



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 235-2023
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☒
N° d'affaire : 2023.RRGR.325

Déposée le : 27.11.2023

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Gasser (Ostermundigen, PVL) (porte-parole)
Herren-Brauen (Rosshäusern, Le Centre)
Kohler (Spiegel b. Bern, PLR)
Kocher Hirt (Worben, PS)
Leuenberger (Uetligen, PEV)
Berger (Burgdorf, PS)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 30.11.2023

N° d'ACE : 131/2024 du 14 février 2024
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption sous forme de postulat**

Davantage de flexibilité pour les communes et les partenaires POIAS dans l'accomplissement de leur mandat d'intégration

Le Conseil-exécutif est chargé de mettre en œuvre le programme de pilotage détaillé 2024 des Programmes d'occupation et d'insertion proposés dans le cadre de l'aide sociale (POIAS) de telle sorte que les communes et les partenaires POIAS puissent utiliser les moyens à disposition en fonction des besoins. Si le nombre de places requises pour les Programmes de travail et de qualification visant l'insertion professionnelle (IP) et Programmes de stabilisation avec perspectives d'insertion professionnelle (PIP) dépasse les contingents prévus, les moyens alloués aux places pour les Programmes d'insertion sociale (IS) doivent alors pouvoir être utilisés.

Développement :

Grâce à une situation économique réjouissante, le nombre de personnes bénéficiaires de l'aide sociale faute d'activité lucrative et prises en charge par les services sociaux a très fortement diminué. Les services sociaux aiguillent donc nettement moins de personnes bénéficiaires de l'aide sociale et en situation d'employabilité vers les partenaires POIAS en charge de l'intégration sociale et professionnelle. Par conséquent, le canton de Berne veut procéder à des coupes indirectes dans la Répartition des ressources financières qui a pourtant fait ses preuves.

En parallèle, les services sociaux comptent davantage de personnes bénéficiaires de l'aide sociale qui sollicitent des mesures de soutien plus importantes et plus longues pour devenir aptes au travail et se trouver en situation d'employabilité (catégorie IS pour l'intégration sociale). La

palette de prestations POIAS du canton de Berne, basée sur un modèle progressif à trois niveaux désormais bien établi, poursuit l'objectif d'une intégration aussi rapide et durable que possible des personnes bénéficiaires de l'aide sociale.

- Produit IP : les personnes bénéficiaires de l'aide sociale sont intégrées rapidement et durablement sur le marché du travail primaire. Ce programme s'adresse aux personnes qui sont presque en situation d'employabilité.
- Produit PIP : ce programme est destiné aux personnes bénéficiaires de l'aide sociale, aptes au travail, sans pouvoir encore répondre aux exigences du marché du travail primaire. Il s'agit de permettre aux personnes concernées d'intégrer à moyen terme le marché du travail primaire, c'est-à-dire d'atteindre l'objectif d'employabilité.
- Produit IS : programme destiné à stabiliser la santé et la situation sociale des personnes bénéficiaires de l'aide sociale disposant de peu de ressources et si possible de leur permettre d'intégrer, à moyen voire à long terme, le marché du travail primaire (stabilisation, acquisition de compétences de base, aptitude à travailler ou intégration sur le marché du travail secondaire).
- D'autres mesures techniques, telles que l'Examen des critères d'aptitude, placement, suivi et modules individuels (EPSM) ou le Placement à l'essai (PE), font partie des POIAS, mais celles-ci ne sont pas remises en question et ne font pas l'objet de la présente motion.

L'actuelle stratégie cantonale vise à donner la priorité aux produits IP et PIP, ce qui semble opportun au vu des chances d'intégration des groupes cibles. La présente motion n'entend donc pas modifier cet aspect. Cependant, le système actuel ne règle pas simplement le principe d'utilisation des moyens disponibles, mais il fixe aussi, au point 7.3 du Programme de pilotage détaillé 2024, un cadre rigide selon lequel, dans le domaine « Programmes collectifs et emplois individuels (IP, PIP, IS, PE), le total des places IP et PIP doit représenter au moins 35 % des places annuelles effectives ». Toutefois, en raison de la situation économique actuelle, les besoins en produits IP et PIP se situent en deçà des contingents prévus. À l'inverse, le contingent de places IS ne permet pas de couvrir les besoins pour ce groupe de prestations, à cause des critères fixés et des règles de financement qui y sont assorties. Les communes ne peuvent donc pas utiliser les ressources disponibles de manière optimale et adéquate sur le plan stratégique, car elles sont beaucoup trop limitées dans le choix de leurs attributions aux partenaires POIAS d'une part et par l'obligation de respecter les contingents et les critères d'autre part.

