

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 162-2019
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☒
N° d'affaire: 2019.RRGR.198

Déposée le: 11.06.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) (porte-parole)

Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non

Urgence accordée:

N° d'ACE: 1259/2019 du 20 novembre 2019
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Points 1, 7, 8 : adoption

Points 2-6 : adoption sous forme de postulat



Exiger et encourager – Plan de réforme pour l'aide sociale dans le cadre de la CSIAS

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'abaisser le taux d'aide sociale du canton de Berne au niveau de la moyenne nationale par des mesures ciblées ;
2. d'encourager et de créer des postes sur les marchés primaire et secondaire du travail pour les personnes en fin de droits à l'aide de modèles de salaires sociaux ;
3. d'encourager les jeunes jusqu'à 25 ans en premier lieu au moyen de bourses d'études au lieu de leur verser l'aide sociale ;
4. de faire en sorte que les communes assument une quote-part des frais qu'elles engagent au titre des prestations circonstanciées non obligatoires et puissent de leur côté imposer une quote-part aux client-e-s ;

5. de créer des incitations pour que les communes proposent ensemble des prestations sociales conformes aux exigences auxquelles doit satisfaire un centre de compétences dédié aux services sociaux, tant du point de vue des spécialisations de ses collaborateurs et collaboratrices qu'au niveau de son infrastructure informatique ;
6. de faire en sorte que le canton de Berne veille à la transparence entre les communes via des statistiques publiques et s'assure que les possibilités de sanction prévues par la CSIAS soient systématiquement mises en œuvre au niveau communal ;
7. de veiller à ce que le canton de Berne soutienne des mesures destinées à favoriser l'apprentissage d'une langue officielle à travers un programme d'encouragement de l'apprentissage des langues et des conventions d'objectifs individuelles, sanctionne les déficits linguistiques persistants par des réductions proportionnelles et s'engage, à travers la CDAS, en faveur d'une révision des normes CSIAS dans ce domaine ;
8. de garantir que le canton de Berne s'engage via la CDAS à ce que les bases fixées par la CSIAS pour calculer le forfait pour l'entretien en fonction du renchérissement soient actualisées tous les ans et définies par l'Office fédéral de la statistique à l'aide d'un panier-type de biens et de prestations CDAS calculé désormais en fonction, non plus de l'indice mixte utilisé jusqu'ici, mais de l'indice national IPC.

Développement :

Les tentatives de réforme de l'aide sociale dans le canton de Berne ont jusqu'à présent échoué. Personne ne conteste, sur le plan politique, le caractère trop élevé du taux d'aide sociale dans ce canton par rapport aux cantons comparables. Les votations passées ont montré qu'une majorité de Bernoises et de Bernois veut rester dans le cadre supracantonal de la CSIAS. Une minorité importante a cependant aussi montré qu'elle voulait et exigeait que l'aide sociale soit soumise à des réformes incitatives. Là où le résultat de la votation a le plus surpris, c'est qu'il a montré que, dans le cadre de la question subsidiaire, le projet populaire était préféré par une faible majorité. Cela signifie que la majorité des électrices et des électeurs voit les mesures d'encouragement d'un bon œil.

La réforme de l'aide sociale doit se fonder sur les notions d'exigence et d'encouragement, l'objectif étant de trouver, dans chaque cas, des solutions équitables et appropriées et de donner des compétences décisionnelles aux services sociaux compétents. Le canton doit cependant faire en sorte, par un pilotage incitatif systématique, que le mécanisme de compensation des charges ne génère pas de resquillages ni d'effets d'aubaine. Il lui revient aussi de veiller à ce que le système CSIAS soit réformé et à ce que les effets de seuil indésirables soient minimisés. Tout le monde doit avoir intérêt à travailler et à s'engager et préférer le faire plutôt que se contenter de percevoir l'aide sociale. Cette dernière doit être mieux acceptée par la société. Il faut pour cela que celle-ci reçoive des informations transparentes et que les partenaires sociaux et le canton prennent des mesures pour lutter contre le phénomène croissant des working poors.

Réponse du Conseil-exécutif

Les points 1, 2, 5 et 6 de la présente motion relèvent de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Le régime d'aide sociale doit être conçu de manière que l'exercice d'une activité lucrative soit plus attrayant au plan financier que la perception d'une assistance. Il est nécessaire de mettre en place des réformes incitatives selon la devise « exiger et encourager » afin que sur le long terme, la société accepte mieux l'aide sociale, considérée comme une prestation transitoire octroyée à des personnes en détresse.

