



**Arrêté du Grand Conseil  
concernant le projet populaire  
« Pour une aide sociale efficace ! »**

## Table des matières

|                                                                                           |          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1. Introduction .....</b>                                                              | <b>1</b> |
| <b>2. Nature juridique du projet populaire .....</b>                                      | <b>1</b> |
| <b>3. Validité du projet populaire.....</b>                                               | <b>2</b> |
| 3.1 Principes .....                                                                       | 2        |
| 3.2 Unité de la matière et de la forme.....                                               | 2        |
| <b>4. Caractère exécutable.....</b>                                                       | <b>3</b> |
| <b>5. Respect du droit supérieur .....</b>                                                | <b>3</b> |
| <b>6. Contenu de la loi et du projet populaire.....</b>                                   | <b>3</b> |
| 6.1 Loi.....                                                                              | 3        |
| 6.2 Projet populaire .....                                                                | 4        |
| <b>7. Répercussions du projet populaire.....</b>                                          | <b>5</b> |
| 7.1 Finances .....                                                                        | 5        |
| 7.1.1 Forfait pour l'entretien, supplément d'intégration et franchise sur le revenu ..... | 5        |
| 7.1.2 Aide sociale pour les personnes au chômage d'un certain âge.....                    | 5        |
| 7.1.3 Formation et qualification.....                                                     | 7        |
| 7.1.4 Total des répercussions financières .....                                           | 7        |
| 7.2 Répercussions sur l'économie.....                                                     | 8        |
| 7.3 Répercussions sur les communes.....                                                   | 8        |
| <b>8. Evaluation du projet populaire .....</b>                                            | <b>8</b> |
| 8.1 Calcul de l'aide sociale .....                                                        | 8        |
| 8.2 Formation et qualification .....                                                      | 9        |
| <b>9. Proposition .....</b>                                                               | <b>9</b> |

**Rapport  
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil  
concernant le référendum contre la loi sur l'aide sociale (LASoc) accompagné  
du projet populaire « Pour une aide sociale efficace ! »**

---

**1. Introduction**

Le 29 mars 2018, le Grand Conseil du canton de Berne a adopté la révision partielle de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)<sup>1</sup>. Son arrêté en la matière a été publié le 18 avril 2018 dans la Feuille officielle du Jura bernois n° 16. Le comité « Pour une aide sociale efficace »<sup>2</sup> a déposé le 13 août 2018 le projet populaire « Pour une aide sociale efficace ! » (16 321 signatures attestées).

Dans son arrêté, le Grand conseil prévoit diverses modifications dans le domaine de l'aide sociale matérielle, notamment concernant le calcul de celle-ci. Il propose ainsi que le forfait pour l'entretien soit réduit de façon générale et que cette réduction soit plus importante encore dans le cas des bénéficiaires qui ne consentent pas suffisamment d'efforts pour s'intégrer professionnellement ou apprendre une langue officielle. En contrepartie, des dispositifs d'incitation destinés à favoriser l'insertion professionnelle doivent être mis en place et la collaboration avec les milieux économiques intensifiée. Un certain nombre de dispositions sont par ailleurs précisées.

Le projet populaire prévoit que l'aide matérielle soit déterminée par les concepts et normes de calcul de l'aide sociale édictés par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après normes CSIAS). Les signataires souhaitent compléter la loi par un nouvel article qui prenne en considération la situation des chômeurs et chômeuses âgés comptant de nombreuses années de travail derrière eux. Ces personnes ne seraient ainsi plus soutenues selon les dispositions de l'aide sociale, mais selon les modes de calcul prévus par la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (loi sur les prestations complémentaires, LPC<sup>3</sup>). Les auteurs du projet populaire chargent également la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) et celle de l'instruction publique (INS) de mettre sur pied des offres adaptées aux besoins dans le domaine du développement des compétences de base et de la qualification professionnelle.

Par arrêté du 5 septembre 2018, le Conseil-exécutif a constaté l'aboutissement du projet populaire, qui a récolté 16 321 signatures valables.

**2. Nature juridique du projet populaire**

Le projet populaire est un droit populaire inscrit à l'article 63, alinéa 3 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC)<sup>4</sup>. Il combine des éléments de la demande de vote populaire (référendum) avec des éléments propres à l'initiative législative. Dix mille citoyens et citoyennes peuvent lancer un projet populaire dans les trois mois qui suivent la publication d'un projet de loi. Le projet populaire a valeur de référendum. La loi du 5 juin 2012 sur les

<sup>1</sup> RSB 860.1

<sup>2</sup> Siègent au comité les organisations suivantes : PS du canton de Berne | Les Verts du canton de Berne | PEV du canton de Berne | AvenirSocial | KABBA | Angestellte Bern | Organisation faîtière des institutions sociales Bienne et région OIS | Juristes démocrates de Berne | GAP | Union syndicale du canton de Berne | GMS | Ja ! | JS | Jeunes Verts | Comité Stop aux coupes | Kriso | Netzwerk Soziokultur Bern | PST | IKAS | Verkehr | SSP

<sup>3</sup> RS 831.30

<sup>4</sup> RSB 101.1

droits politiques (LDP)<sup>5</sup> règle la procédure relative au projet populaire, dont voici l'essentiel des dispositions :

