



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	029-2025
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2025.GRPARL.89
Déposée le :	03.03.2025
Motion de groupe :	Non
Intervention de l'organe du GC :	Oui
Déposée par :	DEPU (Saïd, Biel/Bienne) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	920/2025 du 3 septembre 2025
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifiée
Proposition du Conseil-exécutif :	Rejet

Maintien et financement équitable des agences AVS dans les communes bernoises

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de modifier l'ordonnance sur la Caisse de compensation du canton de Berne et ses agences afin d'y inscrire, en plus de l'indemnité pour les frais administratifs, le principe d'une rétribution obligatoire pour les dépenses des agences AVS en matière d'infrastructures (mobilier, matériel d'usage, abonnement Internet, postes de travail, etc.) ;
2. d'inscrire le principe d'un droit transitoire dans l'ordonnance sur la Caisse de compensation du canton de Berne et ses agences qui permettrait une prise en charge des frais en question à titre rétroactif ;
3. de mettre en œuvre des mesures immédiates pour éviter la fermeture ou le regroupement des agences AVS dans les régions périphériques, en tenant compte des besoins spécifiques des populations locales, notamment des personnes âgées ou à mobilité réduite ;
4. de développer une stratégie cantonale visant à maintenir un accès de proximité aux services publics essentiels, y compris les agences AVS, dans les communes du canton.

Développement :

La Caisse de compensation du canton de Berne (CCB) assure une application efficace et orientée vers la clientèle des assurances sociales de l'AVS ainsi que des allocations familiales et des prestations complémentaires. En tant que l'une des plus grandes caisses de compensation de Suisse, elle gère 141 000 cotisantes et cotisants, 320 000 salariées et salariés, 159 500 bénéficiaires de rentes AVS/AI et 50 000 bénéficiaires de prestations complémentaires.

Les agences AVS ont pour rôle d'informer et de conseiller la population, de recueillir et de transmettre des informations sur la situation personnelle des assurées et assurés, de surveiller l'affiliation des personnes tenues de cotiser et de renseigner les bénéficiaires sur leur droit aux prestations complémentaires. Dans le Jura bernois, on en compte dix-sept, qui doivent assumer un travail considérable. En effet, dans une commune telle que Valbirse, qui compte 1033 personnes en âge de recevoir une rente AVS, auxquelles s'ajoutent 70 bénéficiaires de rentes AI, l'agence est chargée de numériser les justificatifs demandés aux personnes ayant déposé une demande de rente sur un portail de la CCB, qui rend les décisions concernant ces demandes. Outre la gestion des rentes, l'agence AVS doit également enregistrer et suivre 316 employeuses et employeurs pour le calcul des cotisations salariales, 66 personnes non actives, 136 indépendantes et indépendants et 240 dossiers de prestations complémentaires. Ainsi, environ un tiers de la population doit se rendre au moins une fois par année dans une agence AVS. Les agences AVS jouent de plus un rôle crucial en garantissant un accès de proximité aux prestations sociales fondamentales, notamment pour les personnes âgées ou à mobilité réduite. En effet, la génération de personnes bénéficiant de rentes n'est pas habituée à l'informatique et ne dispose pas toujours de proches aidantes et de proches aidants pour les soutenir dans ces démarches administratives. Par exemple, pour demander des prestations complémentaires, il est nécessaire de remplir un formulaire de quatorze pages, souvent agrémenté de formulaires annexes complexes et plus adaptés à des juristes qu'à des personnes à la retraite. Ces difficultés poussent de nombreuses personnes à solliciter l'aide de l'agence AVS pour accomplir ces démarches essentielles et démontrent que ces agences sont indispensables.

L'article 17, alinéa 2 de l'OCCB prévoit que la CCB peut fournir aux agences un équipement spécifique pour faciliter leurs activités, mais aucune rétribution n'y est explicitement mentionnée. De plus, l'indemnité allouée aux communes est calculée sur le montant des cotisations versées par la « clientèle » de l'agence, ce qui désavantage particulièrement les communes des régions périphériques, où le travail fourni par les agences est pourtant identique à celui des régions plus centrales. Durant le mois de novembre, plusieurs communes ont été informées par courrier que l'indemnisation allouée aux communes responsables de plus de 5000 habitants, qui représente 550 000 francs pour l'ensemble du canton, ne serait plus versée en 2025. Pour une commune comme Valbirse, cela signifie la perte d'une rétribution qui s'élevait à 11 000 francs en 2024, une somme sans commune mesure avec les ressources déployées (environ 0,7 EPT). Or, il est inacceptable que les communes supportent seules des prestations sans prérogatives ou pouvoir de décision.

