



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 041-2022
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.54

Déposée le : 07.03.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Rai (Bern, LG) (porte-parole)
Junker Burkhard (Lyss, PS)
Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Non 10.03.2022

N° d'ACE : 704/2022 du 29 juin 2022
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié

Optimisation de l'insertion professionnelle dans le canton de Berne (IP-BE) : questions en suspens concernant le changement de système prévu

Actuellement, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) est en train de peaufiner le programme de mise en œuvre du projet « Optimisation de l'insertion professionnelle dans le canton de Berne (IP-BE) ». Or dans ce programme, il n'est nullement question d'optimisations, mais plutôt d'un changement fondamental de système. Vu de l'extérieur, les raisons pour lesquelles l'intégration professionnelle doit subir une telle refonte ne sont pas compréhensibles puisqu'aucune évaluation du système en place n'a été faite durant les dix dernières années et qu'il n'a donc pas été possible d'en éprouver l'efficacité ni de définir les éventuelles adaptations permettant d'augmenter encore l'efficacité.

D'un point de vue spécialisé, il convient de saluer le fait que le canton contrôle à intervalles réguliers ses programmes et les mises en œuvre qui s'en suivent dans la pratique pour en déterminer l'efficacité et les potentiels d'amélioration et pour prendre les mesures qui en découlent. Toutefois, modifier le système sans l'avoir évalué auparavant comporte le risque de dépenser au final beaucoup d'argent pour un changement de système et de programme sans améliorations tangibles pour les groupes cibles.

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

1. Pourquoi a-t-on renoncé à évaluer l'efficacité des programmes d'occupation et d'insertion proposés dans le cadre de l'aide sociale actuels (POIAS) avant de décider de la manière dont serait développée l'intégration professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale dans tout le canton ?
2. Lors de l'élaboration du programme, y a-t-il eu un recensement de la taille des différents groupes cibles pour chaque programme (intégration professionnelle / sociale), du nombre

moyen de postes adaptés aux groupes cibles disponibles sur le marché du travail primaire, des raisons du chômage et des perspectives qui s'offrent aux personnes concernées ?

3. Sur quels constats scientifiques en matière d'intégration professionnelle et d'aide sociale le nouveau système se base-t-il ?
4. Un projet suivi et une étude de la ville de Winterthur ont montré que l'augmentation de ressources en personnel dans les services sociaux a conduit à une indépendance financière plus rapide chez les bénéficiaires des aides. Dans quelle mesure ce constat a-t-il été intégré au programme planifié ?
5. Le programme prévoit que les services sociaux accompagnent les mesures d'intégration sociale et que l'attribution aux services spécialisés de l'intégration professionnelle intervienne dans les 30 jours. Quels sont les moyens mis à disposition des services sociaux pour absorber ce travail supplémentaire ?
6. Quelles sont les considérations qui poussent à réduire ou à limiter dans le temps les mesures d'intégration sociale dans le nouveau programme, alors que tant la statistique 2020 de l'aide sociale de la Confédération que l'évaluation des chiffres des POIAS 2020 montrent clairement, tout comme le programme de la DSSI lui-même, que plus de 50 % des personnes ne remplissent pas les critères prévus pour s'inscrire auprès des services spécialisés de l'insertion professionnelle (SSIP) et dépendent de « l'intégration sociale » ?
7. Le projet prévoit une réorientation (suppression des structures actuelles, passage d'un financement aux structures à un soutien financier direct aux personnes) qui nécessite des adaptations de la loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc) pour l'accréditation. Quelles sont les urgences démontrées par la pratique / le système actuel qui justifient la « modification indirecte » prévue par la loi sur l'égalité pour les personnes handicapées (LHand, entrée en vigueur au 01.01.2024) plutôt qu'une modification ordinaire dans le cadre de la prochaine révision de la LPASoc (2026) ?
8. Le projet prévoit à la fois une plateforme en ligne pour tous les programmes et l'utilisation d'un système de gestion des cas uniforme. Des projets sont-ils déjà en cours ou des appels d'offres ont-ils été lancés afin que ces formules soient prêtes et testées en cas de modification indirecte au travers de la LHand et donc d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024, afin d'éviter d'avoir recours à des solutions transitoires coûteuses ?
9. Le nouveau système se concentre sur les personnes « aptes au travail » et « aptes au marché du travail » (dans les programmes POIAS 2020, environ 5 % de tous les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent être placés directement par le biais d'une agence de placement), le seuil du marché du travail suisse est fixé très haut. Pourquoi la plupart des moyens sont-ils concentrés sur ce groupe de personnes et pourquoi renonce-t-on par exemple aux programmes destinés aux personnes de plus de 55 ans, alors que l'on sait qu'un nombre considérable de personnes ont besoin d'avoir une structure de jour pour se stabiliser ?
10. Comment se présentent les coûts actuels par rapport aux futurs coûts supposés pour la mise en œuvre du nouveau système (y compris les dépenses informatiques) ?

Motif de l'urgence : il est prévu que le Grand Conseil prenne connaissance du programme IP-BE durant la session de juin et des éventuelles adaptations indirectes faites au travers de la LHand durant la session de septembre. Afin de se forger une opinion, il convient de répondre aux questions avant que le Grand Conseil ne prenne connaissance du programme.

Réponse du Conseil-exécutif

Le projet Optimisation de l'insertion professionnelle dans le canton de Berne (IP-BE) vise à optimiser et à développer l'actuel modèle de l'insertion professionnelle. Il s'inscrit en effet pleinement dans le sillage de l'objectif stratégique 3 du programme gouvernemental, lequel entend promouvoir la cohésion sociale en renforçant une intégration ciblée des personnes socialement défavorisées.