- La Chancellerie d'Etat examine si le projet populaire, qui doit être présenté sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, satisfait aux conditions de la Constitution et de la législation. Elle calcule le nombre total des signatures valables et rédige un rapport à l'intention du Conseil-exécutif (art. 131 et 132 LDP).
- Les dispositions concernant la procédure à suivre pour présenter un référendum s'appliquent en l'espèce (art. 135 LDP). Le projet populaire ne peut pas contenir de clause de retrait (art. 125, al. 3 LDP) ; un retrait par le comité référendaire est donc impossible (art. 130, al. 2 LDP).
- Le projet populaire est opposé en bloc au projet du Grand Conseil sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 137 LDP). Le Grand Conseil ne peut pas présenter de contre-projet.
- Le Conseil-exécutif statue sur l'aboutissement ou le non-aboutissement du projet populaire. Si ce dernier a abouti, le Conseil-exécutif le soumet sans retard au Grand Conseil qui statue sur sa validité, dans la mesure du possible lors de la prochaine session (art. 136, al. 1 LDP). L'arrêté du Conseil-exécutif sur l'aboutissement ou le non-aboutissement ainsi que celui du Grand Conseil statuant sur la validité du projet populaire sont publiés (art. 132, al. 3 et art. 136, al. 2 LDP). Le Grand Conseil peut recommander au corps électoral d'accepter ou de rejeter le projet populaire (art. 136, al. 3 LDP). Il peut recommander au corps électoral le choix à faire à la question subsidiaire si le projet populaire et celui du Grand Conseil sont acceptés (art. 136, al. 4 LDP).
- La procédure de vote est régie par les articles 137 et 138 LDP. Les citoyens et citoyennes peuvent valablement approuver les deux projets. La question subsidiaire sert à exprimer leur préférence (art. 60, al. 2 ConstC et art. 138, al. 1 LDP). Ils peuvent également rejeter les deux projets.

### **3. Validité du projet populaire**

#### *3.1 Principes*

L'examen de la validité d'un projet populaire se fonde sur les prescriptions relatives à la validité des initiatives (art. 59, al. 2 ConstC en relation avec l'art. 136, al. 1 LDP). Ainsi, le projet ne doit pas contrevenir à l'unité de la forme et de la matière, ni être inexécutable, ni violer le droit supérieur (Constitution fédérale, Constitution cantonale, législation fédérale et droit découlant des traités passés par le canton).

#### *3.2 Unité de la matière et de la forme*

Ces deux conditions garantissent l'expression libre et fidèle de la volonté du corps électoral dans le cadre de la votation. Pour remplir ces conditions, il doit y avoir un rapport intrinsèque entre le projet populaire et l'arrêté du Grand Conseil.

Le projet populaire se rapporte directement à l'arrêté du Grand Conseil concernant la révision partielle de la LASoc. S'il reprend une partie des modifications adoptées par le législatif, le projet populaire supprime cependant aussi certaines nouvelles dispositions, en particulier celles concernant le calcul de l'aide sociale matérielle, et les remplace par de nouveaux articles.

Le projet a donc sans aucun doute un rapport intrinsèque avec l'arrêté du Grand Conseil. L'unité de la matière est donc assurée. Etant donné que le projet est rédigé de toutes pièces, l'unité de la forme est également garantie.

<sup>5</sup> RSB 141.1

#### 4. Caractère exécutable

Le projet populaire est exécutable. Aucun élément objectif et insurmontable ne s'oppose à sa validité.

#### 5. Respect du droit supérieur

Le projet populaire ne viole ni le droit fédéral ni le droit cantonal supérieur.

#### 6. Contenu de la loi et du projet populaire

##### 6.1 Loi

Avec la révision partielle de la LASoc, le Grand Conseil a mis en œuvre la motion Studer 260-2012 (Niederscherli, UDC) *Réduction des coûts de l'aide sociale* adoptée le 5 septembre 2013. Le motionnaire demandait de limiter l'aide matérielle à 90 pour cent de la somme allouée dans le canton de Berne en vertu des normes CSIAS.

Le Grand Conseil a décidé de concrétiser dans les grandes lignes les demandes de la motion Studer de la façon suivante :

