j'ai appelé la « ligne rouge », alors on courait le risque d'une fracture sociale qui va s'élargissant, ce dont le Conseil-exécutif ne veut pas. En effet, réduite à un minimum vital au sens strict, l'aide sociale n'empêcherait pas que les personnes concernées décrochent, si vous me permettez l'expression, à savoir se retrouvent au moins gravement marginalisées et au pire totalement exclues.

Il faut savoir que l'aide sociale n'est que dans la minorité des cas une aide transitoire à court terme. Le plus souvent, elle est nécessaire pendant une durée relativement longue : environ 70% des cas soutenus le sont depuis plus d'un an, 50% depuis plus de deux ans. Des prestations d'aide qui avoisinent le minimum vital au sens strict seraient donc problématiques du point de vue de la politique sociale, car elles seraient insuffisantes pour maintenir l'intégration effective des personnes aidées dans la société.

D'autre part – et c'est ma conviction profonde –, s'il s'agit d'optimiser durablement les coûts à la charge des collectivités au titre de l'aide sociale, on n'y parviendra qu'en réduisant pas à pas le nombre des personnes qui ont besoin de cette aide. Cet objectif-là, il ne se laisse atteindre que par une politique de prévention de la pauvreté qui touche divers champs d'action des collectivités publiques.

Je crois que tout le monde comprendra qu'il ne saurait y avoir de réduction du risque de pauvreté sans améliorations dans la politique de la famille, dans l'instruction publique et la formation, dans la régulation du marché du travail, dans les dispositifs réglant l'immigration et dans la politique économique générale. C'est pour cette raison que le Conseil-exécutif a priorisé, dans le *Rapport social 2012*, une première série de mesures, telles le développement des offres extrascolaires d'accueil des enfants, le renforcement des aides préventives aux familles, une meilleure coordination entre les bourses d'études et l'aide sociale ou encore un accompagnement de qualité des jeunes qui, arrivés au terme de leur formation scolaire, n'ont pas trouvé de solution pour la suite.

Les mesures que je viens de rappeler sont importantes aux yeux du Conseil-exécutif, qui attend qu'on aille de l'avant, d'autant plus si le Grand Conseil veut lui des économies dans l'aide sociale. Il ne s'agit pas de jeter l'argent par les fenêtres – le gouvernement est bien conscient de la précarité de la situation financière –, mais de ne pas renoncer pour des motifs budgétaires à une politique de prévention de la pauvreté, politique qui ne porte ses fruits que sur la durée. Une telle politique a aussi tout son sens quand on considère que ce qui n'a pas été prévenu aujourd'hui pourrait générer demain des coûts supplémentaires considérables.

* * * * *

Comment maintenant répondre à la volonté du Grand Conseil, qui veut davantage de prérogatives dans la définition des prestations de l'aide sociale ?

La loi réglera les principes de base quant au volume de l'aide sociale matérielle ; en d'autres termes, les conditions-cadres pour mesurer les prestations de l'aide sociale auxquelles le Conseil-exécutif doit se tenir dans le calcul des diverses formes de prestations.

Il n'est en effet pas indiqué d'inscrire dans la loi des montants financiers en tant que tels. Le Grand Conseil a la responsabilité et la compétence de définir les lignes directrices, les objectifs, les stratégies. Leur mise en application pratique est de la compétence du Conseil-exécutif. Ces principes d'organisation de l'État ont fait leurs preuves et le Conseil-exécutif est d'avis qu'ils doivent s'appliquer également au domaine de l'aide sociale.

Il est proposé dans le projet de loi, et c'est nouveau, que les normes de la CSIAS sont déterminantes pour le calcul de l'aide matérielle, les modalités concrètes restant fixées dans l'ordonnance. Si les normes de la CSIAS demeurent la référence, la loi mentionne les limitations et dérogations qui permettent d'atteindre l'objectif de réduction des coûts imparté par la motion.

L'ordonnance fixera la hauteur des diverses formes de prestations, par exemple le forfait d'entretien, les suppléments d'intégration, les franchises de revenu ainsi que les prestations circonstanciées.

