

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 208-2016
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.972

Déposée le: 31.10.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Lanz (Thun, UDC) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 387/2017 du 26 avril 2017
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: -



Berne, champion suisse des dépenses sociales

D'après les dernières statistiques de l'aide sociale publiées par l'Office fédéral de la statistique, le canton de Berne a déboursé 11 465 francs net par an et par bénéficiaire en 2014, ce qui en fait le champion suisse des dépenses sociales. A titre de comparaison, notre voisin fribourgeois ne dépense que 5859 francs par an et par bénéficiaire.

L'aide sociale grève le budget du canton, mais aussi des communes, du fait du mode de financement solidaire inhérent au système de compensation des charges. Une baisse des dépenses soulagerait donc et le canton, et les communes.

Dans l'édition du *Bund* du 5 octobre dernier, la collaboratrice de l'Office cantonal des affaires sociales contactée par le quotidien émet bien quelques suppositions sur les raisons du phénomène. Elle ne livre toutefois pas d'analyse précise, ce qui est bien compréhensible à aussi brève échéance.

Dans ces conditions, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Pourquoi Berne est-il le canton qui dépense le plus par an et par bénéficiaire de l'aide sociale ?

2. Notre canton pourrait-il s'inspirer des règles ou modèles appliqués par les cantons qui dépensent moins ?
3. Quelles mesures seraient théoriquement envisageables pour faire baisser considérablement les dépenses ?
4. Le Conseil-exécutif prévoit-il de prendre des mesures dans ce sens ? Si oui, lesquelles ?
5. Les statistiques suisses de l'aide sociale nous réservent-elles d'autres mauvaises surprises ?
6. Le Conseil-exécutif a-t-il d'autres remarques à formuler dans ce contexte ?

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1

Berne n'est pas le canton qui a dépensé le plus par bénéficiaire de l'aide sociale en 2014. Les vérifications menées par la SAP auprès de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ont montré qu'en raison d'une imprécision méthodique lors de la saisie des données, les coûts du canton de Berne étaient trop élevés d'environ 25 à 30 millions par année (chiffres de l'OFS)¹. L'OFS a corrigé cette erreur et en tiendra compte dans sa prochaine publication (octobre 2017). En 2014, le canton de Berne a versé 10 780 francs par bénéficiaire (chiffres corrigés), de sorte qu'il se situe en sixième position. Les montants dépensés par les cantons dans le domaine de l'aide sociale ne peuvent toutefois être comparés qu'en faisant preuve d'une certaine réserve car les prestations qu'ils facturent au moyen du budget de l'aide sociale sont différentes.

Si les coûts sont élevés dans le canton de Berne, c'est notamment parce que l'aide sociale assume une partie des primes d'assurance-maladie des bénéficiaires. Dans les cantons de Suisse occidentale, ces primes sont entièrement financées au moyen de subsides destinés à la réduction des primes. Les coûts relatifs au domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte dans le canton de Berne sont également en partie imputés à la compensation des charges de l'aide sociale, ce qui n'est pas le cas dans tous les cantons.

Voici d'autres facteurs pouvant expliquer l'origine des coûts relativement élevés par cas dans notre canton² :

- peu de prestations liées aux besoins y sont versées en amont ;
- le bilinguisme et la situation économique dans la région de Bienne et du pied sud du Jura représentent des défis supplémentaires en matière d'insertion professionnelle ;
- la proportion de personnes à l'aide sociale travaillant à temps plein est relativement faible, ce qui entraîne des dépenses nettes élevées par bénéficiaire.

¹ Les coûts relatifs à l'exécution des mesures (JCE/POM) et les provisions d'encaissement (env. 25-30 mio par année) ont été enregistrés par erreur.

² Source : Ecoplan (2012) ; Taux d'aide sociale dans le canton de Berne : facteurs d'influence

Question 2

L'auteur de l'interpellation demande que le canton de Berne s'inspire des règles et des modèles appliqués par les cantons dont les dépenses annuelles nettes d'aide sociale par bénéficiaire sont plus basses. Le Conseil-exécutif estime qu'il est très important de reprendre, dans la mesure du possible, les bonnes idées mises en place par les autres cantons. La valeur de référence des dépenses nettes par bénéficiaire n'est cependant pas révélatrice de l'efficacité de chaque modèle ou règle en vigueur dans un canton. Cette valeur est influencée par différents facteurs, notamment la part des besoins vitaux devant être couverts par l'aide sociale (taux de couverture), le nombre de personnes qui exercent une activité lucrative à 100 pour cent ou presque (« working poor ») et la durée du soutien accordé en particulier aux bénéficiaires de longue durée. Le niveau de prestations, la gestion des revenus et l'organisation des éventuels systèmes de compensation des charges peuvent par ailleurs avoir une influence. Par exemple, les Grisons et le Valais ont orienté fortement leurs procédures sur l'insertion professionnelle et sont considérés comme des cantons restrictifs en ce qui concerne la forme de l'aide sociale. Il ressort cependant de l'évaluation menée par l'OFS que le canton des Grisons est celui qui assume le plus de dépenses par bénéficiaire en Suisse. Quant à celui du Valais, il prend en charge des coûts légèrement supérieurs à ceux du canton de Berne.

Dans ce contexte, il s'avère intéressant de considérer les modèles et les règles instaurés dans d'autres cantons qui permettent de mettre rapidement un terme au versement de l'aide sociale et de faire diminuer les coûts. De nombreux projets cantonaux visent à rechercher des solutions nouvelles et efficaces.

