



Harmonisation et coordination des prestations sociales sous condition de ressources

Rapport du Conseil-exécutif sur la mise en œuvre de la motion 026-2016 Lüthi (PS, Berthoud) adoptée sous forme de postulat

Rapport du conseil-exécutif

Date de la séance du CE : 13 mai 2020
N° d'affaire : 2016.RRGR.91
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié

Table des matières

Rapport du conseil-exécutif	1
1. Contexte	3
2. Prestations sociales et aide sociale.....	3
2.1 Aperçu	3
2.2 Prestations sociales dans le canton de Berne	4
2.2.1 Bourses d'études	4
2.2.2 Réduction individuelle des primes	5
2.2.3 Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.....	5
2.2.4 Avances de contributions d'entretien	5
2.2.5 Subventions à l'accueil préscolaire et parascolaire	6
2.2.6 Aide sociale matérielle	6
2.3 Compétences des Directions et des offices.....	6
3. Lois sur l'harmonisation dans d'autres cantons	7
3.1 Prestations sociales harmonisées dans d'autres cantons	7
3.2 Principes de l'harmonisation	8
3.3 Evaluation de l'harmonisation	9
4. Harmonisation et coordination dans le canton de Berne	9
4.1 Mesures déjà effectives	9
4.1.1 Bourses d'études	9
4.1.2 Accueil préscolaire et parascolaire	10
4.2 Harmonisation hors aide sociale.....	10
4.3 Effets de seuil dans le canton de Berne	10
4.4 Données relevées	11
5. Conclusion.....	11
6. Proposition au Grand Conseil	12

1. Contexte

La motion M 026-2016 Lüthi (PS, Berthoud) *Harmonisation et coordination des prestations sociales sous condition de ressources*, déposée le 20 janvier 2016, a chargé le Conseil-exécutif d'élaborer un acte législatif permettant d'harmoniser et de coordonner lesdites prestations, le but étant d'unifier les bases de calcul afin d'éviter autant que possible de dissuader d'exercer une activité lucrative. Dans sa réponse à la motion, le gouvernement a soutenu sur le principe cette dernière tout en proposant de l'adopter sous forme de postulat. Selon lui, l'élaboration et la mise en œuvre d'une telle harmonisation représentaient un projet de grande envergure devant s'effectuer de concert avec les travaux en cours relatifs à la réforme des Directions, et il s'agissait en outre se fonder sur l'expérience des autres cantons qui ont déjà édicté une loi à cet effet. Le 13 septembre 2016, le Grand Conseil a accepté la proposition du Conseil-exécutif en adoptant la motion sous forme d'un postulat (sans voix contre ni abstentions). Or le canton de Berne avait entretemps examiné la nécessité d'harmoniser certaines prestations sociales dans le cadre de la révision actuelle de la législation et en avait conclu que des mesures avaient déjà été mises en œuvre (p. ex. uniformisation des bourses d'études). Le gouvernement a par conséquent proposé le classement du postulat, proposition qui a été rejetée lors de la session de printemps 2019 du Grand Conseil. La Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) a alors procédé à un examen approfondi, qui a donné lieu au présent rapport. Celui-ci se veut un état des lieux et une évaluation des prestations sociales sous condition de ressources dans le canton de Berne, mais ne constitue pas une base à l'élaboration d'une loi sur l'harmonisation, qui exigerait en effet des analyses de données plus poussées et d'importants travaux préparatoires.

2. Prestations sociales et aide sociale

2.1 Aperçu

Le système de sécurité sociale suisse, dont l'aide sociale fait partie, se décline en plusieurs niveaux. Le premier englobe la prévoyance individuelle découlant de l'activité lucrative et les prestations publiques de base, telles que les systèmes de santé et de formation, auxquelles tous les pans de la société ont en principe accès. Le deuxième niveau regroupe les assurances sociales, qui couvrent les risques liés entre autres à la vieillesse, à la maladie, à l'invalidité et au chômage. En règle générale, les prestations des assurances sociales entrent en ligne de compte lors de la survenance d'un événement déterminé et sont perçues indépendamment des besoins du bénéficiaire. Si les prestations publiques de base et les assurances sociales se révèlent insuffisantes ou ne sont plus percevables, interviennent alors les prestations sociales sous condition de ressources régies par le canton, suivies par l'aide sociale matérielle, qui représente le dernier filet de sécurité.