De même, le projet de loi prévoit les éléments suivants :

- Une réduction des prestations pour les jeunes adultes ; dans l'ordonnance, cela impliquera une réduction du forfait d'entretien.
- Dans les cas où la CSIAS définit sa norme par une fourchette, le Conseil-exécutif doit rester dans la partie la plus étroite de sa marge de manœuvre au niveau de l'ordonnance.
- Des possibilités de sanction plus sévères ; dans les cas graves, la réduction du forfait d'entretien peut atteindre 30%.
- Diverses catégories de personnes sont exclues du bénéfice de l'aide sociale ordinaire.

Dans des cas particuliers, le projet de loi propose que Conseil-exécutif puisse déléguer à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale des compétences de règlement, par exemple pour le plafonnement de prestations circonstanciées.

* * * * *

Ensuite, comment répondre à la volonté du Grand Conseil, qui veut une réduction significative des coûts de l'aide sociale ?

Le Conseil-exécutif propose diverses mesures pour y parvenir, qui seront pour l'essentiel définies au niveau de l'ordonnance, dans le cadre légal nouveau que je viens de présenter sommairement.

- **Jeunes adultes** : un nouveau système de soutien sera mis en place, détaillé au niveau de l'ordonnance. Il est prévu de réduire le montant du forfait d'entretien de 15%. L'objectif est que les jeunes soient poussés à reconnaître qu'il est de leur responsabilité de travailler à leur intégration tant sociale que professionnelle. Le système comprendra trois niveaux de soutien avec suppléments d'intégration (formation professionnelle, activité rémunérée) qui amélioreront leur situation financière et devraient favoriser à terme leur sortie de l'aide sociale.
- **Renoncement à l'indexation automatique du forfait d'entretien** : le canton de Berne a déjà renoncé à l'indexer au renchérissement au 1^{er} janvier 2014.

- **Sanctions plus sévères** : on introduira la possibilité de sanctions pouvant aller jusqu'à une réduction de 30% du forfait d'entretien pour les cas graves.
- **Utilisation restreinte des marges de manœuvre** : diverses normes de la CSIAS étant édictées sous la forme de fourchette, on demeurera vers le bas de celle-ci ; à titre d'exemple, le canton de Berne a déjà réduit au minimum de 100 francs le supplément d'intégration pour lequel la CSIAS prévoit une fourchette jusqu'à 300 francs.
- **Exclusion de personnes déterminées de l'aide sociale** : il s'agit ici d'éliminer des imprécisions dans le domaine des mesures d'accompagnement du régime de la libre circulation des personnes pour les ressortissants de l'UE et de l'AELE, en accord avec les modifications proposées dans la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)⁴. Les personnes concernées n'auront plus droit à l'aide sociale ordinaire, mais seulement, en cas de besoin, à un soutien sous forme de conseils et d'accompagnement, voire sous la forme de l'aide d'urgence (garantie constitutionnelle). Sont visées les personnes étrangères séjournant dans le canton de Berne à la recherche d'un emploi, ainsi que les membres de leur famille les accompagnant éventuellement. Sont également exclues de l'aide sociale ordinaire les personnes au bénéfice d'une autorisation de courte durée venue à échéance et qui cherchent un emploi pendant une durée maximale de six mois.
- **Plafonnement de diverses prestations circonstancielles** : ces prestations sont fournies pour faire face à des circonstances particulières d'ordre familial, économique ou de santé, par exemple l'achat de lunettes ou des frais de déménagement. Sont également compris sous ce chapitre les frais engendrés par un placement en institution, si tant est qu'il n'est pas ordonné par une autorité (APEA)⁵. Des normes de plafonnement seront édictées pour les services sociaux.

* * * * *

Cette illustration présente l'ensemble des mesures envisagées ainsi que les volumes d'économies correspondants afin de réaliser la demande de réduction des coûts de l'aide sociale exigée par la motion. On se souviendra qu'une partie de ces mesures est déjà appliquée et que leurs effets entraînent une économie annuelle d'environ 15 millions de francs.

* * * * *

⁴ Informations de contexte : http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/migration/Integrationsfoerderung_kanton.html

⁵ Voir : <http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/direktion/organisation/kesb.html>

Avant de conclure, je m'en vais essayer d'évaluer la révision projetée.

Le Conseil-exécutif entend donner suite à la motion demandant des économies dans l'aide sociale sans que soit remis en cause l'objectif d'assurer un minimum social d'existence et sans aller en-dessous des minima définis par les normes de la CSIAS.