- Le calcul de l'aide sociale fait par principe référence aux normes CSIAS, le Conseil-exécutif devant toutefois réduire le forfait pour l'entretien de 8 à 15 pour cent au plus pour diverses catégories de personnes par rapport à ce qui est prévu dans les normes (art. 31a LASoc révisée).
- Pour les jeunes adultes (entre 18 et 25 ans) et les personnes admises à titre provisoire, le forfait pour l'entretien est réduit de 30 pour cent au maximum par rapport au montant prévu dans les normes CSIAS et ce, aussi longtemps qu'elles ne suivent pas de formation ni n'exercent d'activité lucrative (art. 31b LASoc révisée). La même réduction est appliquée aux personnes dans le besoin qui ne disposent pas des connaissances requises dans une langue officielle du canton (art. 31c LASoc révisée).
- Des exceptions à la réduction supplémentaire du forfait pour l'entretien sont prévues pour certaines catégories de personnes dans le besoin, en particulier celles élevant seules des enfants de moins de douze mois, celles âgées de moins de 18 ans et de plus de 60 ans pour autant qu'elles n'aient pas touché une aide matérielle pendant une période prolongée, et celles souffrant d'une atteinte grave à leur santé (art. 31d LASoc révisée).
- En vertu de la LASoc révisée, les prestations à caractère incitatif (suppléments d'intégration et franchises sur le revenu) doivent être fixées par voie d'ordonnance en référence aux normes CSIAS. Selon le droit en vigueur, les suppléments d'intégration se montent généralement à 100 francs par personne et par mois ; le projet du Grand Conseil prévoit de les inscrire par voie d'ordonnance dans une fourchette allant de 100 à 300 francs, conformément aux normes CSIAS. Pour ce qui est de la franchise sur le revenu, le canton de Berne la limite actuellement à 400 francs (sauf durant les six premiers mois, où elle plafonne à 600 francs), alors que les normes CSIAS prévoient une fourchette allant de 400 à 700 francs. Cette franchise sera fixée par voie d'ordonnance selon les normes CSIAS. Avec la LASoc révisée, les prestations à caractère incitatif doivent être développées par rapport au régime actuellement en vigueur. La Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) propose que ces prestations restent malgré tout proches de la limite inférieure de la fourchette établie par les normes CSIAS. L'ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale (OASoc)<sup>6</sup>, qui contient notamment les dispositions d'exécution relatives aux suppléments d'intégration et aux franchises sur le revenu, est en cours de révision, le Conseil-exécutif n'ayant pour l'instant rendu aucun arrêté à cet égard.
- La collaboration avec les milieux économiques est renforcée pour améliorer le placement des bénéficiaires de l'aide sociale matérielle.

<sup>6</sup> RSB 860.111

- Les pouvoirs publics mettent en place les prestations d'intégration linguistique nécessaires destinées en particulier aux bénéficiaires de l'aide sociale matérielle.

En réduisant davantage le forfait pour l'entretien versé aux jeunes adultes et aux personnes admises à titre provisoire, le Grand Conseil a renforcé le système d'incitation, comme le demandait la motion Studer : ces personnes ne percevront le forfait pour l'entretien prévu dans le canton de Berne que si elles consentent des efforts suffisants pour s'intégrer professionnellement et apprendre une langue officielle.

Par ailleurs, le projet adopté par le Grand Conseil modifie plusieurs autres articles, notamment pour apporter des précisions sur le droit aux prestations (question du domicile), l'octroi de l'aide matérielle aux personnes disposant d'une fortune (en particulier concernant la constitution d'un gage immobilier), la remise et la publication de données.

## 6.2 *Projet populaire*

Le projet populaire réclame un versement de l'aide matérielle selon les normes CSIAS ainsi qu'une non-réduction des montants du forfait pour l'entretien ; il s'écarte ainsi tant de la décision du Grand Conseil que du droit en vigueur et de la pratique actuelle. Il demande de reformuler l'article 31 et de biffer les articles 31b à 31f du projet du Grand Conseil, qui règlent le calcul de l'aide matérielle.

Le projet populaire introduit par ailleurs un nouvel article (art. 31a) selon lequel les personnes qui perdent leur emploi après 55 ans révolu doivent être soutenues selon un autre mode de calcul. Cette disposition s'appliquerait aux personnes dans le besoin remplissant les conditions suivantes : être au chômage après 55 ans, avoir cotisé à l'assurance-chômage pendant au moins 20 ans au moment de l'ouverture du délai-cadre (selon la législation sur l'assurance-chômage), avoir son domicile dans le canton de Berne depuis deux ans, être inscrite auprès de l'office régional de placement compétent et être disposée à accepter un nouvel emploi convenable. Si une personne remplit toutes ces conditions, l'aide matérielle qui lui est versée serait calculée selon les prescriptions de la LPC<sup>7</sup>. Le besoin serait évalué selon la LASoc pour ce qui est du revenu, mais selon la LPC pour ce qui est de la limite applicable à la fortune.

Enfin, le projet populaire prévoit de compléter la LASoc par un article supplémentaire (art. 72b), qui charge le canton de mettre sur pied des offres adaptées aux besoins dans le domaine du développement des compétences de base et de la qualification professionnelle. Ces offres doivent être coordonnées avec celles des autorités responsables du marché du travail. Les offres en matière de qualification professionnelle doivent favoriser une réinsertion rapide dans le marché du travail et faciliter ensuite une formation professionnelle de base.

Le comité « Pour une aide sociale efficace » justifie le projet populaire comme suit :

- Les prestations d'aide doivent être réglementées par les normes CSIAS, valables dans toute la Suisse.
- Le nouvel article 31a régissant l'aide fournie aux chômeurs et chômeuses âgés tient compte de la réalité du marché de l'emploi. Cette disposition respecte la dignité de ces personnes, les prémunit contre la pauvreté et évite qu'elles soient contraintes de dépenser toute leur fortune peu de temps avant l'âge de la retraite. Les prestations servies aux personnes ayant travaillé de longues années durant et se retrouvant au chômage après 55 ans ne seront plus calculées selon les normes de l'aide sociale.
- Le nouvel article 72b garantit que les bénéficiaires de l'aide sociale pourront se réinsérer sur le marché du travail grâce à des offres adaptées à leurs besoins dans le domaine du développement des compétences de base et de la qualification professionnelle. La mise sur pied d'offres de ce genre constitue un investissement social payant. En effet, les programmes de formation et de qualification entraînent des économies considérables dans le secteur de l'aide sociale, étant donné que la durée du soutien octroyé aux bénéficiaires diminue.

