

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 148-2019
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2019.RRGR.184

Déposée le: 03.06.2019

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

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1380/2019 du 11 décembre 2019
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: –



Evolution des bénéficiaires de l'aide sociale

Selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS), le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne a augmenté d'environ 8 pour cent en une décennie. Si les chiffres concernant les ressortissant-e-s suisses sont restés stables, le nombre de ressortissants étrangers et de ressortissantes étrangères, en particulier en provenance d'Afrique, a fortement augmenté.

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

1. Alors qu'en 2007, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale provenant d'Afrique s'établissait à 1957, il est passé à 5312 en 2017, ce qui représente une augmentation de 271 pour cent. Comment le gouvernement explique-t-il cette augmentation et que compte-t-il faire pour s'y opposer ?
2. Combien de personnes originaires d'Afrique sont actuellement, ou plus exactement étaient bénéficiaires de l'aide sociale à fin 2018 ?
3. L'augmentation la plus importante concerne les Erythréen-ne-s. D'après l'OFS, 37 Erythréen-ne-s étaient inscrit-e-s à l'aide sociale en 2007, mais en 2017, ce chiffre s'établissait à 1990. D'après les informations recueillies auprès de directeurs communaux

des affaires sociales, il y a parmi eux de nombreuses familles. Quel est le taux de natalité des Erythréen-ne-s et quel est celui des Suisses-esses (de 2007 à ce jour) ?

4. Plus vous avez d'enfants, plus vous recevez d'aide sociale. Les prestations circonstancielles sont également plus élevées. De plus, vous avez automatiquement droit à un appartement plus grand et plus cher. Les enfants sont une protection contre les sanctions. D'après la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), seule la part adulte de l'aide sociale peut être réduite.
 - a. L'aide sociale incite-t-elle les gens à fonder une famille nombreuse ?
 - b. Les familles nombreuses dont les parents travaillent sont-elles désavantagées par rapport à celles qui bénéficient de l'aide sociale, puisqu'elles ne reçoivent que des allocations familiales et, le cas échéant, des réductions de primes ?
5. Alors qu'en 2007, 3232 personnes originaires des 27 Etats membres de l'UE étaient bénéficiaires de l'aide sociale, leur nombre est passé à 4349 en 2017, soit une augmentation de plus d'un tiers. Comment le Conseil-exécutif explique-t-il cette augmentation considérable ?
6. Quel jugement le Conseil-exécutif porte-t-il sur le fait que les statistiques explosent précisément là où la Suisse ne peut plus guère exercer d'influence en raison des traités internationaux en vigueur ?
7. L'augmentation de la population âgée est également alarmante. Dans la tranche d'âge des 56 à 64 ans, le canton de Berne comptait 3031 personnes inscrites à l'aide sociale en 2011, contre 4147 en 2017. Il s'agit d'une augmentation de 35 pour cent.
 - a. Comment le gouvernement explique-t-il cette augmentation chez les personnes âgées ?
 - b. Cette augmentation aura-t-elle également un impact sur les prestations complémentaires, puisque l'on peut supposer qu'un grand nombre des personnes susmentionnées resteront bénéficiaires de l'aide sociale jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge de l'AVS et subiront donc des pertes à la caisse de pension ?
8. On soutient que les réfugiés et les étrangers sont sur un pied d'égalité avec la population autochtone (égalité de traitement selon la Constitution fédérale). Aucune distinction ne peut donc être faite en matière d'aide sociale. L'aide sociale prévoit cependant, par exemple, un soutien des membres de la famille et l'épuisement de la fortune. En outre, l'aide sociale reçue doit être remboursée, par exemple après un héritage. Il est donc évident que les réfugiés et les étrangers récemment arrivés sont moins susceptibles d'être éligibles que la population autochtone. Nous désavantageons par conséquent notre propre population. Cette anomalie ne constitue-t-elle pas une violation de la Constitution fédérale (égalité de traitement) et que compte faire le Conseil-exécutif pour y remédier ?

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1

L'augmentation évoquée par l'auteure de l'interpellation s'inscrit dans le cadre des flux migratoires sur lesquels le gouvernement n'a aucune influence. De plus, la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et étrangères et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération, conformément à l'article 121, alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst ; RS 101).

Depuis le début des années 1980, le principal facteur de croissance démographique en Suisse est l'immigration. Dans l'ensemble du pays, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale provenant d'Afrique a connu une forte hausse entre 2007 et 2017 (+220 %), qui s'est répercutée dans le canton de Berne pour la même période (+271 %). Une majorité d'entre eux a déposé une demande d'asile en Suisse. Leur niveau de formation et de langue assez bas complique souvent leur insertion professionnelle, ce qui explique pourquoi nombre d'entre eux sont dépendants de l'aide sociale à long terme.

