



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 207-2023
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2023.RRGR.276

Déposée le : 13.09.2023

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Schneider (Biel/Bienne, UDC) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 56/2024 du 24 janvier 2024
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié

Évolution du recours aux prestations de l'aide sociale dans le canton de Berne ces dernières décennies

Selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS), le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne a augmenté d'environ 8 % en une décennie. L'évolution du recours aux prestations de l'aide sociale au cours des dernières années ainsi que les montants effectifs des prestations d'aide sociale perçues dans le canton de Berne présentent dès lors un certain intérêt.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Combien d'unités d'assistance (une unité d'assistance comprend une ou plusieurs personnes dans un ménage) ont perçu une aide sociale d'un montant total supérieur à 500 000, 400 000, 300 000, 200 000 et 100 000 francs respectivement ? Prière de ventiler les données en fonction de la durée du soutien, des mesures appliquées relevant du droit des étrangers, du nombre de personnes par unité d'assistance et du permis de séjour ou de la nationalité.
2. Quels sont les montants d'aide sociale perçus ces 30, 20 et 10 dernières années en comparaison avec aujourd'hui ? Le nombre de personnes dépendant de l'aide sociale est-il plus important aujourd'hui que par le passé ? La durée pendant laquelle l'aide sociale est perçue a-t-elle évolué au fil du temps ?
3. Quel est le montant de prestations d'aide sociale le plus élevé perçu par une unité d'assistance ? Prière d'indiquer la durée du soutien, le nombre de personnes relevant de l'unité d'assistance en question et les mesures relevant du droit des étrangers.

4. Quelles sont les mesures envisagées / décidées lorsque des bénéficiaires de l'aide sociale (unités d'assistance) atteignent le seuil I (25 000 francs pour les titulaires de permis B ; 40 000 francs pour les titulaires de permis C) ou le seuil II (50 000 francs pour les titulaires de permis B ; 80 000 francs pour les titulaires de permis C) ?
5. Quelles sont les raisons qui expliquent que l'on renonce dans un premier temps à envisager une mesure relevant du droit des étrangers lorsqu'un seuil est atteint, et quels sont les critères présidant à la fixation d'un seuil III individuel ?

Réponse du Conseil-exécutif

Contrairement à ce qu'affirme l'auteure de l'interpellation (voir aussi I 148-2019), le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne a diminué de plus de 9 % sur les dix dernières années. En 2013, 46 418 personnes au total percevaient des prestations d'aide sociale, contre 42 085 personnes en 2022¹.

1. Combien d'unités d'assistance (une unité d'assistance comprend une ou plusieurs personnes dans un ménage) ont perçu une aide sociale d'un montant total supérieur à 500 000, 400 000, 300 000, 200 000 et 100 000 francs respectivement ? Prière de ventiler les données en fonction de la durée du soutien, des mesures appliquées relevant du droit des étrangers, du nombre de personnes par unité d'assistance et du permis de séjour ou de la nationalité.

Les données de la Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale (SAS) établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS), les chiffres du Décompte de l'aide sociale (DAS) et ceux du Décompte de l'aide matérielle par catégorie (DAMC) ne donnent pas de vue d'ensemble des coûts globaux individuels sur plusieurs années ni de la nationalité des bénéficiaires ni encore des mesures appliquées relevant du droit des étrangers. Les systèmes en place et les bases légales valables aujourd'hui ne permettent pas d'agréger les éléments à l'échelon du dossier individuel.

Étant donné le manque de données disponibles dans le domaine social, notamment, le Conseil-exécutif salue l'actuel développement d'un nouveau système de gestion des cas au sein des services sociaux dans le canton de Berne (NFFS, de l'allemand *Neues Fallführungssystem*). Ce programme, dont l'introduction est prévue en 2025 ou 2026, vise à augmenter le volume et la précision des données pour permettre de répondre dans quelques années à des questions comme celles qui nous occupent ici.

Seule l'évolution au niveau cantonal peut être commentée sur la base des données existantes.