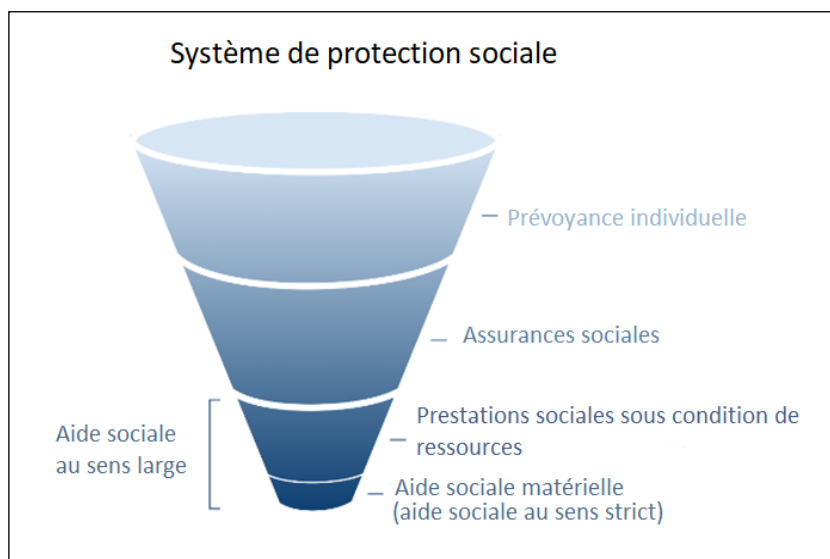


Illustration 1 : système de protection sociale (source interne d'après un graphique de l'OFSP)

Les prestations sociales sous condition de ressources, qui font partie de l'aide sociale au sens large, sont soumises au principe de subsidiarité. Elles interviennent donc uniquement lorsque les mesures situées en amont, autrement dit les prestations publiques de base et les assurances sociales, s'avèrent insuffisantes ou ne sont plus percevables. Uniquement accordées aux personnes en situation d'indigence, autrement dit de condition économique modeste, elles visent à éviter le recours à l'aide sociale matérielle et à lutter contre la pauvreté.

2.2 Prestations sociales dans le canton de Berne

Les prestations sociales sous condition de ressources relèvent de la souveraineté cantonale, ce qui signifie que leur nombre et leur conception divergent fortement entre les cantons. En outre, leur financement n'est pas uniforme, certaines étant par exemple subventionnées par la Confédération ou par les communes. Les points suivants proposent un aperçu des prestations sociales bernoises et de l'aide sociale matérielle.

Les aides financières à l'accueil extrafamilial ont également pour objectif de contribuer à assurer le minimum vital. En règle générale, elles ne sont pas assimilées aux prestations sociales sous condition de ressources, car elles doivent permettre aux parents de concilier vie de famille et vie professionnelle et bénéficient par conséquent aussi aux revenus élevés. Il est cependant judicieux de les inclure dans les travaux d'harmonisation, d'autant plus que leur calcul se fonde lui aussi sur la capacité économique des bénéficiaires.

2.2.1 Bourses d'études

En Suisse, les bourses ont une fonction subsidiaire, car le financement d'une formation incombe en premier lieu aux parents et aux personnes en formation. Si leurs moyens sont insuffisants, le besoin avéré peut être couvert par une bourse ou un prêt octroyé par le canton, qui recourt aux fonds dont il dispose. Au niveau bernois, l'octroi de subsides est réglementé par la loi du 18 novembre 2004 sur l'octroi de subsides de formation (LSF)¹ et l'ordonnance du 5 avril 2006 sur l'octroi de subsides de formation (OSF)². Y ont droit les personnes qui ont leur domicile légal en matière de subsides de formation dans le canton de Berne. Le besoin avéré est déterminé sur la base du budget familial, qui se

¹ RSB 438.31

² RSB 438.312

compose du revenu et de la fortune imputable des parents, ainsi que de celui de la personne en formation.