Par ailleurs, en vertu du droit fédéral, les requérant-e-s d'asile ne sont pas autorisé-e-s à exercer d'activité lucrative pendant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de leur demande, ce qui les rend inévitablement tributaires de l'aide sociale. Si une décision de renvoi est rendue en première instance durant cette période, les autorités peuvent prolonger l'interdiction de trois mois supplémentaires. En cas de décision de renvoi exécutoire, les demandeurs et demandeuses d'asile ne peuvent plus recevoir d'autorisation de travailler ou cette dernière est suspendue. Il est primordial de favoriser rapidement et durablement l'intégration professionnelle et sociale des personnes ayant obtenu un droit de séjour afin que ces dernières puissent subvenir à leurs besoins. Plus leur nombre sera grand, plus il sera possible de réaliser des économies à long terme dans le domaine de l'aide sociale. Par conséquent, la Confédération et les cantons ont introduit en 2018 l'Agenda Intégration Suisse (AIS), un programme commun destiné à insérer plus rapidement les personnes admises à titre provisoire et les réfugié-e-s reconnu-e-s (AP/R) dans le monde du travail et à mieux les intégrer dans notre société. Le 1^{er} mai 2019, le forfait d'intégration versé par la Confédération aux cantons a en outre été augmenté de 6000 à 18 000 francs par personne reconnue comme AP/R. Le canton de Berne applique rigoureusement les principes de l'AIS et met en œuvre actuellement de nombreuses mesures dans les domaines de l'AIS suivants : insertion professionnelle, encouragement de l'apprentissage de la langue, formation, développement de la petite enfance, gestion des cas informatisée et information/travail en réseau/relations publiques. La restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (NA-BE) qui interviendra dans le courant du second semestre 2020 contribuera à promouvoir l'intégration durable de bien davantage d'AP/R dans le marché du travail. En lieu et place de la palette jusqu'à présent relativement hétérogène d'offres directement financées par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), cinq partenaires régionaux endosseront, sur mandat de cette dernière, la responsabilité opérationnelle globale dans les domaines de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration. Le placement sur le marché primaire du travail et la collaboration avec les entreprises et les employeurs constituent un objectif majeur.

Question 2

Selon la statistique de l'aide sociale publiée par l'Office fédéral de la statistique (OFS), qui contient les données les plus récentes au moment de la rédaction de la présente réponse, 5312 personnes originaires d'Afrique percevaient des prestations d'aide sociale à la fin 2017.

Question 3

Le tableau présente l'évolution du taux de natalité chez les Suissesses et les Erythréennes domiciliées en Suisse de 2007 à 2017¹ :

Année	Nombre moyen d'enfants par Suissesse	Nombre moyen d'enfants par Erythréenne domiciliée en Suisse
2007	1,33	2,74
2008	1,37	2,76
2009	1,40	2,76
2010	1,42	2,29
2011	1,42	3,56
2012	1,43	3,53
2013	1,42	3,90
2014	1,43	3,26
2015	1,43	3,45
2016	1,42	3,63
2017	1,40	3,54

En moyenne, une Suissesse a 1,4 enfant. Ce chiffre s'élève à 3,5 chez les Erythréennes domiciliées en Suisse. La réglementation actuelle relative au regroupement familial des ressortissant-e-s d'Etats tiers explique en partie pourquoi le taux de natalité a connu une croissance significative chez les Erythréennes domiciliées en Suisse alors qu'il est resté stable chez les Suissesses durant la période considérée.

Question 4a

L'aide sociale est versée au cas par cas selon les besoins attestés. Lorsqu'un ménage s'agrandit, le forfait pour l'entretien n'est pas accordé proportionnellement au nombre de personnes, mais selon une échelle d'équivalence dégressive². Les prestations circonstancielles (PC) sont octroyées dans un but précis et uniquement dans certains cas particuliers (p. ex. accueil extrafamilial). De même, les dépenses pour un logement plus grand sont accordées à des ménages de plusieurs personnes.

Selon l'auteure de l'interpellation, les enfants sont une protection contre les sanctions. D'après les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), seule la part de l'aide sociale versée aux adultes peut être réduite. C'est en effet le cas. Cependant, le Conseil-

¹ Office fédéral de la statistique (OFS), Section Démographie et migration, 2019

² Le forfait pour l'entretien pour deux personnes ne correspond pas au double de celui pour une personne, mais équivaut à ce dernier multiplié par 1,53. Il est multiplié par 1,86 pour 3 personnes, par 2,14 pour 4, etc.

exécutif est d'avis que seul le comportement fautif des parents doit être sanctionné, au vu des principes de causalité et de proportionnalité.