## 7. Répercussions du projet populaire

### 7.1 Finances

Il est extrêmement difficile d'estimer les répercussions financières du projet populaire en raison des nombreux impondérables. Les calculs se fondent ainsi sur des estimations influencées par un grand nombre d'incertitudes (mise en œuvre concrète du système, et précision des estimations). Les répercussions du projet, calculées sur la base des hypothèses indiquées ci-dessous, s'inscrivent par conséquent dans une large fourchette.

Les montants indiqués sont des valeurs brutes, c'est-à-dire qu'il n'a pas été tenu compte de la compensation des charges de l'aide sociale. La hausse ou la diminution des coûts se répercuterait à parts égales sur le canton et l'ensemble des communes.

#### 7.1.1 Forfait pour l'entretien, supplément d'intégration et franchise sur le revenu

Le projet populaire demande que les prestations d'aide soient calculées selon les normes CSIAS. Cela se traduit par des montants plus élevés (forfait pour l'entretien, suppléments d'intégration et franchises sur le revenu) que ceux prévus par le Grand Conseil dans son projet ou par le droit en vigueur.

Le tableau ci-après présente succinctement les répercussions financières estimées (calculées sur une année)<sup>8</sup> :

|                                                     | a) Droit en vigueur <sup>9</sup> | b) Projet du Grand Conseil <sup>10</sup> | c) Projet populaire   | Diff. a/b      | Diff. a/c      | Diff. b/c                   |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------|-----------------------|----------------|----------------|-----------------------------|
| Forfait pour l'entretien                            | 248 mio                          | 227 mio                                  | 250 mio <sup>11</sup> | <b>-21 mio</b> | <b>+2 mio</b>  | <b>+23 mio</b>              |
| Supplément d'intégration et franchise sur le revenu | 27 mio                           | 34 mio                                   | 44 mio                | <b>+7 mio</b>  | <b>+17 mio</b> | <b>+10 mio<sup>12</sup></b> |
| Total                                               | 275 mio                          | 261 mio                                  | 294 mio               | <b>-14 mio</b> | <b>+19 mio</b> | <b>+33 mio</b>              |

#### 7.1.2 Aide sociale pour les personnes au chômage d'un certain âge

Le projet populaire demande que l'aide matérielle octroyée aux chômeurs et chômeuses d'un certain âge et en fin de droit soit, sous certaines conditions, déterminée selon les modes de calcul des prestations complémentaires et non selon les normes de l'aide sociale<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Estimation basée sur les statistiques financières de la SAP de 2015

<sup>9</sup> Normes CSIAS 2013 sans compensation du renchérissement

<sup>10</sup> Normes CSIAS en vigueur, moins 8% en général et moins 15% pour les jeunes adultes et les personnes admises à titre provisoire

<sup>11</sup> Normes CSIAS 2013 (avec compensation du renchérissement de 2013 de 0,84%)

<sup>12</sup> Pour les suppléments d'intégration et les franchises sur le revenu, les répercussions dépendent des modalités concrètes. Pour la seconde prestation en particulier, les hypothèses concernant leur échelonnement en fonction du taux d'occupation aboutissent à des différences plus ou moins marquées entre les deux projets de loi. Ainsi, le projet populaire, qui se fonde sur les normes CSIAS, n'a pas défini d'échelonnement progressif de la franchise en fonction du taux d'occupation. L'estimation des coûts générés par ce projet repose dès lors sur une hypothèse. L'arrêté du Grand Conseil prévoit en revanche que les suppléments d'intégration et les franchises sur le revenu fassent référence aux normes CSIAS et soient fixés par le Conseil d'Etat par voie d'ordonnance (nouvel art. 31e LASoc). Ce dernier prévoit, dans le projet d'ordonnance sur l'aide sociale soumis à consultation, de fixer des franchises sur le revenu progressives proches de la limite inférieure de la fourchette établie par les normes CSIAS. Cette ordonnance se trouve en cours de révision, le Conseil-exécutif n'ayant pour l'instant rendu aucun arrêté à cet égard.

Les répercussions financières de cette nouvelle disposition sont calculées sur la base des faits et des hypothèses suivants :

- La nouvelle disposition ne s'applique qu'aux personnes de plus de 55 ans qui demandent l'aide sociale pour la première fois. Celles qui ont déjà été au chômage et qui perçoivent l'aide sociale n'entrent pas dans le cadre d'application.
- En 2017, 3767 personnes âgées entre 55 et 64 ans se sont inscrites à l'assurance-chômage dans le canton de Berne<sup>14</sup>.
- En 2017, 724 personnes âgées entre 55 et 64 ans sont arrivées en fin de droit à l'assurance-chômage dans le canton de Berne<sup>15</sup>.
- Le soutien est accordé sur douze mois.
- La personne qui perd son emploi après 55 ans perçoit en premier lieu l'allocation de chômage pendant deux ans environ. En conséquence, l'aide déterminée selon les modes de calcul des prestations complémentaires serait versée à partir de l'âge de 57 ans jusqu'à celui de la retraite, soit pendant huit ans.
- Le calcul se fonde sur la répartition par taille de ménage suivante :
  - o 57% : ménages d'une personne
  - o 39% : ménages de deux personnes
  - o 3% : ménages de trois personnes
  - o 1% : ménages de quatre personnes