Coûts nets totaux de l'aide matérielle (en mio CHF)²

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
451	446	450	459	469	471	470	465	457	403

¹ Source : Décompte de l'aide sociale (DAS) 2013 – 2022
² Source : Décompte de l'aide sociale (DAS) et Décompte de l'aide matérielle par catégorie (DAMC) 2013 – 2022

Coûts nets moyens de l'aide matérielle par personne et par an (en CHF)³

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
9683	9470	9561	9749	10 083	10 487	10 543	10 485	10 428	9852

Durée moyenne d'octroi de l'aide sociale (en mois)⁴

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
12	13	13	13	12	13	15	14	14	17

2. *Quels sont les montants d'aide sociale perçus ces 30, 20 et 10 dernières années en comparaison avec aujourd'hui ? Le nombre de personnes dépendant de l'aide sociale est-il plus important aujourd'hui que par le passé ? La durée pendant laquelle l'aide sociale est perçue a-t-elle évolué au fil du temps ?*

Il n'existe pas de séries de données comparables sur de longues périodes, relatives à l'octroi de prestations d'aide sociale. Les premiers résultats de la SAS de l'OFS datent des années 2005 / 2006 ; le DAMC existe quant à lui depuis 2011 seulement. Dès lors, les informations disponibles ne sont pas suffisantes pour répondre à la question de l'auteur de l'interpellation portant sur les 30, 20 et 10 dernières années. De plus, ces données ne seraient guère comparables en raison de l'évolution au fil des ans des systèmes d'octroi des prestations, des méthodes de collecte des données, du panel de base des bénéficiaires et de la qualité des données.

3. *Quel est le montant de prestations d'aide sociale le plus élevé perçu par une unité d'assistance ? Prière d'indiquer la durée du soutien, le nombre de personnes relevant de l'unité d'assistance en question et les mesures relevant du droit des étrangers.*

Comme indiqué dans la réponse à la question 1, une agrégation des données à l'échelon du dossier individuel n'est actuellement pas possible.

4. *Quelles sont les mesures envisagées / décidées lorsque des bénéficiaires de l'aide sociale (unités d'assistance) atteignent le seuil I (25 000 francs pour les titulaires de permis B ; 40 000 francs pour les titulaires de permis C) ou le seuil II (50 000 francs pour les titulaires de permis B ; 80 000 francs pour les titulaires de permis C) ?*

Les services sociaux ont l'obligation de communiquer aux autorités de migration le versement de prestations de l'aide sociale à des personnes étrangères⁵ ; l'Office de la population (OPOP) a publié une directive à ce sujet sous forme d'une information systématique des communes bernoises (ISCB⁶). Le critère déterminant pour une procédure relevant du droit des étrangers n'est pas en premier lieu le *type d'autorisation* (établissement, séjour ou courte durée), mais le *but du séjour*. Si sa réalisation est légalement subordonnée à la preuve de l'existence de moyens suffisants, par exemple pour une personne désirant être admise en vue d'accomplir une formation ou une formation continue⁷, ou pour une personne

³ Source : Décompte de l'aide sociale (DAS) 2013 – 2022

⁴ Source : Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale de l'Office fédéral de la statistique (SAS) 2013 – 2022

⁵ Art. 97, al. 3, let. d LEI (RS 142.20) et art. 82b OASA (RS 142.201)

⁶ ISCB n° 1/122.21/2.1 Obligation de communiquer le versement de prestations d'aide sociale aux autorités de migration

⁷ Art. 27, al. 1, let. c LEI

à la retraite⁸, l'autorité de migration peut prendre des mesures relevant du droit des étrangers dès le premier versement de prestations d'aide sociale ; la fixation d'un seuil n'est alors pas nécessaire.

Dans une procédure relevant du droit des étrangers, l'autorité de migration est tenue d'observer les dispositions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA). Toute action de droit administratif doit respecter le principe de proportionnalité ; il convient donc d'opter pour la mesure la plus légère possible en vue d'atteindre l'objectif visé. On privilégiera ainsi la solution de l'avertissement à celle du refus d'autorisation avec renvoi de Suisse. Ce type de mesure modérée est aussi envisageable avant que le seuil I cité par l'auteur de l'interpellation soit franchi.