Point 1

Selon la statistique de l'aide sociale publiée par l'Office fédéral de la statistique (OFS), le taux d'aide sociale dans le canton de Berne se montait à 4,2% en 2017, soit tout juste un point de pourcentage au-dessus de la moyenne suisse (3,3%). Il est influencé par différents facteurs liés au contexte, qui varient considérablement d'un canton à l'autre (p. ex. existence de prestations liées aux besoins versées en amont, situation socio-économique dominante ou charges sociales). Le Conseil-exécutif est favorable à toute mesure incitative contribuant à réduire autant que possible ce taux dans le canton de Berne.

Le système d'aide sociale bernois est actuellement en mutation. Les projets en cours visent à améliorer la capacité d'insertion. Il en va de même des conventions de collaboration entre les autorités sociales et les offices régionaux de placement (ORP) qui règlent la procédure d'annonce par les services sociaux et les ORP des bénéficiaires aptes au placement pour un engagement dans le marché primaire de l'emploi. Au vu du taux d'aide sociale particulièrement élevé des personnes relevant du domaine de l'asile (env. 90 %), la Confédération et les cantons ont introduit en 2018 l'Agenda Intégration Suisse (AIS), un programme commun destiné à insérer plus rapidement les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus (AP/R) dans le monde du travail et à mieux les intégrer dans notre société. En vertu de l'article 9 de l'ordonnance du 15 août 2018 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205), les services d'aide sociale en matière d'asile, les services sociaux pour réfugiés et les services sociaux des communes sont tenus d'annoncer à l'ORP les AP/R dont l'employabilité a été établie. Le 1^{er} mai 2019, le forfait d'intégration versé par la Confédération aux cantons a en outre été augmenté de 6000 à 18 000 francs par personne reconnue comme AP/R. Le canton de Berne applique rigoureusement les principes de l'AIS et met en œuvre actuellement de nombreuses mesures dans les domaines de l'AIS suivants : insertion professionnelle, encouragement de l'apprentissage de la langue, formation, apprentissage précoce de la langue, gestion des cas informatisée et information/travail en réseau/relations publiques.

La restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (NA-BE) qui sera introduite dans le courant du second semestre 2020 contribuera à promouvoir l'intégration durable de bien davantage d'AP/R dans le marché du travail. Désormais, cinq partenaires régionaux endosseront, sur mandat de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), la responsabilité opérationnelle globale dans les domaines de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration. Le placement sur le marché primaire du travail constitue un objectif majeur. Dans ce contexte, il est primordial que les partenaires régionaux travaillent en

réseau avec les milieux économiques, notamment en cultivant les contacts et la collaboration avec les entreprises et les employeurs.

Par ailleurs, les programmes d'occupation et d'insertion proposés dans le cadre de l'aide sociale (POIAS) font actuellement l'objet d'un examen critique par la SAP. Il s'agit d'optimiser leur contenu et leur structure en vue d'accroître le taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires.

Point 2

Afin de favoriser la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail et des personnes en fin de droit, il faut que les marchés avant tout primaire et, dans une certaine mesure, secondaire de l'emploi disposent d'un nombre de places suffisant. Le canton de Berne est en train d'examiner son offre et ses mesures incitatives d'un œil critique. Certains programmes et instruments allant dans le sens de la demande des motionnaires sont déjà disponibles (p. ex. allocations d'initiation au travail, emplois à salaire partiel ou au sein de l'entreprise sociale gadPlus SA pour ce qui est du marché secondaire du travail). Mais de nouvelles pistes doivent aussi être examinées : parmi les problèmes actuels figurent les salaires minimaux en vigueur dans le cadre des conventions collectives pour les personnes dont la capacité de travail est initialement limitée (en raison p. ex. de connaissances linguistiques insuffisantes). Dans ce domaine, des possibilités sont étudiées avec les partenaires sociaux pour inciter davantage les entreprises à engager ces personnes malgré leurs insuffisances initiales.

Point 3

La révision au 1^{er} août 2018 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur l'octroi de subsides de formation (OSF ; RSB 438.312) a permis de poser des jalons importants en concrétisant le principe « Bourses plutôt qu'aide sociale » et en supprimant le plafond de subventionnement pour les années scolaires de préparation professionnelle et les préapprentissage. Désormais, ces deux types de formation bénéficient de subsides de formation suffisants pour couvrir les coûts (entretien, logement et frais médicaux de base), de sorte que l'aide sociale ne doit plus verser de contributions complémentaires d'assistance. En outre, les franchises sur le revenu ont été relevées de 4800 à 6000 francs pour les familles (parents) et les étudiantes et étudiants du degré tertiaire. Cette adaptation soulage les ménages et augmente leurs chances de recevoir une bourse. Elle incite par ailleurs les étudiantes et étudiants à exercer une activité lucrative accessoire pendant leur formation.