L'évaluation des répercussions financières aboutit aux résultats suivants (deux scénarios – un minimal et un maximal – sont présentés) :

| <b>Scénario minimal<br/>(724 nouveaux<br/>dossiers par an)</b>                      | <b>a) Droit en<br/>vigueur</b> | <b>b) Projet<br/>du Grand<br/>Conseil</b> | <b>c) Projet<br/>populaire<sup>16</sup></b> | <b>Diff. a/b</b> | <b>Diff. a/c</b> | <b>Diff. b/c</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Forfait annuel pour<br>l'entretien des<br>nouvelles<br>personnes en fin<br>de droit | 11 mio <sup>17</sup>           | 10 mio                                    | 17 mio                                      | <b>-1 mio</b>    | <b>+6 mio</b>    | <b>+7 mio</b>    |
| Coûts cumulés<br>après les huit<br>premières années                                 | 48 mio <sup>18</sup>           | 44 mio                                    | 78 mio                                      | <b>-4 mio</b>    | <b>+30 mio</b>   | <b>+34 mio</b>   |
| Coûts annuels à<br>partir de la<br>9 <sup>e</sup> année                             | 48 mio                         | 44 mio                                    | 78 mio                                      | <b>-4 mio</b>    | <b>+30 mio</b>   | <b>+34 mio</b>   |

<sup>13</sup> Voir les explications au chiffre 6.2 et l'article 31a du projet populaire

<sup>14</sup> Source : ECO

<sup>15</sup> Source : ECO

<sup>16</sup> Prestations servies aux 55 à 65 ans selon l'art. 10, al. 1, lit. a LPC

<sup>17</sup> Estimation des répercussions financières la première année après le passage au nouveau système : forfait pour l'entretien pour 724 personnes âgées de 55 à 64 ans arrivées en fin de droit à l'assurance-chômage en 2017

<sup>18</sup> Estimation des répercussions financières cumulées sur huit ans (en supposant que la répartition des personnes en fin de droit soit uniforme sur ces huit ans) : **1<sup>ère</sup> année** : coûts estimés = x ; **2<sup>e</sup> année** : x + 7/8x ; **3<sup>e</sup> année** : x + 6/8x + 7/8x ; **4<sup>e</sup> année** : x + 5/8x + 6/8x + 7/8x (...); **8<sup>e</sup> année** : x + 1/8x + 2/8x + 3/8x + 4/8x + 5/8x + 6/8x + 7/8x. Ensuite, l'évolution des coûts cumulés est linéaire.

| <b>Scénario maximal<br/>(3767 nouveaux<br/>dossiers par an)</b>                     | <b>a) Droit en<br/>vigueur</b> | <b>b) Projet<br/>du Grand<br/>Conseil</b> | <b>c) Projet<br/>populaire<br/><sup>19</sup></b> | <b>Diff. a/b</b> | <b>Diff. a/c</b> | <b>Diff. b/c</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Forfait annuel pour<br>l'entretien des<br>nouvelles<br>personnes en fin<br>de droit | 55 mio                         | 51 mio                                    | 90 mio                                           | <b>-4 mio</b>    | <b>+35 mio</b>   | <b>+39 mio</b>   |
| Coûts cumulés<br>après les huit<br>premières années                                 | 247 mio                        | 230 mio                                   | 406 mio                                          | <b>-17 mio</b>   | <b>+159 mio</b>  | <b>+176 mio</b>  |
| Coûts annuels à<br>partir de la<br>9 <sup>e</sup> année                             | 247 mio                        | 230 mio                                   | 406 mio                                          | <b>-17 mio</b>   | <b>+159 mio</b>  | <b>+176 mio</b>  |

Le scénario minimal se fonde sur le nombre de personnes âgées de 55 à 64 ans qui arriveraient en fin de droit à l'assurance-chômage. Dans ce cas, la mise en œuvre du projet populaire entraînerait une hausse des coûts par rapport au droit en vigueur d'environ six millions de francs durant la première année et d'environ 30 millions de francs sur les huit premières années. Quant au scénario maximal, il se fonde sur le nombre de personnes âgées de 55 à 64 ans nouvellement inscrites à l'assurance-chômage. Dans cette situation, la mise en œuvre du projet populaire entraînerait par rapport au droit en vigueur une hausse des coûts d'environ 35 millions de francs durant la première année et d'environ 159 millions de francs sur les huit premières années.

Il est à supposer que le système deviendra stable après huit ans. Pour cette raison, les coûts annuels supplémentaires sont estimés à partir de la neuvième année à 30 millions de francs dans le cadre du scénario minimal et à 159 millions de francs dans le cadre du scénario maximal.

#### *7.1.3 Formation et qualification*

Le projet populaire demande que la SAP et l'INS mettent sur pied des offres adaptées aux besoins dans le domaine du développement des compétences de base et de la qualification professionnelle. Ces offres doivent aussi s'adresser aux personnes menacées de pauvreté qui ne sont pas encore au bénéfice de l'aide sociale. Les frais qui en découlent seraient pris en charge par l'aide sociale, dans la mesure où ils ne sont pas couverts par des bourses, des assurances sociales ou d'autres institutions.