Depuis l'introduction, le 1^{er} janvier 2018, d'un nouvel article constitutionnel à la suite de l'acceptation de l'initiative « Contre l'immigration de masse », l'autorisation de séjour des personnes ressortissantes des États membres de l'UE ou de l'AELE octroyée dans le but d'exercer une activité lucrative salariée (permis B) prend fin six mois après la cessation involontaire des rapports de travail lorsque ceux-ci cessent avant la fin des douze premiers mois de séjour⁹. Si le versement d'indemnités de chômage perdure à l'échéance du délai de six mois prévu à l'alinéa 1, le droit de séjour prend fin avec le dernier versement de ces indemnités. Dans sa directive ISCB, l'OPOP enjoint aux services sociaux d'annoncer ces personnes ressortissantes des États membres de l'UE ou de l'AELE aux autorités de migration compétentes à partir du premier versement de prestations d'aide sociale.

Concernant les personnes ressortissantes des États membres de l'UE ou de l'AELE titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C), l'obligation de communiquer selon la directive ISCB commence à partir du moment où les prestations d'aide sociale perçues atteignent un montant de 50 000 francs. L'OPOP envisage toutefois d'abaisser à 40 000 francs le seuil applicable à cette catégorie de personnes dans le courant du premier trimestre 2024.

L'autorisation d'établissement (permis C) accordée à des personnes ressortissantes d'États tiers peut être révoquée et la personne concernée peut être renvoyée de Suisse si elle dépend *durablement* et *dans une large mesure* de l'aide sociale¹⁰. La jurisprudence du Tribunal administratif fédéral fixe à 80 000 francs la *dépendance dans une large mesure* constituant un motif de révocation. Sachant que les procédures administratives prennent du temps, l'OPOP a défini que les services sociaux étaient tenus de communiquer le versement de prestations d'aide sociale matérielle à cette catégorie de personnes à partir de 50 000 francs. Pour pouvoir évaluer le *caractère durable* de la dépendance de l'aide sociale, la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) exige que les autorités de migration recueillent auprès des services sociaux des pronostics quant à l'évolution de la dépendance de l'aide sociale et qu'elles tiennent compte de ces informations dans leurs décisions. L'OPOP prévoit d'abaisser à 40 000 francs le seuil de l'obligation de communiquer pour ce qui est de cette catégorie de personnes, au premier trimestre 2024.

Pour révoquer l'autorisation de séjour (permis B) d'une personne ressortissante d'un État tiers, il suffit que celle-ci dépende de l'aide sociale¹¹. Selon la jurisprudence du TF, le montant des sommes versées et les pronostics quant à la possibilité que la personne cesse de dépendre de l'aide sociale sont déterminants. Dans l'ISCB précitée, l'OPOP fixe, concernant cette catégorie de personnes, l'obligation de communiquer à un montant de prestations

⁸ Art. 28, let. c LEI

⁹ Art. 61a LEI

¹⁰ Art. 63, al. 1, let. c LEI

¹¹ Art. 62, al. 1, let. e LEI

d'aide sociale matérielle de 50 000 francs, qu'il prévoit de ramener à 30 000 francs durant le premier trimestre 2024.

5. *Quelles sont les raisons qui expliquent que l'on renonce dans un premier temps à envisager une mesure relevant du droit des étrangers lorsqu'un seuil est atteint, et quels sont les critères présidant à la fixation d'un seuil III individuel ?*

Les mesures relevant du droit des étrangers doivent, au même titre que les actions relevant du droit administratif en général, respecter le principe de proportionnalité. La question de savoir si une mesure relevant du droit des étrangers est indiquée au moment où la personne concernée atteint les valeurs seuils correspondantes dépend de nombreux facteurs, dont :

- la durée du séjour en Suisse,
- le but du séjour en Suisse,
- les pronostics des services sociaux,
- les obligations d'entretien parentales à l'égard d'enfants suisses,
- les possibilités de réinsertion dans le pays d'origine ou dans un État tiers.

Il convient dès lors d'apprécier l'ensemble des intérêts de droit public à révoquer l'autorisation et à renvoyer une personne dans son pays d'origine par rapport aux intérêts privés de celle-ci à poursuivre son séjour en Suisse.

Destinataire
– Grand Conseil