2.2.2 Réduction individuelle des primes

La réduction individuelle des primes est une contribution à la prime d'assurance-maladie destinée aux personnes de condition économique modeste et est régie par la loi du 6 juin 2000 portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM³) et l'ordonnance cantonale du 25 octobre 2000 sur l'assurance-maladie (OCAMal⁴). Peuvent y prétendre les personnes qui sont soumises à l'obligation de s'assurer, ont conclu une assurance obligatoire des soins et vivent modestement. Le revenu déterminant à ne pas dépasser, à savoir 35 000 francs ou 38 000 francs pour les familles avec enfants, se calcule sur la base des données fiscales des années précédentes.

2.2.3 Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

Les prestations complémentaires (PC) à l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et à l'assurance-invalidité (AI) interviennent en complément aux rentes ou aux ressources de l'ayant droit de manière à couvrir ses besoins vitaux. Elles financent les dépenses courantes non couvertes et indemnisent les coûts supplémentaires induits par une maladie ou un handicap selon les dispositions de la loi du 27 novembre 2008 portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LiLPC⁵) et l'ordonnance y relative du 16 septembre 2009 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (Oi LPC⁶). A condition d'être domiciliés dans le canton de Berne, tous les bénéficiaires de rente AVS et AI, les ayants droit d'une allocation pour impotent de l'AI à partir de 18 ans, les personnes percevant des indemnités journalières AI ainsi que celles habilitées à recevoir une rente ou une prestation transitoire de l'AI peuvent prétendre à des prestations complémentaires si leurs dépenses reconnues sont supérieures à leur revenu déterminant.

2.2.4 Avances de contributions d'entretien

Si les pensions alimentaires pour les enfants ne sont pas versées suite à une séparation ou à un divorce, il est possible de demander une avance des contributions d'entretien courantes dues par les parents ou une aide au recouvrement. Cette avance est régie à l'échelon fédéral et a par conséquent valeur contraignante pour tous les cantons. Au niveau bernois, elle relève de la compétence des communes en vertu de la loi du 6 février 1980 sur l'aide au recouvrement et les avances de contributions d'entretien⁷ et de l'ordonnance y afférente du 29 octobre 2014 (OARCE)⁸. Elle s'appuie sur la décision alimentaire existante et est réservée aux enfants mineurs ainsi qu'aux majeurs en première formation. Pour examiner le droit à une avance pour les contributions d'entretien, la commune compétente contrôle tout d'abord si la fortune puis le revenu ne dépassent pas les limites applicables. Le montant des prestations est fonction de la somme qui a été fixée par voie judiciaire ou conventionnelle et ne doit pas excéder le montant maximal de la rente d'orphelin simple, qui s'élève actuellement à 948 francs.

³ RSB 842.11

⁴ RBS 842.111.1

⁵ RSB 841.31

⁶ RSB 841.311

⁷ RSB 213.22

⁸ RSB 213.221

2.2.5 Subventions à l'accueil préscolaire et parascolaire

En fonction de leur capacité économique, les familles domiciliées à Berne peuvent prétendre à une réduction des frais de prise en charge des enfants en garderie, famille d'accueil de jour et école à journée continue. Pour les deux premières structures, le subventionnement des contributions parentales est réglementé dans l'ordonnance du 2 novembre 2011 sur les prestations d'insertion sociale (OPIS)⁹ et l'ordonnance de Direction sur les systèmes de bon de garde (ODBG)¹⁰. Pour la troisième, qui concerne l'accueil parascolaire, c'est l'ordonnance du 28 mai 2008 sur les écoles à journée continue (OEC)¹¹ qui s'applique. Une fois la loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc) entrée en vigueur (date prévue : le 1^{er} janvier 2022), le subventionnement des garderies et des familles d'accueil de jour sera exclusivement assuré par le biais de bons de garde. L'octroi de ceux-ci suppose du canton un examen du besoin de prise en charge extrafamiliale, besoin avéré si, par exemple, les parents exercent une activité lucrative, sont pour des raisons de santé dans l'incapacité partielle ou totale d'assurer la garde ou s'il s'agit de favoriser l'intégration sociale ou linguistique des enfants.

