

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Jeudi (après-midi) 9 juin 2016

Interpellations de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

142 2015.RRGR.1095 Interpellation 273-2015 Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) Raisons de l'augmentation massive du coût de l'aide sociale matérielle

N° de l'intervention: 273-2015
Type d'intervention: Interpellation
Déposée le: 16.11.2015
Déposée par: Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)
(porte-parole)
Cosignataires: 0
N° d'ACE: 465/2016 du 27 avril 2016
Direction: SAP

Raisons de l'augmentation massive du coût de l'aide sociale matérielle

Dans le rapport de gestion 2005, les coûts du domaine « 4.1.12 Insertion sociale » se chiffraient encore à 224,5 millions de francs (Marge contributive IV). L'année 2014, au même poste budgétaire, les coûts avaient déjà grimpé à 318 millions de francs. C'est une croissance de 93,5 millions de francs, soit 41 pour cent, en l'espace de dix ans.

Cette croissance massive de l'aide sociale matérielle pèse sur le canton, qui en prend 50 pour cent à sa charge. Mais selon la péréquation financière actuelle, les 50 pour cent restants grèvent les comptes des communes sans qu'elles aient la possibilité, en raison de la répartition solidaire des coûts, d'agir sur les montants en gérant les finances de leurs services sociaux d'une manière responsable. Selon le budget 2016, 50 000 personnes bénéficient dans le canton de Berne de l'aide sociale.

Dans le budget 2016 et le plan intégré mission-financement 2017-2019, la croissance des montants consacrés à l'aide sociale matérielle est considérable. Et par rapport à la croissance déjà prévue, le budget sera augmenté de 20 millions de francs de plus. Dans le commentaire du budget 2016, p. 197, on peut lire que les surcoûts pourraient résulter notamment de l'augmentation du nombre de personnes réfugiées reconnues ou admises provisoirement.

Dès lors, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quels sont les facteurs qui ont causé la croissance de 41 pour cent dans le domaine de l'aide sociale matérielle entre 2005 et 2014 ?
2. Dans le commentaire du budget 2016, il est question de quelque 50 000 bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne. Quel était le nombre des personnes tributaires de l'aide sociale dans les années 2005 à 2014 (chiffres par année) ?
3. Comment les coûts par cas ont-ils évolué entre 2005 et 2014 ?
4. Comment a évolué dans la même période la proportion dans ce groupe de personnes migrantes ?
5. Comment a évolué entre 2005 et 2014 la part de bénéficiaires de l'aide sociale qui sont arrivés en Suisse comme requérants d'asile ?
6. Combien de personnes arrivées en Suisse comme requérants d'asile ont-elles obtenu l'aide sociale matérielle en 2014 ?
7. Quelle part à la croissance des coûts de l'aide sociale matérielle telle qu'inscrite au budget 2016 est-elle due à la croissance des coûts dans le domaine du droit d'asile ?
8. Quelles mesures permettraient de stopper la croissance des coûts de l'aide sociale matérielle ?
9. Comment le Conseil-exécutif s'explique-t-il les différences parfois marquées que l'on peut observer entre communes de structures sociodémographiques similaires ou communes voisines pour ce qui est du nombre des personnes bénéficiaires de l'aide sociale et des coûts qui y sont liés, comme entre Berne et Köniz ou entre Perles, Aarberg et Brugg ?

10. La possibilité d'une suspension de l'aide matérielle est-elle envisagée pour sanctionner le refus de se rendre à une place de travail d'essai, ce qui selon la jurisprudence est admissible pour le laps de temps durant lequel la personne concernée aurait de fait pu accepter l'activité proposée à cette place (JAB 2013 p. 463 ; ATF 139 I 218) ?
11. Le Conseil-exécutif a-t-il déjà lancé la démarche nécessaire pour parvenir à maîtriser la croissance des dépenses dans le domaine de l'aide sociale matérielle ?

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1

Avant toute chose, le gouvernement tient à préciser que le coût de l'aide sociale matérielle n'a plus augmenté depuis 2012, malgré un contexte difficile.