Aujourd'hui, il existe de nombreuses initiatives dans ce domaine, qui est par ailleurs en pleine mutation. Les surcoûts engendrés dépendent de la nécessité de développer ces offres et de la mesure dans laquelle celles-ci doivent être étendues. Il est toutefois difficile de déterminer si l'application du nouvel article 72b mobilisera davantage de ressources, de sorte qu'il n'est pas possible de chiffrer les coûts supplémentaires qui pourraient être occasionnés.

#### *7.1.4 Total des répercussions financières*

L'acceptation du projet populaire entraînerait, par rapport au droit en vigueur, des surcoûts cumulés oscillant entre 182 et 311 millions de francs durant les huit premières années suivant le passage au nouveau système. A partir de la neuvième année, les coûts supplémentaires annuels se situeraient entre 49 et 178 millions de francs.

L'acceptation du projet populaire entraînerait, par rapport au projet approuvé par le Grand Conseil, des surcoûts cumulés oscillant entre 298 et 440 millions de francs durant les huit

<sup>19</sup> Prestations servies aux 55 à 65 ans selon l'art. 10, al. 1, lit. a LPC

premières années suivant le passage au nouveau système. A partir de la neuvième année, les coûts supplémentaires annuels se situeraient entre 67 et 209 millions de francs.

### *7.2 Répercussions sur l'économie*

La mise en œuvre du projet populaire engendrerait des coûts supplémentaires. Toutefois, seules des estimations peuvent être formulées quant à l'importance de ceux-ci et aux charges qu'ils représenteraient pour les entreprises (voir ch. 7.1). Il n'est pas non plus possible de savoir si les offres supplémentaires demandées dans le domaine du développement des compétences de base et de la qualification professionnelle aboutiront à long terme à des économies en raison de la réduction de la durée du soutien accordé aux bénéficiaires.

Le nouvel article 31a pourrait avoir un effet négatif sur l'économie : la situation des personnes âgées de 55 à 64 ans sur le marché du travail s'en trouverait encore plus précaire. Les entreprises en phase de restructuration, actuellement réticentes à licencier des employées et employés âgés qui sont à leur service depuis longtemps, pourraient avoir moins d'hésitation à le faire sachant que ces personnes disposeraient du dernier filet de sécurité constitué par le calcul de l'aide sociale selon les normes des PC, qui aboutit à des prestations de soutien plus élevées. Pour la même raison, les entreprises seraient également moins incitées à engager des personnes de cette tranche d'âge.

### *7.3 Répercussions sur les communes*

La mise en œuvre du projet populaire engendrerait des coûts supplémentaires. Etant donné que, dans le canton de Berne, l'aide matérielle est financée par le biais de la compensation des charges de l'aide sociale, ces coûts supplémentaires seraient répartis à raison de moitié entre le canton et l'ensemble des communes.

## **8. Evaluation du projet populaire**

### *8.1 Calcul de l'aide sociale*

Les auteurs du projet populaire demandent que l'aide sociale soit versée conformément aux normes CSIAS en vigueur dans l'ensemble du canton de Berne, tant pour le forfait pour l'entretien que pour les allocations (suppléments d'intégration et franchises sur le revenu). Cela signifie également qu'ils refusent la mise en œuvre de la motion Studer adoptée par le Grand Conseil en 2013.

Comme le montrent les calculs du chiffre 7, l'acceptation du projet populaire entraînerait non seulement une hausse massive des coûts par rapport à celle découlant de la modification de la LASoc adoptée par le Grand Conseil, mais aussi des coûts plus élevés par rapport à ceux découlant de la LASoc dans sa version actuellement en vigueur. Le Conseil-exécutif juge que ce projet ne tient pas compte de la situation financière du canton. Grâce à l'équilibre du budget 2019 et du plan intégré mission-financement 2020 à 2022 adoptés par le Conseil-exécutif en août 2018, les finances cantonales poursuivent certes leur consolidation. Toutefois, les soldes de financement tout juste positifs prévus pour les années 2019 à 2021 montrent clairement que cet équilibre est instable, en dépit des allègements financiers qui résultent du programme d'allègement 2018 (PA 2018) approuvé l'an passé. Sans l'influence du PA 2018, les finances bernoises plongeraient en effet dans les chiffres rouges, du moins selon la planification.

Certes, l'évolution des finances cantonales devrait être stable à court terme, grâce aux efforts liés au PA 2018 et grâce aux bonnes perspectives conjoncturelles, mais, à partir de 2020 déjà, le Conseil-exécutif devra affronter trois grands défis de politique financière (recul des revenus provenant de la péréquation financière fédérale, recul des revenus du fait de la révision 2021 de la loi sur les impôts et financement des investissements en forte hausse).

Au vu de ce qui précède, le gouvernement estime que le canton de Berne ne dispose d'aucune marge pour augmenter l'aide sociale matérielle dans la proportion exigée.