2.2.6 Aide sociale matérielle

L'aide sociale au sens strict s'entend comme le dernier filet de sécurité du système de protection sociale. Elle répond au principe de subsidiarité, ce qui signifie qu'elle n'est accordée que lorsque les prestations sociales en amont et les autres sources d'aide financière n'entrent plus en ligne de compte. Les prestations de l'aide sociale matérielle sont octroyées indépendamment des causes du dénuement. La loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)¹² et l'ordonnance y relative du 24 octobre 2011 (OASoc)¹³ réglementent le droit aux subsides ainsi que les prestations. Ces dernières sont accordées aux personnes indigentes qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins, que ce soit d'une manière temporaire ou durable. Outre les bases légales ci-dessus, les modalités d'octroi et le calcul de l'aide matérielle sont régies par les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) si la législation cantonale n'en dispose pas autrement.

2.3 Compétences des Directions et des offices

Le tableau suivant indique, pour chacune des prestations sociales énumérées, la Direction, l'office et l'organe responsables.

Prestation sociale	Direction	Office	Organe
Bourses d'études	Direction de l'instruction publique et de la culture	Office des services centralisés	Section des subsides de formation
Réduction individuelle des primes	Direction de l'intérieur et de la justice	Office des assurances sociales	Office des assurances sociales
Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI	Direction de l'intérieur et de la justice	Office des assurances sociales	Caisse de compensation du canton de Berne
Avances de contributions d'entretien	Direction de l'intérieur et de la justice	Office des mineurs	Communes
Subventions à l'accueil extrafamilial et parascolaire	Direction de la santé, des affaires sociales et	Office de l'intégration et de l'action sociale	Communes (émission des bons de garde)

⁹ RSB 860.113

¹⁰ RSB 860.113.1

¹¹ RSB 432.211.2

¹² RSB 860.1

¹³ RSB 860.111

	de l'intégration		
	Direction de l'instruction publique et de la culture	Office de l'école obligatoire et du conseil	Communes (modules d'école à journée continue)
Aide sociale	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration	Office de l'intégration et de l'action sociale	Communes

Illustration 2 : compétences en matière de prestations sociales

Dans le cadre de la réforme des Directions, il a été veillé à ce que les compétences continuent d'être réparties de manière pertinente entre ces dernières en fonction des thèmes traités.

3. Lois sur l'harmonisation dans d'autres cantons

Cinq cantons ont déjà choisi la voie législative pour harmoniser les prestations sociales sous condition de ressources, l'objectif étant, par ces bases légales, de mieux les adapter les unes aux autres, d'organiser leur octroi de manière uniforme et par-là même d'assurer une plus grande transparence du système.

3.1 Prestations sociales harmonisées dans d'autres cantons

Les prestations sociales dont il a été tenu compte dans les lois sur l'harmonisation diffèrent d'un canton à l'autre. Le tableau ci-dessous présente celles qui ont été le plus souvent intégrées et, à titre de comparaison, celles qui existent dans le canton de Berne :

Cantons	VD	BS	GE	NE	TI	BE ¹⁴
Prestations sociales						
Allocations de formation professionnelle¹⁵	x	x		x ¹⁶	x ¹⁷	x
Allocations pour enfants¹⁸	x				x ¹⁹	x
Avance des pensions alimentaires, y compris recouvrement	x	x	x	x		x
Réduction individuelle des primes	x	x	x	x	x	x
Aide sociale			x ²⁰	x	x	x
Subsides au logement	x	x		x		
Prestations de maternité	x			x		

¹⁴ Le canton de Berne n'a pour l'heure élaboré aucune loi sur l'harmonisation des prestations sociales sous condition de ressources mais, à l'exception des subsides au logement et des prestations de maternité, ses citoyen-ne-s peuvent bénéficier de l'ensemble des prestations sociales ci-dessus. Ce tableau n'a pas pour but d'être exhaustif, mais de présenter de manière simplifiée les prestations sociales qui ont le plus souvent fait l'objet d'une harmonisation avec, à titre de comparaison, celles proposées dans le canton de Berne.