L'évolution enregistrée entre 2005 et 2011 tient à différents facteurs, surtout exogènes, sur la plupart desquels il n'est pas possible d'influer. Il s'agit d'une part de mutations sociales constituant un risque de pauvreté, comme l'accroissement du nombre de séparations et de divorces, de familles monoparentales et de personnes migrantes peu qualifiées ou dont les diplômes ne sont pas reconnus. Il convient d'autre part de mentionner les mutations structurelles du marché de l'emploi, qui sont à l'origine d'une hausse des contrats précaires et de la disparition pure et simple d'activités requérant peu de qualifications ; la capacité d'intégration du marché du travail diminue en conséquence. La crise économique et financière de 2008 s'est traduite par une hausse du chômage de longue durée puis, par ricochets, du nombre de personnes en fin de droit et des admissions à l'aide sociale. Sans compter les changements systémiques au niveau des prestations liées aux besoins intervenant en amont, qui ont des répercussions négatives sur le dernier filet du système de prévoyance. Les révisions de l'assurance-invalidité de 2008 et 2012 (5 et 6a), en particulier, ont provoqué un recours accru à l'aide sociale suite à une réglementation plus restrictive dans l'allocation des rentes. La quatrième révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (2011) a elle aussi fait augmenter le nombre de cas. D'une manière générale, le secteur social a vu un transfert des charges de la Confédération aux cantons de l'ordre de plusieurs milliards de francs au total¹.

Quant aux facteurs de coût directement liés à l'aide sociale, l'allongement de la durée d'octroi constatée depuis 2005 alourdit la facture, tout comme le nouveau régime de financement de la réduction individuelle des primes : depuis le 1^{er} janvier 2012, la part dépassant le montant de la réduction est financée par l'aide sociale. S'y ajoutent la spirale des coûts de la santé et la difficulté de trouver des logements bon marché. Autant de développements sur lesquels le Conseil-exécutif n'a guère de prise.

Question 2

L'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale est relativement stable depuis 2005, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : nombre de bénéficiaires de l'aide sociale par année

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ²	2013	2014
48 801	47 910	48 523	46 630	47 245	48 858	50 085	45 786	46 085	47 029

Source : décompte de l'aide sociale des communes / décompte de l'aide matérielle par catégorie

Question 3

Le montant de l'aide sociale versée dépend de nombreux facteurs exogènes tels que la hausse des loyers et des primes d'assurance-maladie. Les éléments qui déterminent les coûts nets par personne et par an sont notamment la taille du ménage, la durée des prestations, le taux de couverture et le niveau des recettes. Les données publiées se réfèrent aux personnes et non aux cas (il faut compter en moyenne 1,6 personne par cas). Le coût par personne est en baisse depuis 2012, comme il apparaît ci-après.

Tableau 2 : coût net par bénéficiaire (en CHF)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ³	2013	2014
5908.-	6324.-	6378.-	6597.-	6983.-	7327.-	7515.-	9862.-	9786.-	9479.-

¹ La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a commandé deux études sur ce sujet, dont les résultats n'ont pas encore été publiés.

² L'écart entre 2011 et 2012 provient de l'introduction du décompte de l'aide matérielle par catégorie, qui permet désormais à la SAP de ne plus inclure les dossiers de recouvrement pur sans octroi d'aide matérielle (remboursements).

³ L'écart entre 2011 et 2012 provient de l'introduction du décompte de l'aide matérielle par catégorie, qui permet désormais à la SAP de ne plus inclure les dossiers de recouvrement pur sans octroi d'aide matérielle (remboursements).

Source : décompte de l'aide sociale des communes / décompte de l'aide matérielle par catégorie

Question 4

La proportion des bénéficiaires de l'aide sociale issus de la migration ne peut pas être chiffrée, faute des données requises, la statistique fédérale de l'aide sociale indiquant seulement la nationalité. A noter que les personnes naturalisées figurent dans la population suisse. Le tableau ci-après présente la proportion de personnes étrangères tributaires d'une aide sociale dans le canton de Berne.

Tableau 3 : proportion d'étrangers parmi les bénéficiaires de l'aide sociale

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
35%	35,3%	36,7%	36,2%	36,6%	37,9%	37,8%	38,6%	39,8%	40,5%

Source : statistique suisse de l'aide sociale

Question 5

La proportion de bénéficiaires de l'aide sociale arrivés en Suisse comme requérants d'asile n'est pas non plus connue, les données en la matière faisant défaut. La statistique suisse de l'aide sociale montre uniquement la proportion des personnes admises à titre provisoire, réfugiés inclus, qui vivent dans notre pays depuis plus de sept ans et relèvent donc de l'aide sociale communale (depuis 2009). Quant aux réfugiés reconnus titulaires d'un permis B ou C, ils ne sont pas recensés séparément, mais parmi les personnes étrangères.

Tableau 4 : proportion de personnes admises à titre provisoire parmi les bénéficiaires de l'aide sociale étrangers dans le canton de Berne

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Réfugiés	1,1%	1,1%	1,2%	1%	1%	1,3%
Autres	3,7%	7,1%	7,8%	7,2%	6,7%	6,7%

Source : statistique suisse de l'aide sociale

Question 6

Ces données ne sont pas disponibles. Comme mentionné ci-dessus, la statistique suisse de l'aide sociale indique la proportion des personnes admises à titre provisoire, réfugiés inclus, qui vivent dans notre pays depuis plus de sept ans et relèvent donc de l'aide sociale communale. En 2014, les services sociaux bernois ont soutenu 215 réfugiés et 1141 autres étrangers admis à titre provisoire.