Pourtant, dans l'actuel contexte économique positif, les services sociaux ont justement la possibilité et le devoir d'orienter leur mandat d'intégration vers les personnes bénéficiaires de l'aide sociale disposant de peu de ressources. Ces personnes doivent d'abord retrouver un rythme quotidien régulier avant d'envisager une intégration professionnelle directe. Leur intégration certes complexe est d'autant plus importante que le risque de dépendre durablement de l'aide sociale est élevé, et associé à des situations d'isolement et de maladie qui génèrent aussi des dépenses de santé. Une intégration sociale réussie, la diminution potentielle de la durée de perception de l'aide sociale et le retour à une activité quotidienne améliorent la vie et la santé des personnes concernées, ce qui permet d'économiser durablement les deniers publics.

Le pilotage pragmatique des moyens pourrait, sans coûts supplémentaires, réduire à moyen et long terme de manière efficace la durée de perception de l'aide sociale. Celle-ci a en effet augmenté régulièrement au cours des dernières années et pèse sur le budget cantonal. L'actuel Programme de pilotage détaillé 2024 tout comme le Programme de pilotage détaillé 2023 prévoient déjà une utilisation flexible des moyens, qui pourrait l'être encore plus.

Aujourd'hui, cette marge de manœuvre fait défaut aux communes et aux partenaires POIAS qui en ont urgemment besoin. Le Conseil-exécutif est donc chargé de modifier et de mettre en œuvre le Programme de pilotage détaillé afin que le mandat d'intégration puisse évoluer avec le marché.

Les moyens financiers mis à disposition par le canton doivent être maintenus et utilisés là où les besoins existent pour obtenir un effet d'intégration maximal et durable sur le long terme. Au regard de la situation actuelle, cela signifie que les communes doivent avoir la possibilité, dans le cadre des moyens dont elles disposent jusqu'à présent sur la base de la Répartition des ressources financières, d'attribuer davantage de places IS si elles ne peuvent pas utiliser les places IP et PIP. Il convient en outre d'examiner la possibilité de concevoir les conditions générales dans le cadre du contingent existant de telle manière que les partenaires POIAS puissent provisoirement couvrir leurs dépenses pour les personnes bénéficiaires de l'aide sociale qui ne peuvent participer à une mesure d'intégration que si elles ont un taux d'occupation faible, c'est-à-dire en dessous de 50 %. La charge de travail pour un poste annuel à plein temps est nettement plus élevée lorsque celui-ci est occupé par cinq à huit personnes bénéficiaires de l'aide sociale plutôt que par une ou deux. Les moyens doivent être utilisés pour soutenir à moyen terme, par le biais de l'IS, davantage de bénéficiaires de l'aide sociale et pour les diriger vers des prestations à haut seuil de type IP et PIP. Si la situation sur le marché du travail vient à changer, la répartition des moyens devra alors être réadaptée aux nouveaux besoins.

Motivation : à l'heure actuelle, la situation sur le marché du travail est exceptionnellement bonne. Les services sociaux peuvent donc soutenir les personnes les plus vulnérables bénéficiaires de l'aide sociale et contrecarrer ainsi l'augmentation de la durée de perception de l'aide sociale. Mais cela n'est possible que si les moyens des POIAS peuvent être utilisés en adéquation avec les besoins. Pour ce faire, les critères rigides doivent être rapidement modifiés, faute de quoi cette occasion unique, donnée par la conjoncture, de réduire les coûts, sans moyens supplémentaires, sera manquée.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive), puisque sa réalisation relève des compétences du Conseil-exécutif à édicter des ordonnances (art. 2, al. 1, lit. a de l'ordonnance sur les programmes d'action sociale [OPASoc ; RSB 860.21]). Le gouvernement 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.