La SAP et la Direction de l'instruction publique (INS) ont planifié pour 2020 un monitoring commun visant à évaluer les adaptations effectuées dans le cadre de la révision de l'OSF. Les résultats doivent mettre en évidence les possibilités d'optimisation afin qu'à l'avenir, davantage de jeunes bénéficient d'une bourse au lieu d'une aide sociale.

Point 4

L'aide sociale opère une distinction entre les prestations circonstanciées de couverture des besoins de base et celles d'encouragement. Les premières sont des frais qui ne se présentent pas dans chaque ménage soutenu mais seulement dans certaines situations (p. ex. dépenses liées à la maladie ou au handicap, frais de garde extrafamiliale ou frais d'acquisition du revenu). Si ces coûts n'étaient pas pris en charge par le service social, la couverture des besoins de base du ménage serait compromise ou les personnes soutenues ne seraient plus en mesure de contribuer de leurs propres forces à l'amélioration de leur situation. Dans de tels cas, la marge d'appréciation du service social est très limitée, voire nulle. Les secondes visent

l'affranchissement durable et aussi rapide que possible de l'aide sociale, ce qui en constitue l'objectif ultime.

Le canton de Berne examine actuellement l'introduction d'une franchise générale à la charge des communes pour l'ensemble des coûts de l'aide matérielle (voir motion 131-2019, Krähenbühl, UDC). Par conséquent, le Conseil-exécutif ne juge pas utile d'introduire une franchise supplémentaire (quasiment doublée) pour les communes en ce qui concerne les prestations circonstanciées. En ayant la possibilité d'imposer une quote-part aux bénéficiaires de l'aide sociale (prestations circonstanciées d'encouragement), les services sociaux pourraient toutefois renforcer leur propre marge de manœuvre ainsi que la responsabilité des bénéficiaires. Le Conseil-exécutif est disposé à examiner cet aspect plus en détail dans le cadre de la future révision totale de la loi sur l'aide sociale (LASoc).

Point 5

Le gouvernement est favorable à une répartition régionale des tâches et estime que cette mesure mérite d'être étudiée dans le cadre du paysage actuel de l'aide sociale. Une insertion réussie, partant un affranchissement rapide et durable de l'aide sociale, dépend non seulement des moyens financiers, mais aussi de l'organisation et des processus, qu'il convient d'optimiser. La régionalisation des tâches peut contribuer à investir les ressources disponibles de manière aussi efficace et efficiente que possible. A noter que les services sociaux agissent déjà au niveau régional dans certains domaines (aide au recouvrement, p. ex.). Le Conseil-exécutif se déclare prêt à examiner une extension à d'autres secteurs.

Point 6

Le projet en cours de nouveau système de gestion des cas doit permettre de clarifier les indicateurs nécessaires au pilotage de l'aide matérielle dans le canton de Berne, en tenant compte de la perspective des communes. La lutte contre les abus passe en premier lieu par un examen au cas par cas. Dans le cadre de ce projet, la SAP entend cependant déterminer quels sont les indicateurs à utiliser au niveau supérieur pour parer aux abus.

Point 7

Le Conseil-exécutif soutient cette demande. Le projet de révision de la LASoc rejeté le 19 mai 2019 en votation populaire contenait déjà des dispositions au sujet de l'apprentissage linguistique. Il est politiquement incontesté que l'acquisition de la langue locale est la clé d'une intégration réussie. En témoignent l'adoption par le Grand Conseil de la motion Müller 056-2016 (UDC) *Intégration économique : rendre l'apprentissage de la langue obligatoire* et l'adoption partielle du postulat Dunning 235-2016 (PS) *Améliorer l'apprentissage d'une ou des langues officielles par les étrangères et les étrangers*. Il convient d'introduire dans les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) non seulement les mesures de soutien (p. ex. conventions d'objectifs individuels, cours de langue), mais également les sanctions (baisse modérée du forfait pour l'entretien si les objectifs d'apprentissage ne sont pas atteints). Le Conseil-exécutif entend s'engager en ce sens dans le cadre de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Ce sujet figurera à nouveau à l'ordre du jour des prochaines révisions législatives.

Point 8

L'indice mixte actuellement utilisé pour calculer le renchérissement du forfait pour l'entretien inclut les frais de loyer et de santé. Etant donné que ces frais ne sont pas financés via le forfait pour l'entretien, ce mode de calcul conduit à une distorsion. Dans ce contexte, il serait effectivement plus réaliste de se baser sur l'indice suisse des prix à la consommation (IPC), qui tient compte uniquement de l'évolution du prix des biens.

Destinataire

- Grand Conseil