Dans cette ligne, le Conseil-exécutif s'est bien sûr aussi prononcé, lors de la récente procédure de consultation de la CSIAS en vue de la révision de ses normes⁶, pour une variante qui préserve cet objectif – ce qui signifie entre autres une augmentation du forfait d'entretien pour personne seule d'environ 90 francs par mois.

En vue de la révision de ses normes, la CSIAS avait demandé à l'Office fédéral de la statistique de vérifier si le montant actuel du forfait d'entretien était toujours suffisant pour remplir ce que l'on appelle le panier-type censé couvrir les besoins d'un ménage de condition modeste. Attention : il ne s'agit pas là d'un « panier de luxe », mais d'un groupe spécifiquement défini de biens et de prestations dont un ménage a besoin pour subsister au niveau du minimum social d'existence – il se distingue donc du panier standardisé de l'indice suisse des prix à la consommation, il ne contient par exemple pas de vacances. L'étude de l'Office fédéral de la statistique conclut que le forfait d'entretien est aujourd'hui trop bas pour les ménages de petite taille (1-2 personnes) et qu'il devrait donc être relevé si l'on veut maintenir le niveau des prestations.

Si j'évoque ici la révision des normes de la CSIAS, c'est qu'elle est inévitablement liée à la révision de la loi sur l'aide sociale. Les deux révisions envisagent des réductions de prestations. Selon la manière dont ces réductions sont conçues, elles pourraient s'additionner, leurs effets se cumuler.

Politiquement, il se peut que d'aucuns veuillent un tel cumul, à savoir une double coupe – ce serait le cas si on devait réduire le montant du forfait d'entretien alors qu'on sait aujourd'hui qu'il est déjà insuffisant. Mais si on veut ce cumul, qu'on le dise clairement – pour ma part, je n'en veux point.

Le projet de révision de la loi sur l'aide sociale est cohérent avec les positions antérieures prises par le Conseil-exécutif sur la question des prestations, lorsqu'il a dû répondre à des interventions parlementaires ou quand il a défini le *Programme gouvernemental de la législature 2015 à 2018*⁷. Une participation adéquate à la vie sociale doit demeurer possible pour chacune et chacun.

⁶ Voir : <http://csias.ch/les-normes-csias/revision-2015/>

⁷⁷ Voir :

http://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/mediennmitteilungen.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2014/11/20141124_1310_neun_politische_zielefuereinenochbesserelebensqualitaet

Cette exigence est d'autant plus importante que les enquêtes montrent que le revenu disponible du dernier décile s'est constamment érodé durant les dix dernières années.

Cela signifie aussi que le niveau des prestations d'aide ne saurait être aligné sur le revenu le plus bas, celui qui est insuffisant pour assurer le minimum social d'existence et qu'on trouve hélas toujours dans certaines branches économiques à faible valeur ajoutée.

J'en suis bien conscient : il y a des gens qui s'efforcent de se débrouiller avec un tel revenu et qui, sans doute par peur de la stigmatisation liée à l'aide sociale, renoncent à toute demande d'aide. Mais cette pauvreté effective ne doit en aucun cas devenir la règle : la « ligne rouge » que j'ai évoquée au début de mon exposé est un seuil en-dessous duquel une aide sociale digne de ce nom ne saurait aller.

* * * * *

Vu la complexité de la matière et le nombre de points exigeant une révision, vu aussi les ressources limitées de la SAP ainsi que l'urgence qu'il y a à mettre en œuvre les modifications de l'aide sociale voulues par le Grand Conseil, il a été convenu avec la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc)⁸ que la loi sur l'aide sociale serait révisée en deux étapes.

La première étape mise aujourd'hui en consultation ne porte donc que sur l'aide sociale individuelle. La révision devrait pouvoir entrer en force au 1^{er} janvier 2017.

Les autres points devant faire l'objet d'une révision touchent à l'aide sociale institutionnelle – en particulier la mise en œuvre du *Plan stratégique pour les personnes adultes handicapées*⁹ – ; cette seconde révision devrait pouvoir être achevée d'ici à l'été 2018.

⁸ Composition de la CSoc : <http://www.gr.be.ch/gr/fr/index/organisation/organisation/kommissionen/gesundheits-undsozialkommission.html>

⁹ Voir :

http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/behinderung/Behindertenpolitik_Kanton_Bern.assetref/dam/documents/GEF/ALBA/fr/Downloads_Publikationen/Behinderung/Behindertenkonzept_de_fr_V5.2.pdf