Le canton justifie la réduction du nombre d'agences AVS par leur non-rentabilité et l'absence de base légale claire pour une rétribution régulière et menace cet accès. Cette orientation va à l'encontre du rôle indispensable des petites structures, qui fournissent un service de qualité et de proximité profitant tant à la CCB qu'à la population locale. Cette centralisation des services publics envisagée par le canton augmente de plus les distances à parcourir pour accéder aux prestations essentielles. Cette approche est inadéquate face aux difficultés croissantes des seniors à se déplacer et à la complexité des démarches administratives en ligne. Dans le Jura bernois, il est en effet impossible de créer des services centralisés sans allonger significativement les trajets. Il est donc indispensable de maintenir ces agences et de reconnaître leur importance par un cadre légal clair et un financement équitable. L'inscription de ces principes dans l'OCCB est essentielle pour préserver l'équité territoriale et répondre aux besoins de la population.

Réponse du Conseil-exécutif

Les chiffres 1 et 2 de la présente motion portent sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive), puisque sa réalisation relève des compétences du Conseil-exécutif à édicter des ordonnances (art. 11, al. 2 de la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants [LiLAVS ; RSB 841.11]). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

La motion demande une rétribution pour les dépenses des agences AVS en matière d'infrastructure, la mise en œuvre de mesures immédiates pour éviter la fermeture ou le regroupement des agences AVS dans les régions périphériques ainsi que le développement d'une stratégie cantonale visant à maintenir un accès de proximité aux services publics essentiels, y compris les agences AVS, dans les communes du canton.

Le 17 juin 2022, le Parlement fédéral a adopté un projet de modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier avec pour objectifs d'axer davantage la surveillance sur les risques dans les domaines de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), des prestations complémentaires (PC), des allocations pour perte de gain (APG) et des allocations familiales dans l'agriculture, de renforcer la gouvernance et de piloter de manière adéquate les systèmes d'information. Parallèlement, le Parlement a abrogé l'obligation pour chaque commune de disposer d'une agence, étant d'avis qu'en raison des progrès de la technique et des changements structurels, les agences avaient perdu en importance. Il revient désormais aux cantons de décider s'ils entendent toujours gérer des agences communales, quelles tâches ils veulent leur attribuer et comment ils prévoient de les financer.

Ces modifications ont donné l'occasion à la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) d'instituer en 2023 un groupe de travail composé de représentantes et de représentants de l'Association bernoise des agents AVS (ABAA), de la Caisse de compensation du canton de Berne (CCB) ainsi que de l'Office des assurances sociales (OAS). Ce groupe a été chargé d'adapter aux nouvelles dispositions la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LiLAVS) et l'ordonnance sur la Caisse de compensation du canton de Berne et ses agences (OCCB). L'Association des communes bernoises (ACB) a été régulièrement tenue informée du projet et des résultats intermédiaires et invitée à se prononcer à leur sujet. Au mois de décembre 2024, toutes les communes et les agences du canton de Berne ont pu prendre connaissance du projet.

Chiffres 1 et 2

Jusqu'en 2014, les communes responsables d'agences AVS dont la population résidente était égale ou supérieure à 5000 personnes recevaient de la CCB une indemnisation (550 000 francs par an au total à l'échelle du canton) servant à compenser les charges supplémentaires liées à l'installation de l'application spécialisée alors utilisée ainsi qu'à son emploi complexe. La commune de Valbirse citée dans la motion ne fait pas partie de cette catégorie. L'introduction de la nouvelle application spécialisée en 2014 a mis fin à la nécessité de disposer d'installations TIC. Quant au travail nécessaire, il était désormais fortement réduit. Les contrats existants ont alors été abrogés, mais les paiements du montant fixé se sont poursuivis, ce qui a été contesté lors d'un examen mené par la CCB. Les contributions aux frais d'administration peuvent être utilisées uniquement pour atteindre les buts de l'AVS. L'article 17, alinéa 2 OCCB, mentionné dans la motion, selon lequel la CCB « peut en outre mettre à disposition des agences qui s'y prêtent un équipement spécifique destiné à faciliter le traitement des affaires », a été conçu selon le rapport accompagnant l'ordonnance pour des moyens d'exploitation particuliers, d'une durée

d'utilisation limitée, tels que des ressources informatiques. C'est pour ces différentes raisons que la CCB a cessé définitivement de procéder à ces paiements spéciaux, en novembre 2024, tout en informant les communes.

La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) révisée, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024, ne prévoit plus de tâches pour les agences AVS communales telles que la participation à la redéfinition, à la notification et à la facturation des cotisations aux assurances sociales (obtention de documents incluse). Les contributions aux frais d'administration de l'AVS n'étaient auparavant versées que pour des tâches relevant du droit fédéral, qui ont disparu. Il s'agit par conséquent d'examiner, dans le cadre du projet de révision totale de la législation actuelle, la possibilité de financer à l'avenir les agences pour les autres tâches qu'elles assument.

Le Conseil-exécutif estime donc qu'une adaptation actuelle de l'ordonnance est à la fois prématurée et non pertinente, puisque les nouvelles réglementations portant sur le financement sont en cours d'élaboration. Conformément à la planification prévue, c'est au cours du deuxième trimestre de 2026 que la procédure de consultation sera lancée au sujet de la LiLAVS entièrement révisée. À partir de 2027, cette loi sera traitée par le Grand Conseil et elle entrera en vigueur en 2029 en même temps que l'OCCB révisée.