¹⁵ Il appartient aux cantons d'aménager leur régime d'allocations familiales dans les limites prévues par la législation fédérale (loi fédérale sur les allocations familiales, LAFam ; RS 836.2).

¹⁶ Bourses d'études comprises

¹⁷ Allocations sociales pour frais d'écologie des écoles privées et allocation pour le recyclage et le perfectionnement professionnel

¹⁸ Il appartient aux cantons d'aménager leurs allocations pour enfants dans les limites prévues par la législation fédérale (LAFam)

¹⁹ Réparties entre allocations parentales (enfants jusqu'à 3 ans) et prestations complémentaires pour enfants (enfants jusqu'à 15 ans).

²⁰ Genève mentionne l'aide sociale dans la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (LRD), mais réglemente les ayants droit dans la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI).

Illustration 3 : prestations sociales harmonisées dans chacun des cantons (source interne selon Sarah Neukomm, Stefan von Grünigen, Stephanie Bade et Simon Bock (2012) : Schlussbericht zu Fehlanreizen im Steuer- und Sozialsystem des Kantons Zürich: Stand der Umsetzung und Ansatzpunkte für eine Harmonisierung [rapport final sur les incitations négatives dans le système fiscal et social du canton de Zurich : état de la mise en œuvre et pistes en faveur d'une harmonisation], Econcept AG)

3.2 Principes de l'harmonisation

Les cinq cantons susmentionnés ont structuré leurs lois sur l'harmonisation de manière très similaire en se fondant sur les principes suivants :

- **Définition de l'unité économique de référence (UER)**
L'UER est le nombre économiquement déterminant de personnes formant un ménage commun et dont le revenu et la fortune sont pris en considération pour calculer le revenu déterminant unifié (voir ci-dessous). Ces personnes ne doivent pas nécessairement vivre sous le même toit.
- **Définition du revenu déterminant unifié (RDU)**
Le RDU se calcule à partir des différents éléments constitutifs du revenu de l'UER.
- **Hiérarchisation des prestations sociales sous condition de ressources**
La fourniture des prestations sociales répond à un ordre logique de manière à ce que soient accordées en premier lieu les prestations principalement destinées à l'entretien, puis les contributions à des frais spécifiques, et enfin les réductions sur certaines prestations publiques.
- **Base de données centralisée**
Toutes les informations pertinentes pour calculer le droit aux prestations sociales sous condition de ressources doivent être regroupées dans une base de données centralisée. Il est ainsi possible d'avoir une vue d'ensemble des prestations auxquelles ont droit ou non les personnes concernées ainsi que celles déjà versées ou en attente de l'être.

Le tableau ci-dessous propose un récapitulatif des lois sur l'harmonisation des cinq cantons et des principes mis en œuvre :

Cantons / lois / entrée en vigueur	VD LHPS ²¹ 2010	BS SoHaG ²² 2008	GE LRD ²³ 2005	NE LHaCoPS ²⁴ 2005	TI Laps ²⁵ 2000
Unité économique de référence	Mineurs non compris	Mineurs compris		Mineurs compris	Mineurs compris
Revenu déterminant unifié			Calcul individuel pour chaque prestation sociale		
Hiérarchisation des prestations sociales sous condition de ressources					
Base de données centralisée				Création d'un service d'assistance centralisé	Création d'un service d'assistance centralisé

Légende : vert = mis en œuvre ; rouge = pas mis en œuvre

Illustration 4 : lois sur l'harmonisation et principes mis en œuvre

²¹ Loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises ; LHPS ; RSV 850.03

²² Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen, SoHaG 8 [loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales sous condition de ressources] ; 890.700

²³ Loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, LRD ; J 4 06

²⁴ Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, LHaCoPS ; 831.4

²⁵ Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali, Laps [loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales] ; 6.4.1.2

Les lois sur l'harmonisation étant des lois-cadres qui n'incluent pas toutes les mêmes prestations sociales (voir ill. 3), elles ne peuvent être comparées qu'au regard des principes qui les sous-tendent.