Les mesures d'intégration doivent avant tout permettre aux personnes concernées d'avoir une activité lucrative et, ainsi, de vivre de manière autonome. L'insertion professionnelle allant forcément de pair avec l'insertion sociale, le canton de Berne met vraiment l'accent sur les mesures destinées à faire entrer ces personnes sur le marché du travail.

Pour cette raison, le canton de Berne ne prévoit actuellement aucune réduction, ni directe ni indirecte, des indemnités. Il faut toutefois s'assurer que, en vertu de l'article 13a de la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1), les prestations des partenaires POIAS sont rémunérées conformément aux coûts supportés par l'entreprise pour la fourniture économe et efficace de prestations de bonne qualité (couverture raisonnable des coûts). Il est impossible de faire valoir un droit à l'indemnisation de coûts engendrés par une fourniture pas suffisamment économe ni à la compensation de déficits d'exploitation.

Par ailleurs, les offres d'insertion professionnelle et sociale se basent sur les besoins individuels. L'analyse de la situation des bénéficiaires revêt une grande importance, car cet état des lieux personnalisé constitue le fondement de la mesure à prendre. Attribuer les places en fonction de leur disponibilité ou de leur vacance est diamétralement opposé à cette approche. De plus, les offres des partenaires POIAS ne sont de loin pas les seuls outils disponibles pour favoriser l'insertion professionnelle et sociale : il y a notamment les programmes d'insertion communaux, le modèle d'emplois à salaire partiel (p. ex. jobtimal) et les

programmes d'emplois journaliers. En outre, les services sociaux peuvent, de leur propre initiative, proposer ou acheter d'autres offres, qu'ils financent eux-mêmes. Pour une réalisation optimale des objectifs, il convient de considérer le système d'assistance dans son ensemble, en prenant en compte non seulement l'économicité des mesures, mais aussi leur adéquation avec le but fixé et leur efficacité.

Néanmoins, le système de rétribution actuellement en vigueur dans les POIAS contient des incitations négatives, connues de relativement longue date. L'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS) de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) conclut des contrats avec des partenaires stratégiques indépendants. Ceux-ci sélectionnent des mesures d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui leur ont été attribués et les mettent en œuvre, parfois en faisant appel à des sous-traitants. Au début de l'année, ils définissent avec les services sociaux un objectif quantitatif de mesures qu'ils entendent allouer aux bénéficiaires (*input*) et, à l'issue de la période de prestation, ils sont indemnisés, dans le cadre budgétaire ainsi défini, pour les mesures mises en œuvre. Si ces mesures sont censées être adaptées aux besoins, le système actuel ne permet pas de prendre en compte leur efficacité dans le calcul de la rétribution.

Ce système de rétribution, qui repose exclusivement sur l'*input*, laisse peu de marge de manœuvre et devrait être revu pour tenir davantage compte des résultats. L'OIAS l'a donc soumis à un audit par une société de conseil externe au cours de l'année 2023. Les propositions d'optimisation qui en sont ressorties ont ensuite été discutées et évaluées avec les acteurs impliqués. Un nouveau système de rétribution devrait être conçu sur cette base dans les prochains mois. Selon le type de produit, les prestations fournies devraient être rémunérées par des forfaits de base, des commissions et des bonus. Les premières étapes de la mise en œuvre du nouveau système devraient avoir lieu dès l'exercice 2025. Ensuite, le modèle de POIAS tel qu'il existe aujourd'hui subira de nouvelles adaptations et améliorations.

Le système d'assistance et de rétribution de l'insertion professionnelle et sociale fait actuellement l'objet d'une révision, d'une optimisation et d'un renforcement en profondeur. Pour le gouvernement, procéder à des ajustements du modèle existant en ignorant le processus à l'œuvre n'est pas judicieux. Cependant, compte tenu des incitations négatives et des difficultés déjà connues, ainsi que du souhait du Conseil-exécutif de maintenir toutes les possibilités d'aboutir à une solution optimale, ce dernier propose d'adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataire
– Grand Conseil