Ce projet a été initié par la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) et la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE), et développé en collaboration avec différentes parties prenantes. Le calendrier prévu dans le programme de mise en œuvre est déjà dépassé. L'évaluation des retours à la vaste consultation menée au printemps 2022 est en cours ; c'est sur la base de ces résultats que la DSSI et la DEEE décideront de la suite. Ainsi, on ignore encore si, quand et sous quelle forme le programme de mise en œuvre sera soumis au Grand Conseil.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit.

Question 1

La DSSI n'a effectivement pas mené d'évaluation, mais un état des lieux a mis en lumière la nécessité de transformer le système afin de continuer à améliorer l'efficacité des mesures. Ainsi, le projet IP-BE a pour objectif d'augmenter indirectement le taux de personnes intégrées, en améliorant le système dans sa globalité. Les ressources financières disponibles doivent être utilisées le plus intelligemment possible.

L'optimisation ne porte pas sur chaque mesure et sur ses effets, mais sur le système dans son ensemble – autrement dit sur l'amélioration des interfaces et la standardisation des processus. Il sera alors possible d'établir des comparaisons, et donc de mieux mesurer et piloter le système. En outre, il est prévu d'ouvrir le marché des mesures d'insertion à de nouveaux partenaires. L'approche systémique apportera un bénéfice durable à toute la chaîne d'insertion professionnelle.

Question 2

Une structure des effectifs des groupes cibles a été définie dans le cadre du programme de mise en œuvre sur la base d'enquêtes menées auprès de 20 services sociaux ; des représentantes et représentants du terrain ont également été sollicités, et les expériences et chiffres actuels intégrés.

Le canton et les communes n'ont qu'un pouvoir d'action limité sur le nombre de places vacantes sur le marché primaire du travail ou sur les raisons qui se cachent derrière le chômage. C'est pour cela que la DSSI juge plus judicieux d'améliorer le système dans sa globalité.

Question 3

Le programme de mise en œuvre a été conçu avec le concours d'expertes et d'experts. Diverses études ont également été prises en compte, tout comme des modèles de référence d'autres cantons, d'Allemagne et d'Autriche.

Question 4

La DSSI a examiné le modèle de Winterthour évoqué par l'auteure de l'interpellation dans le cadre de sa réponse (commune) aux motions 083-2022 Bütikofer et 084-2022 Gasser. Elle estime néanmoins qu'il est impossible de faire une comparaison pertinente entre le modèle de Winterthour et celui du canton de Berne, les situations respectives étant très éloignées. Par exemple, le nombre de cas moyen par travailleuse sociale ou travailleur social dans le canton

de Berne est plus proche de la valeur cible du projet de Winterthour (75 cas) que de la valeur de départ (140 cas).

Selon la DSSI, le canton de Berne doit suivre sa propre voie, jugée plus durable et plus prometteuse. En engageant des *case managers* qui connaissent les milieux économiques, il entend professionnaliser l'insertion professionnelle, ce qui permettra aux services sociaux de se concentrer sur d'autres tâches.

Question 5

Le projet IP-BE entraînera d'importants changements en matière de compétences et de responsabilités. On estime que le surcroît de travail engendré par la préorientation et le suivi des groupes cibles 6 et 7 sera compensé par la diminution globale du volume de travail dans le domaine de l'insertion professionnelle. Les groupes cibles 6 et 7 – formés respectivement des personnes partiellement aptes au travail et (momentanément) non employables et de celles dont l'aptitude au travail est incertaine ou contestée et qui sont donc non employables – seront accompagnés par les services sociaux.

Question 6

Le programme de mise en œuvre est axé sur l'insertion professionnelle, autrement dit il vise les personnes qui sont au moins partiellement aptes au travail et dont on peut légitimement attendre qu'elles puissent intégrer le marché du travail primaire (groupes cibles 2 à 5).

Les personnes qui forment les groupes cibles 6 et 7 seront accompagnées par les services sociaux et bénéficieront de mesures d'insertion sociale. Il s'agit davantage de les aider à stabiliser leur situation personnelle, plutôt que de les intégrer dans le marché primaire du travail.

Question 7

Le programme de mise en œuvre publié le 18 janvier 2022 par la DSSI suggérait effectivement de passer par une « modification indirecte » de la loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand). Après examen approfondi, la DSSI a toutefois estimé qu'il valait mieux renoncer à cette solution. Les éventuelles modifications légales requises devront donc être proposées à la faveur de la révision totale de la loi sur l'aide sociale (LASoc)¹ dont les travaux ont été lancés en début d'année pour une entrée en vigueur prévue en 2026.

Question 8

La DSSI tâche, autant que faire se peut, d'intégrer les exigences aux projets déjà en cours, à savoir pour l'heure le Nouveau système de gestion des cas pour les services sociaux et la révision totale de la loi sur l'action sociale. Cela étant, on ignore encore quelles exigences pourront être intégrées précisément à quel projet.

Question 9

Conformément au programme de mise en œuvre, les groupes cibles 1 à 5 rassemblent les personnes qui, après avoir suivi des mesures adaptées pendant un temps donné, deviendront partiellement aptes ou aptes au travail et employables pour parvenir à s'insérer. Les personnes de plus de 55 ans ne sont pas exclues de ces groupes cibles, sauf si elles ne sont pas employables.

¹ Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale, LASoc ; RSB 860.1

L'accompagnement des personnes des groupes cibles 6 et 7 incombe quant à lui aux services sociaux. C'est donc à eux de décider quelles mesures seront pertinentes pour l'intégration sociale de chaque individu.

Question 10

La comparaison des coûts et des bénéfices attendus sera effectuée dans le cadre de la mise en œuvre concrète du projet.

Destinataires

– Grand Conseil