3.3 Evaluation de l'harmonisation

Les effets produits par les lois sur l'harmonisation ont été évalués dans le canton de Vaud dans le cadre d'une étude²⁶. Celle-ci révèle d'une part qu'une procédure simplifiée a un impact positif sur les ressources en personnel et que, d'autre part, la hiérarchisation des prestations sociales et la base de données centralisée assurent une meilleure transparence des prestations octroyées. La création d'un centre de compétences pour faciliter l'accès des ayants droit aux prestations s'avère aussi bénéfique. En revanche, il ressort que l'harmonisation pourrait être améliorée dans plusieurs domaines. A noter que la solution vaudoise ne peut pas être transposée directement à d'autres cantons, car l'organisation des prestations sociales est très différente de l'un à l'autre.

4. Harmonisation et coordination dans le canton de Berne

4.1 Mesures déjà effectives

Le Conseil-exécutif a d'ores et déjà pris des mesures pour harmoniser et coordonner les prestations sociales. Diverses améliorations et adaptations ont ainsi été apportées ces dernières années ou sont en cours pour simplifier le système, rationaliser les processus et supprimer les effets de seuil. Les efforts d'harmonisation se manifestent particulièrement d'une part dans l'ordonnance du 5 avril 2006 sur l'octroi de subsides de formation (OSF)²⁷, dont la version révisée s'applique depuis le 1^{er} août 2018, et d'autre part dans le système des bons de garde, qui est en fonction depuis le 1^{er} août 2019 et coexiste avec le régime des émoluments, lequel est appelé à disparaître avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 de la loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc).

4.1.1 Bourses d'études

Le Rapport social 2012²⁸ montrait qu'un nombre significatif de bénéficiaires de l'aide sociale en formation ne pouvaient subvenir à leurs besoins sans le soutien de l'aide sociale faute de bourses d'études répondant adéquatement aux besoins. Dans les rapports suivants figuraient donc parmi les mesures l'harmonisation des bourses et de l'aide sociale, l'objectif étant que les adolescents et les jeunes adultes puissent s'affranchir intégralement de cette dernière grâce à des subsides de formation. Par la révision au 1^{er} août 2018 de l'OSF, qui a supprimé le plafond de subventionnement pour les années scolaires de préparation professionnelle et les préapprentissage, ceux-ci sont désormais suffisants pour couvrir les coûts. Sont dorénavant reconnus dans le cadre de la bourse d'études ceux liés à l'entretien, au logement et aux frais médicaux de base. En outre, les franchises sur le revenu ont été légèrement relevées de manière à élargir le cercle des ayants droit. Enfin, l'ajustement de la franchise sur le revenu pour les étudiant-e-s du degré tertiaire a constitué pour ceux-ci une incitation à exercer une activité rémunérée parallèlement à leur formation. Un monitoring destiné à évaluer les changements opérés et à déterminer si les mesures relatives aux bourses d'études portent leurs fruits est prévu en 2020.

²⁶ Guggenbühl, Tanja ; Abrassart, Aurélien et Dubach, Philipp (2016). *Evaluation des effets de la loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS) visant l'introduction d'un revenu déterminant unifié (RDU)*. Büro Bass. bueroebass.ch/fr
> Domaines d'activités > Politique sociale

²⁷ RSB 438.312

²⁸ Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale : *Rapport social 2012. La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne*, www.be.ch/dssi > Social > Publications > Aide sociale

4.1.2 Accueil préscolaire et parascolaire

Qu'il s'agisse d'accueil préscolaire (système des bons de garde) ou parascolaire (modules à journée continue), le revenu déterminant est calculé de la même manière. Par ailleurs, il est prévu de mettre fin aux disparités liées au calcul de la capacité économique, qui diverge selon que l'offre proposée concerne l'accueil préscolaire et parascolaire ou les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants entrant dans le champ de la loi du même nom, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2022²⁹. Une telle harmonisation facilitera beaucoup la tâche à l'administration et aux parents. En ce qui concerne le système des bons de garde, ces derniers sont invités à saisir les données nécessaires – éléments déterminants de leur revenu et de leur fortune, situation familiale – via l'application en ligne KiBon, qui sera élargie aux modules d'école à journée continue à compter de l'année scolaire 2020/2021.