Question 4b

Dans certains cas, il est possible que les familles nombreuses dont les parents travaillent soient désavantagées par rapport à celles qui bénéficient de l'aide sociale. Dans l'Espace Mittelland, le salaire médian pour un poste à plein temps s'élève à 6400 francs³ par mois (brut). Comme le montre l'exemple fictif du tableau ci-dessous, il est possible qu'une famille de sept personnes (cinq enfants) percevant l'aide sociale touche un revenu plus élevé que le salaire médian suisse :

Aide sociale versée à une famille nombreuse (7 personnes)	Montant par mois en francs
Forfait pour l'entretien	2764
Logement (charges incluses)	1900 ⁴
Primes d'assurance-maladie (après RIP ⁵)	918
PC (frais de santé : franchise, quote-part et autres)	700
Supplément d'intégration Mme S (participation à un programme d'insertion)	100
Supplément d'intégration M. S (participation à un cours de langue intensif)	100
Loisirs des enfants (école de musique, club de football, etc.)	75
Total par mois en francs	6557

Contrairement aux familles bénéficiaires de l'aide sociale, les familles touchant un revenu issu d'une activité lucrative proche du salaire médian doivent payer des impôts et des cotisations aux assurances sociales. En revanche, elles reçoivent environ 230 francs d'allocations familiales par enfant de moins de 16 ans et, le cas échéant, bénéficient des réductions individuelles de primes d'assurance-maladie. Les ménages bénéficiaires de l'aide sociale, quant à eux, ont droit à une réduction ordinaire maximale des primes. La réduction accordée aux familles dont les parents travaillent peut être élevée en fonction des déductions et des compensations, conformément à l'article 6, alinéa 4 de l'ordonnance cantonale du 25 octobre 2000 sur l'assurance-maladie (OCAMal ; RSB 842.111.1). Dans le cas du ménage exerçant une activité lucrative, la charge fiscale et les cotisations mensuelles aux assurances sociales d'une part ainsi que les allocations familiales et les réductions de prime d'autre part s'annulent quelque peu. Force est de constater que le revenu disponible du ménage bénéficiant de l'aide sociale est aussi élevé que celui de la famille travaillant à plein temps dans l'Espace Mittelland et ayant un revenu proche du salaire médian. De telles situations sont problématiques.

La révision de la loi sur l'aide sociale rejetée par le corps électoral le 19 mai 2019 aurait dû combattre cette injustice en réduisant globalement le montant du forfait pour l'entretien. Dans tous les cas, l'exercice d'une activité lucrative doit être plus attrayant que la perception de

³ Enquête suisse sur la structure des salaires, OFS, 2016

⁴ Exemple de la ville de Berne (loyer maximal pour un ménage de 7 personnes).

⁵ Réduction individuelle des primes. Le montant à la charge du bénéficiaire correspond au montant maximal reconnu par l'aide sociale pour les primes d'assurance 2019 duquel on soustrait la réduction ordinaire maximale de la prime 2019.

prestations d'aide sociale. Il s'agit d'éviter que les bénéficiaires de l'aide sociale disposent de plus de moyens financiers que les personnes qui travaillent. Dans le cadre des futures lois, il faudra examiner quelles mesures pourraient permettre de combattre ces inégalités.

A noter que les explications ci-avant concernent uniquement l'aide sociale ordinaire. Selon le statut juridique des personnes relevant du domaine de l'asile, les montants à accorder sont plus bas.

Question 5

L'augmentation entre 2007 et 2017 du nombre de ressortissant-e-s des Etats membres de l'UE/AELE bénéficiant de l'aide sociale dans le canton de Berne s'explique par une hausse générale, dans des proportions égales, de l'immigration de ce même groupe de personnes pendant la même période donnée (+27 %)⁶.

Question 6

Comme mentionné dans la réponse à la question 5, l'augmentation du nombre de ressortissant-e-s des Etats membres de l'UE/AELE bénéficiaires de l'aide sociale a été proportionnelle à celle de l'immigration du même groupe de personnes. En 2017, le taux d'aide sociale des ressortissants des Etats membres de l'UE28/AELE atteignait 3 pour cent dans toute la Suisse et dépassait celui des Suisses (2,3 %)⁷. Seul 1 pour cent des personnes entrées en Suisse grâce à l'accord sur la libre-circulation recourt à des prestations de l'aide sociale en complément à une activité lucrative à plein temps ou temps partiel. Cette proportion est restée constante au cours de ces dernières années⁸.