Par ailleurs, il se fonde sur les considérations de politique sociale suivantes pour juger que le relèvement de l'aide sociale n'est pas indiqué :

- Sous sa forme actuelle, l'aide sociale assure parfois à celui ou celle qui la perçoit un niveau de vie plus élevé que celui d'une personne gagnant un salaire modeste soumis à l'impôt. De plus, les risques sont inégaux dans la mesure où, lors de circonstances exceptionnelles, les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent profiter de prestations circonstanciées pour assainir leurs finances, ce qui n'est pas le cas des actifs économiquement indépendants.
- Une réduction durable des coûts de l'aide sociale ne dépend que partiellement de la forme de cette dernière. En effet, moins les personnes qui en ont besoin sont nombreuses, plus le potentiel d'économies est grand. Une partie de l'argent économisé grâce à la réduction du forfait pour l'entretien devrait servir à encourager l'insertion professionnelle des bénéficiaires de façon ciblée, ce que le projet populaire empêche.
- L'acceptation du projet populaire grèverait non seulement les finances du canton, mais aussi celles des communes, car l'aide sociale matérielle est soumise à la compensation des charges et est supportée à raison de moitié par le canton et par les communes.

Le Conseil-exécutif juge problématique, sous sa forme actuelle, la proposition de déterminer l'aide sociale versée aux chômeurs et chômeuses âgés selon le mode de calcul des prestations complémentaires. Il serait ainsi particulièrement difficile, ou excessivement laborieux, pour une personne bénéficiaire de prouver qu'elle s'est acquittée pendant vingt ans des cotisations à l'assurance-chômage. Selon le Conseil-exécutif, une amélioration de la situation des chômeurs et chômeuses âgés passe par l'adoption d'une solution nationale en dehors de l'aide sociale d'une part et la fixation d'une limite d'âge supérieure à 55 ans d'autre part.

## 8.2 Formation et qualification

La modification de la LASoc adoptée par le Grand Conseil prévoit que la SAP collabore étroitement avec les milieux économiques et encourage des programmes spéciaux et des projets visant à améliorer le placement des bénéficiaires de l'aide sociale matérielle (nouvel art. 72, al. 1a). Des offres de prestations nécessaires à l'intégration linguistique doivent de plus être proposées en suffisance aux personnes qui perçoivent l'aide sociale matérielle et ne disposent pas des connaissances requises dans une langue officielle du canton (nouvel art. 72a). Selon le Conseil-exécutif, le projet populaire et son nouvel article 72b « Formation et qualification » ne se distinguent guère de la modification adoptée par le Grand Conseil, de sorte que son utilité n'est pas perceptible.

## 9. Proposition

Le Conseil-exécutif propose de rejeter le projet populaire « Pour une aide sociale efficace ! » compte tenu de ses répercussions financières négatives.

Berne, le 5 septembre 2018

Au nom du Conseil-exécutif,  
le président : *Neuhaus*  
le chancelier : *Auer*

# Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

ACE n° 1037

2017\_05\_SAP\_ Loi sur l'aide sociale\_LASoc\_2014.GEF.3

| Proposition du Conseil-exécutif I                                                                                                                                                                                    | Proposition de la commission |          | Proposition du Conseil-exécutif II |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------|------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                      | Majorité                     | Minorité |                                    |
| <b>Arrêté du Grand Conseil concernant le projet populaire «Pour une aide sociale efficace!»</b>                                                                                                                      |                              |          |                                    |
| <i>Le Grand Conseil du canton de Berne,</i>                                                                                                                                                                          |                              |          |                                    |
| vu l'article 136 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP) <sup>1</sup> ,<br><br>sur proposition du Conseil-exécutif,<br><br><i>arrête:</i>                                                           |                              |          |                                    |
|                                                                                                                                                                                                                      |                              |          |                                    |
| 1. Le Grand Conseil prend acte du fait que le projet populaire «Pour une aide sociale efficace!» déposé par le comité du même nom a abouti avec 16 321 signatures valables (arrêté du Conseil-exécutif n° 935/2018). |                              |          |                                    |
| 2. Le projet populaire est opposé à la modification de la loi du                                                                                                                                                     |                              |          |                                    |

<sup>1</sup> RSB 141.1

| Proposition du Conseil-exécutif I                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Proposition de la commission |          | Proposition du Conseil-exécutif II |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------|------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Majorité                     | Minorité |                                    |
| 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc) <sup>1</sup> que le Grand Conseil a adoptée le 29 mars 2018. Il a la teneur suivante :                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                              |          |                                    |
| <p>« Les citoyens et citoyennes du canton de Berne signataires demandent, conformément à l'article 63 de la Constitution du canton de Berne et à l'article 133 ss de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques, que la décision du Grand Conseil du canton de Berne du 29 mars 2018 concernant la loi sur l'aide sociale, publiée dans la Feuille officielle du 18 avril 2018, soit confrontée avec le projet populaire suivant :</p> <p>Titre et préambule et les articles 23 al. 1 – 4, 23a (nouv.) – 23d (nouv.), titre après titre 3.3 (nouv.), 30 al. 1 – 2, titre après art. 30 (nouv.), 31g (nouv.), 34 al. 1 – 5, 34a (nouv.), 36 al. 1 – 2, 36a (nouv.), 37 al. 2, 42 al. 1, 46a al. 1, 46b al. 2a (nouv.), 54, 54a (nouv.), titre après art. 55 (nouv.), 57a (nouv.) – 57d (nouv.), 72 al. 1a (nouv.), 72a (nouv.), 109b al. 1, 109d al. 1 conformément à la décision du Grand Conseil du canton de Berne du 29 mars 2018, publiée dans la Feuille officielle du canton de Berne n° 16 du</p> |                              |          |                                    |