Un autre point fondamental concerne l'incitation pour les parents recourant à l'accueil extrafamilial préscolaire et parascolaire à exercer une activité lucrative. Pour les classes au revenu modeste, cette dernière est rentable vu le niveau de la taxation et (le subventionnement) des frais de garde. En revanche, une hausse du taux d'occupation pourrait à court terme ne pas valoir la peine financièrement pour certaines familles bénéficiant de revenus plutôt élevés et comptant plusieurs enfants d'âge préscolaire. Pour soutenir ces familles, il semble plus efficace d'augmenter les déductions fiscales pour frais de garde, ce qui correspond à la stratégie fiscale du canton (augmentation à CHF 12 000 décidée en mars 2020 par le Grand Conseil)³⁰. Dans le système des bons de garde, les garderies déterminent librement leurs tarifs. Comme le canton se contente de fixer le montant des bons, le coût de prise en charge pour les parents pourrait légèrement augmenter. Une hausse excessive paraît cependant improbable, sachant que la capacité des parents à payer pour la garde des enfants a ses limites et que le système favorise la concurrence entre les fournisseurs. La Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration entend suivre l'évolution des prix et du pouvoir d'achat pour, le cas échéant, proposer des ajustements.

4.2 Harmonisation hors aide sociale

En ce qui concerne l'aide sociale matérielle, les cinq cantons ayant d'ores et déjà opté pour des lois sur l'harmonisation n'ont pas tous procédé de la même manière. C'est ainsi que Vaud et Bâle-Ville n'en n'ont pas tenu compte et que Genève a choisi une solution individuelle. Cette décision de ne pas inclure ce soutien est motivée par le fait qu'il constitue le dernier filet de la sécurité sociale après d'autres prestations prévues en amont (les prestations cantonales sous condition de ressources sont allouées selon le principe de finalité pour toute situation d'indigence et indépendamment de son origine), qu'il répond donc à une autre logique et se détermine davantage en fonction du revenu et des dépenses de la personne concernée. S'ajoute aussi le fait que l'aide sociale est soumise à l'obligation de remboursement. Les cantons ayant pris une telle option ont néanmoins élaboré leur loi sur l'harmonisation en veillant particulièrement à la compatibilité entre aide sociale matérielle et prestations octroyées en amont.

4.3 Effets de seuil dans le canton de Berne

Les effets de seuil détournent de l'exercice d'une activité lucrative. Ils procèdent de mécanismes complexes liés d'une part à la manière même dont sont organisées les prestations sociales et, de l'autre, aux interactions entre celles-ci. Sur mandat de la Confédération, la CSIAS a analysé les systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvement et, sur cette base, a établi en 2012 un rapport de

²⁹ Loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection, LPEP)

³⁰ INFRAS : *Impact de la fiscalité et des frais de garde des enfants sur le revenu disponible des parents exerçant une activité lucrative*, 2014, www.sta.be.ch > Egalité > Famille et travail > Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte

fond³¹ sur les effets de seuil et les conséquences négatives qui s'ensuivent. Les auteurs sont parvenus à la conclusion que dans le canton de Berne, certains d'entre ces effets pouvaient être réduits ou supprimés en réaménageant les différentes prestations sociales. L'étude montrait qu'à Berne, les effets de seuil étaient peu importants par rapport à ceux des autres cantons. La révision de l'OSF ainsi que l'accueil préscolaire et parascolaire ayant contribué à en minimiser l'impact, il y a lieu de penser qu'ils sont aujourd'hui encore plus faibles qu'auparavant.