Question 7a

Des chiffres absolus ne permettent pas d'expliquer de manière concluante l'accroissement du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale plus âgés qui est lié à la croissance de l'ensemble de la population pendant la période observée et à la hausse du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans son ensemble. Par ailleurs, il ressort d'une comparaison des chiffres que la catégorie ayant connu la plus forte augmentation démographique est celle des 50 ans et plus. Il en découle une hausse disproportionnée du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale appartenant à cette tranche d'âge. Ce phénomène s'explique aussi par le fait que les jeunes éprouvent plus de difficultés à s'affranchir de l'aide sociale et se retrouvent ainsi « enracinés » une fois qu'ils deviennent plus âgés. Ainsi, le nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale parmi les personnes âgées de 50 à 64 ans a augmenté de 40 pour cent entre 2011 et 2017 tandis que le nombre de nouveaux bénéficiaires est resté constant au cours de cette période⁹.

Les personnes âgées de 56 à 64 ans présentent un risque relativement faible de recourir à l'aide sociale. En 2017, elles étaient 3,4 pour cent à en bénéficier dans le canton de Berne. Les taux d'aide sociale les plus élevés sont de nouveau enregistrés chez les enfants et les jeunes de 0 à 17 ans (7,7 %), les jeunes adultes de 26 à 35 ans (5 %) et les adultes de 36 à 45 ans (5,1 %). Les personnes de 56 à 64 ans ne représentent que 9,7 pour cent de tous les bénéficiaires de l'aide sociale. Celles de plus de 50 ans restent généralement plus longtemps tributaires de l'aide sociale et rencontrent de grandes difficultés à se réinsérer professionnellement après la perte

⁶ [OFS, Population résidante permanente étrangère selon la nationalité, 1980-2017](#)

⁷ [Quinzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE du 01.07.2019 \(p. 39\)](#)

⁸ [Quatorzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE du 03.07.2018 \(p. 6\)](#)

⁹ [Rapport explicatif de la Confédération sur la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs \(2018, p. 21\)](#)

d'un emploi. Il en résulte une diminution du nombre de personnes qui parviennent à s'affranchir de l'aide sociale et une augmentation de la durée d'octroi. Il apparaît également que les plus de 50 ans qui perdent leur emploi et se retrouvent dépendants de l'aide sociale possèdent souvent peu de qualifications spécifiques même si leur niveau de formation est en moyenne plus élevé que celui des plus jeunes.

Question 7b

La dépendance à l'aide sociale mène à des rentes plus basses provenant des 1^{er} et 2^e piliers. Plus elle dure, plus elle a une influence sur les PC. Les bénéficiaires de l'aide sociale ont droit aux PC également lorsqu'ils reçoivent l'AVS deux ans avant leur retraite. Comme l'auteure de l'interpellation le mentionne, il est vrai que le canton de Berne comptait 4147 personnes de 56 à 64 ans touchant partiellement ou entièrement les prestations de l'aide sociale en 2016. Il s'agit de 1116 personnes de plus qu'en 2011. Une majorité d'entre elles devra recourir à l'aide sociale jusqu'à l'âge de la retraite et verra donc le montant de la rente du 2^e pilier réduit. De ce fait, il faut s'attendre à une augmentation difficile à chiffrer des dépenses relatives aux PC. Chaque cas impliquant une personne proche de la retraite durablement tributaire de l'aide sociale est dans le fond inacceptable.

Les travaux menés pour réformer l'aide sociale devront mettre en évidence les mesures à prendre afin d'éviter ces situations. Le Conseil-exécutif est favorable aux prestations de raccordement, qui font actuellement l'objet de débats à l'échelon fédéral. Toutefois, il ne s'agit pas uniquement de s'attaquer aux symptômes du chômage. Il faut également en combattre les causes. Cela signifierait avant tout une remise en question des montants des cotisations à la caisse de pension, qui augmentent de façon disproportionnée à mesure que les personnes en emploi approchent de la retraite. Elles renchérissent massivement les coûts salariaux des travailleurs et travailleuses plus âgé-e-s, qui voient leurs chances de décrocher un poste diminuer au profit des plus jeunes.

Question 8

La population étrangère n'est pas entièrement sur un pied d'égalité par rapport à la population autochtone. Contrairement aux Suisses et aux Suissesses, les étrangers et les étrangères peuvent par exemple se voir retirer leur permis de séjour en cas de perception des prestations de l'aide sociale sur le long terme (réfugiés exceptés). Il est vrai qu'en raison de leur situation financière, les personnes réfugiées et étrangères peuvent généralement moins compter sur le soutien des membres de la famille ou sur une fortune à épuiser que les Suisses et les Suissesses. Cependant, les services sociaux vérifient la subsidiarité des prestations (obligation d'entretien, fortune, obligation de rembourser) prévue par la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1) de la même manière pour tout le monde, indépendamment de l'origine. Par conséquent, il ne s'agit en aucun cas d'une violation de la Constitution fédérale (égalité de traitement¹⁰).

Destinataire

- Grand Conseil

¹⁰ Droit fondamental d'égalité à l'art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst. ; RS 101)