<sup>1</sup> 860.1

| Proposition du Conseil-exécutif I                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Proposition de la commission |          | Proposition du Conseil-exécutif II |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------|------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Majorité                     | Minorité |                                    |
| <p>18 avril 2018 et publiée comme affaires soumises au référendum sur <a href="http://www.be.ch/referendums">www.be.ch/referendums</a>.</p> <p>Biffer les articles 31b (nouveau) – 31f (nouveau).</p> <p>Art. 31 (nouveau) - Calcul</p>                                                                                                                                                    |                              |          |                                    |
| <p><sup>1</sup> L'aide matérielle est déterminée par les normes actuelles de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (normes CSIAS). L'art. 31a est réservé.</p> <p><sup>2</sup> L'ordonnance règle le supplément d'intégration et la franchise sur le revenu à l'intérieur de la fourchette des normes CSIAS.</p>                                                          |                              |          |                                    |
| <p>Art. 31a (nouveau) – Aide sociale pour les chômeurs plus âgés</p> <p><sup>1</sup> Les personnes qui perdent leur emploi après 55 ans révolus sont soutenus selon les modes de calcul prévus par la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC, RS 831.30) lorsqu'elles</p> <p>a sont dans le besoin au sens de la présente loi et que leur fortune est</p> |                              |          |                                    |

| Proposition du Conseil-exécutif I                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Proposition de la commission |          | Proposition du Conseil-exécutif II |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------|------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Majorité                     | Minorité |                                    |
| <p>inférieure à la franchise fixée par la LPC ;</p> <p>b ne touchent plus d'indemnités de l'assurance-chômage ;</p> <p>c ont cotisé à l'assurance-chômage pendant 20 ans au moins au moment de l'ouverture du délai-cadre d'indemnisation ;</p> <p>d sont domiciliées dans le canton de Berne depuis deux ans au moins ;</p> <p>e sont inscrites auprès de l'office régional de placement compétent et qu'elles sont disposées à accepter un nouvel emploi convenable.</p> <p><sup>2</sup> Sont considérées comme années de cotisation les périodes pendant lesquelles la personne a cotisé à l'assurance-chômage en qualité de travailleur ou de travailleuse ou pendant lesquelles des bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10) peuvent lui être attribuées.</p> <p><sup>3</sup> Les dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et</p> |                              |          |                                    |

| Proposition du Conseil-exécutif I                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Proposition de la commission |          | Proposition du Conseil-exécutif II |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------|------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Majorité                     | Minorité |                                    |
| <p>l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI, RS 837.0) s'appliquent pour déterminer si un emploi doit être considéré comme convenable.</p> <p><sup>4</sup> Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail de la perception des prestations.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                              |          |                                    |
| <p>Art. 72b (nouveau) – Formation et qualification</p> <p><sup>1</sup> Les Directions de la santé et de la prévoyance sociale et de l'instruction publique proposent des offres adaptées aux besoins dans le domaine de l'encouragement au développement des compétences de base et de la qualification professionnelle.</p> <p><sup>2</sup> Ces offres sont coordonnées avec celles des autorités responsables du marché du travail. L'aide sociale participe aux frais qui en découlent dans la mesure où ceux-ci ne sont pas pris en charge par des bourses, des assurances sociales ou d'autres institutions.</p> <p><sup>3</sup> Les offres en matière de qualification professionnelle doivent favoriser une réinsertion rapide dans le marché du travail et faciliter une formation</p> |                              |          |                                    |

| Proposition du Conseil-exécutif I                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Proposition de la commission                                                                                                                                                                                             |                                                                                              | Proposition du Conseil-exécutif II                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Majorité                                                                                                                                                                                                                 | Minorité                                                                                     |                                                                                                                       |
| <p>professionnelle de base.</p> <p><sup>4</sup> Les personnes soutenues peuvent être contraintes à participer aux cours relevant des offres prévues par l'alinéa 1.</p> <p><sup>5</sup> Les offres s'adressent également aux personnes menacées de pauvreté même si elles ne sont pas encore au bénéfice de l'aide sociale. »</p> |                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                              |                                                                                                                       |
| 3. Le projet populaire est déclaré valable.                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                              |                                                                                                                       |
| 4. Il est soumis à la votation populaire avec recommandation de rejet.                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                          | 4. Le projet est soumis à la votation populaire avec recommandation d'adoption.              | <i>Selon proposition de la majorité de la commission</i>                                                              |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 5. Si le projet populaire comme le projet du Grand Conseil du 29 mars 2018 sont acceptés par le peuple, le Grand Conseil recommande pour la réponse à la question subsidiaire de privilégier le projet du Grand Conseil. | Selon proposition du Conseil-exécutif I (pas de recommandation pour la question subsidiaire) | <i>Selon proposition de la majorité de la commission</i>                                                              |
| <p>Berne, le 5 septembre 2018</p> <p>Au nom du Conseil-exécutif,<br/>le président: Neuhaus<br/>le chancelier: Auer</p>                                                                                                                                                                                                            | <p>Berne, le 18 septembre 2018</p> <p>Au nom de la commission,<br/>le président: Kohler</p>                                                                                                                              |                                                                                              | <p>Berne, le 17 octobre 2018</p> <p>Au nom du Conseil-exécutif,<br/>le président: Neuhaus<br/>le chancelier: Auer</p> |