4.4 Données relevées

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a défini un certain nombre de prestations octroyées en Suisse sous condition de ressources, dont il relève et publie chaque année les données³². Ces dernières constituent le seul moyen de procéder à une comparaison entre cantons. Les informations fournies ne permettent cependant pas de procéder à une analyse exhaustive du cas bernois étant donné que certaines des prestations existant dans le canton de Berne ne sont pas prises en compte par l'OFS.

5. Conclusion

De par la complexité du système, réduire les effets de seuil et les obstacles à l'exercice d'une activité lucrative apparaît comme un défi de tout premier plan. Conscient de la problématique, le Conseil-exécutif estime que l'harmonisation des différentes prestations sociales constitue un préalable important au soutien efficace et ciblé des personnes dans le besoin. Une loi en ce sens constituerait une manière d'y parvenir, solution d'ailleurs choisie par les cantons de Vaud, de Bâle-Ville, de Genève, de Neuchâtel et du Tessin. Une telle loi-cadre permettrait en effet de définir les indicateurs fondamentaux visant à mesurer les prestations sociales et favoriserait l'échange efficace des données.

Un autre moyen est cependant d'identifier, dans le cadre des révisions en cours, les besoins d'harmonisation entre les différentes prestations sociales et de mettre en œuvre des mesures appropriées. Le canton de Berne s'y emploie et a déjà enregistré des améliorations grâce à un travail d'harmonisation et de coordination dans le domaine des bourses d'étude et de l'accueil préscolaire et parascolaire. Un pas supplémentaire reste à faire en ce qui concerne les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants. Il s'agit à présent d'évaluer minutieusement les optimisations prévues ou déjà effectuées. C'est ainsi qu'un monitoring est prévu en 2020 pour déterminer si les modifications apportées dans le domaine des bourses d'études sont concluantes. Pour ce qui est des bons de garde, la DSSI entend suivre l'évolution des prix et du pouvoir d'achat pour, le cas échéant, proposer des ajustements.

L'évaluation mandatée par Vaud sur les effets de la LHPS indique clairement que les importantes différences cantonales en matière de prestations sociales rendent difficile la transposition d'une loi d'harmonisation à un autre canton. Le cas vaudois montre par ailleurs que l'introduction d'une telle législation ne permet pas de supprimer tous les effets de seuil et les freins à l'exercice d'une activité lucrative et que, par conséquent, elle doit s'accompagner d'autres ajustements.

Au vu des divers projets menés actuellement et des examens dont doivent encore faire l'objet les modifications apportées jusqu'ici, le Conseil-exécutif estime pour l'heure plus prometteuse la voie consistant à adapter et à améliorer les différentes prestations sociales, d'autant plus que les effets de

³¹ Knapfer, Caroline; Ehrler, Franziska et Bochsler, Yann (2012). *Effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Une analyse des systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvement*. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 14/12, Office fédéral des assurances sociales, www.bsv.admin.ch > Politique sociale > Couverture sociale & intégration > Effets de seuil

³² bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Sécurité sociale > Inventaire de l'aide sociale au sens large

seuil sont comparativement faibles dans le canton de Berne³³. Il considère donc que le chemin emprunté doit être poursuivi et que toute l'attention nécessaire doit être accordée à une démarche s'inscrivant dans le cadre des révisions législatives à venir. Cette manière de procéder a par ailleurs l'avantage de permettre une amélioration en continu des données, ce qui, à plus long terme, créera les conditions nécessaires pour mieux évaluer les prestations sociales sous condition de ressources et quantifier plus précisément les besoins en termes d'harmonisation.

6. Proposition au Grand Conseil

Vu l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC), le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

³³ Knapfer, Caroline; Ehrler, Franziska et Bochsler, Yann (2012). *Effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Une analyse des systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvement*. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 14/12, Office fédéral des assurances sociales, www.bsv.admin.ch > Politique sociale > Couverture sociale & intégration > Effets de seuil