Désormais connu dans l'ensemble de la Suisse grâce au succès remporté, le programme FORJAD mené par le canton de Vaud s'adresse aux jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans, sans diplôme de niveau secondaire II et bénéficiaires de l'aide sociale. Né de la collaboration entre le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) et le Département de l'économie (DEC), FORJAD doit permettre aux jeunes en difficulté de se préparer à entrer en apprentissage ou d'effectuer une formation professionnelle initiale sanctionnée par une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP). Les personnes participantes ne sont ainsi plus soutenues par l'aide sociale mais elles bénéficient du fonds de bourse du canton. Berne a mis partiellement en œuvre un projet semblable en introduisant la filière d'encadrement pour les jeunes adultes bénéficiaires de l'aide sociale.

Dans le sillage des résultats positifs observés grâce au programme FORJAD, le canton de Vaud a décidé, en 2012, de mettre en place un projet pilote destiné à l'insertion des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 26 à 40 ans (FORMAD). Lancé par le canton de Bâle-Ville, le projet « Enter » poursuit un objectif semblable : il s'adresse aux bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 25 à 40 ans ne possédant pas de titre professionnel reconnu. Le projet vise avant tout à réinsérer ces personnes sur le marché primaire du travail et à garantir ainsi leur autonomie financière. Dans ce même esprit, Bâle-Ville a élaboré une autre offre innovante : le projet « AMIE » s'adresse aux jeunes mamans bénéficiaires de l'aide sociale, âgées de 16 à 28 ans et n'ayant pas pu terminer de formation professionnelle initiale en raison de leur grossesse.

Des efforts intéressants sont également déployés dans le cadre du Programme national contre la pauvreté de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) : le canton de Fribourg mène par exemple le projet « Fribap », qui s'adresse aux jeunes issus de familles défavorisées ou fragiles et souhaitant commencer une formation professionnelle duale.

Les expériences positives des autres cantons seront intégrées dans les travaux relatifs aux différents projets de révision (loi sur l'aide sociale et restructuration du domaine de l'asile) en cours dans le canton de Berne.

Question 3

Les mesures suivantes peuvent contribuer à faire baisser les coûts :

- amélioration de l'insertion professionnelle : renforcement de l'apprentissage des langues, encouragement de la collaboration avec les acteurs de l'économie, instauration rigoureuse de formations pour les jeunes, développement des formations de rattrapage pour les adultes, etc. ;
- améliorations au niveau de l'exécution : renforcement du contrôle technique et financier des services sociaux, exploitation des marges financières, création d'un service de révision sociale, amélioration du transfert de connaissances (bonnes pratiques), etc. ;
- encouragement ciblé des approches nouvelles et innovantes (services sociaux pilotes) ;
- renforcement des incitations et des possibilités de sanctions ;
- lutte plus systématique contre les abus ;
- réduction des prestations.

Question 4

Oui. Dans le cadre de la révision partielle en cours de la loi sur l'aide sociale (LASoc), le Conseil-exécutif a défini les paramètres suivants au début du mois de janvier 2017 :

- réduction générale de 10 pour cent des besoins de base par rapport aux tarifs CSIAS actuels ;
- baisse de 15 pour cent par rapport aux normes CSIAS des besoins de base des personnes admises à titre provisoire qui, après sept ans, reçoivent non plus l'aide sociale relevant de l'asile (plus basse) mais l'aide sociale ordinaire³ ;
- baisse de 15 pour cent des besoins de base des jeunes adultes (18-25 ans). Toutes les personnes de cet âge qui n'ont pas terminé de formation et qui n'exercent pas d'activité lucrative doivent supporter une réduction de 30 pour cent⁴ ;
- réduction de 30 pour cent des besoins de base des personnes qui n'atteignent pas le niveau linguistique A1 en français ou en allemand six mois après leur inscription à l'aide sociale⁵.

Amélioration du système de bonus-malus et de la compensation des charges de l'aide sociale : l'introduction d'une franchise modérée des communes devant être atténuée par une compensation de la charge sociale est actuellement en cours d'examen.

Il est par ailleurs prévu d'améliorer l'insertion professionnelle en renforçant l'apprentissage des langues, en encourageant la collaboration avec les acteurs de l'économie, en instaurant rigoureusement des formations pour les jeunes et en développant les formations de rattrapage pour les adultes.

³ Exceptions : parent élevant seul ses enfants âgés de moins de 12 mois, personnes de plus de 60 ans ainsi que personnes atteintes de handicap.

⁴ Idem

⁵ Idem

Question 5

En 2015, le taux d'aide sociale des ménages comportant des personnes mineures se situait à 32 pour cent dans le canton de Berne (20-25% pour l'ensemble de la Suisse). Par ailleurs, les personnes élevant seules leurs enfants présentent un risque supérieur à la moyenne de dépendance de l'aide sociale dans le canton. La population étrangère court également un risque très élevé. En 2015, son taux d'aide sociale se montait à 11,7% contre 2,9% pour les Suisses et les Suissesses (soit quatre fois plus).

Question 6

Depuis 2012, les coûts de l'aide sociale dans le canton de Berne sont stables alors qu'une hausse constante avait été enregistrée au cours des années précédentes. En réussissant à améliorer les conditions de (ré)insertion sur le marché du travail et à augmenter le taux d'activité, ces coûts devraient pouvoir être baissés durablement. Les projets de réforme actuellement en cours (loi sur l'aide sociale et restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne) vont dans cette direction.

Destinataire

- Grand Conseil