Chiffre 3

Conformément à l'article 7, alinéas 1 et 2 LiLAVS, les communes municipales créent des agences de la CCB. Par ailleurs, plusieurs d'entre elles peuvent se regrouper pour créer une agence. À l'heure actuelle, 120 communes ont déjà rassemblé leurs agences sur une base volontaire. Le Conseil-exécutif reconnaît leur utilité pour la population. Ces agences sont en effet proches des gens, représentent le premier point de contact pour toutes les questions ayant trait aux assurances sociales et aident les personnes ayant besoin d'une interlocutrice ou d'un interlocuteur (p. ex. les personnes à mobilité réduite, celles qui ne disposent que de faibles compétences numériques ou encore qui ne maîtrisent pas la langue). Le personnel des agences aide en outre celles et ceux qui doivent remplir des demandes de prestations (p. ex. annonce pour une obtention de PC). Aujourd'hui, il existe 215 agences AVS pour 335 communes, qui ne peuvent être comparées puisque leur bassin de population varie entre 160 et 150 000 personnes et que leur nombre d'équivalents plein temps (EPT) oscille entre 0,1 et 21,5. Une bonne moitié de ces agences prévoit moins de 0,5 EPT pour l'accomplissement des tâches et, dans un peu plus de 50 % des agences, la population concernée est inférieure à 2500 personnes. Environ 40 % des agences n'emploient qu'une seule personne. Les heures d'ouverture dans les petites structures sont souvent réduites et l'accès à celles-ci est limité. Compte tenu des tâches étendues et de plus en plus complexes à effectuer, il n'est pas facile, pour les agences disposant de peu de personnel, d'effectuer leur travail de manière irréprochable et efficiente. Enfin, les communes et les agences sont elles aussi confrontées au problème du manque de main-d'œuvre qualifiée.

Le Conseil-exécutif estime qu'en raison de ces défis et évolutions, les communes (des régions périphériques) ne doivent pas être privées de la possibilité de regrouper les agences. Celle-ci permet en effet aux communes d'associer leurs ressources et d'offrir ainsi à leurs habitantes et à leurs habitants des prestations du niveau de qualité et d'efficacité requis. Le gouvernement rejette toute mesure restrictive à cet égard.

Chiffre 4

Le canton de Berne applique, notamment sur mandat du Grand Conseil¹, une stratégie pour une administration numérique². En suivant ce programme, le Conseil-exécutif fait avancer de manière ciblée la transition numérique de l'administration cantonale. Dans un avenir proche, la population et l'économie devraient pouvoir effectuer toutes leurs transactions avec l'administration sous une forme complètement électronique. L'objectif est de réduire les charges administratives et d'améliorer l'attrait du canton comme espace d'activité économique et de vie en société³. C'est ainsi que des services efficaces, de haute qualité et efficaces, pourront être fournis. La numérisation offre à chacune et chacun les mêmes chances et la même autonomie, sans distinction de formation, d'origine ou d'âge⁴. Les technologies et les procédures numériques font aujourd'hui déjà clairement partie du quotidien et caractérisent la société et l'économie. Cette tendance va se poursuivre à l'avenir, et le domaine des agences AVS dans le canton de Berne est lui aussi concerné par ces évolutions. Les progrès de la numérisation permettront d'échanger directement un nombre toujours accru d'informations entre la clientèle et la CCB (un exemple : 80 % des annonces de demandes de rentes s'effectuent de la sorte actuellement). La CCB est d'ailleurs en train d'étendre ses prestations numériques destinées à la clientèle.

Comme mentionné, le Conseil-exécutif estime que les agences communales sont des interlocutrices importantes pour la population, et tout particulièrement pour la partie d'entre elle qui ne dispose que de faibles compétences en matière numérique ou ne maîtrise pas la langue officielle et qui doit encore pouvoir à l'avenir se rendre dans ces antennes. Le Conseil-exécutif va continuer à suivre la voie de la Stratégie pour une administration numérique qui a été adoptée et n'est donc pas favorable à une nouvelle stratégie qui s'y opposerait. Par conséquent, le gouvernement propose le rejet de la présente motion.

Destinataire

– Grand Conseil

¹ Motion 192-2016 (Streit-Stettler, PEV, Berne) « Cyberadministration : élaboration d'une stratégie », <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaefitssuche/geschaefitsdetail.html?guid=49caab7ccc624d6189809599567e49d0>.

² Stratégie pour une administration numérique du canton de Berne, <https://www.sta.be.ch/content/dam/sta/dokumente/fr/themen/digitale-verwaltung/strategie-administration-numerique.pdf>.

³ Stratégie pour une administration numérique, <https://www.sta.be.ch/fr/start/themen/digitale-verwaltung/strategie.html>.

⁴ Stratégie pour une administration numérique, p. 9, <https://www.sta.be.ch/content/dam/sta/dokumente/fr/themen/digitale-verwaltung/strategie-administration-numerique.pdf>.