Question 7

Aucune croissance des coûts n'a été inscrite au budget 2016 (après compensation des charges) pour l'aide matérielle aux réfugiés, dans l'hypothèse que la hausse des dépenses serait couverte par l'augmentation de la contribution fédérale.

Question 8

Les dépenses d'aide sociale matérielle ne se sont plus accrues depuis 2012 (voir réponse à la question 1). La prochaine révision de la loi sur l'aide sociale (LASoc) prévoit plusieurs mesures d'économie et d'incitation. De plus, le canton ne cesse d'améliorer l'analyse des coûts, avec la collaboration des communes et des services sociaux, ce qui permettra si nécessaire de prendre d'autres dispositions utiles.

Les maîtres mots sont la formation et la qualification, qui doivent favoriser l'insertion professionnelle et sociale et réduire les coûts induits. Plusieurs champs d'action ont été définis à l'échelle interdirectionnelle pour encourager l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (APR), par exemple l'encouragement de l'apprentissage des langues, la formation professionnelle des adultes, l'optimisation des programmes d'intégration ou encore l'insertion professionnelle (projet pilote du lycée technique de Berne). Dans le contexte de la restructuration 2019 du domaine de l'asile par la Confédération, le canton est par ailleurs en train de préparer la nouvelle stratégie sur l'asile et les réfugiés, qui devrait pouvoir être mise en œuvre dès l'été 2019. Celle-ci vise à accélérer l'intégration des APR et à la rendre durable en lançant le processus dès le début. Il s'agit d'utiliser le potentiel de ce groupe de personnes de manière plus ciblée afin de faciliter l'accès à l'emploi et de réduire les coûts induits à long terme.

Question 9

Des communes voisines peuvent connaître un contexte social très différent, d'où des dépenses d'aide sociale elles aussi inégales. Lors du développement du système de bonus-malus, il est apparu que les dépenses effectives d'un service social, et par conséquent la charge sociale de la commune, dépendaient en grande partie de quatre facteurs : proportion des bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS, proportion des personnes étrangères, taux de logements vacants et proportion des personnes réfugiées ou admises à titre provisoire.

Question 10

Cette possibilité est non seulement envisagée, mais déjà mise en œuvre. L'aide sociale matérielle peut être entièrement ou partiellement suspendue si la personne refuse de faire valoir un revenu de substitution chiffrable et exécutable auquel elle a droit (rente journalière de l'assurance-invalidité ou revenu d'un programme d'occupation, p. ex.) ou d'accepter un travail qu'on peut raisonnablement lui demander d'accomplir et qui est concrètement à sa disposition⁴. Une quarantaine d'emplois tests avaient été créés, sur le budget de la SAP, pour évaluer la volonté de coopérer et la motivation au travail. Le programme a toutefois été supprimé par le Grand Conseil, au titre des mesures EOS, en raison de son coût élevé. La SAP l'a remplacé par des places d'essai permettant d'atteindre les mêmes objectifs de manière plus économique. Celles-ci sont financées par le crédit alloué aux programmes d'occupation et d'insertion proposés dans le cadre de l'aide sociale (POIAS). En 2015, les services sociaux ont assigné 124 personnes aux 20 places mises sur pied dans un premier temps, et une procédure de suspension de l'aide sociale a été lancée pour 44 d'entre elles. Vu les besoins, le nombre de places est passé à 30, sans augmentation du crédit global.

Question 11

La SAP a lancé diverses mesures qui ont permis d'endiguer la croissance des dépenses dans le domaine de l'aide sociale matérielle depuis 2012 :

- introduction du système de bonus-malus⁵ ;
- mise en œuvre des mesures EOS et de la motion Studer 260-2012 :
 - réduction au minimum des suppléments d'intégration selon la CSIAS début 2014,
 - limitation des frais de placement par la mise en vigueur de l'ordonnance de Direction sur le calcul des prestations circonstanciées (ODPCirc) au 1^{er} octobre 2015,
 - renonciation à l'adaptation du forfait pour l'entretien au renchérissement depuis 2012 ;
- encouragement de l'intégration dans le cadre des moyens à disposition afin de réduire les coûts induits à long terme dans l'aide sociale ;
- mise en place de l'inspection sociale ;
- révision de l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc) : la révision de la LASoc étant reportée, les modifications des normes CSIAS seront introduites en mai 2016 par une adaptation de l'OASoc. Le forfait pour l'entretien sera dès lors diminué pour les ménages dès six personnes et pour les jeunes adultes et il pourra être réduit de 30 pour cent à titre de sanction.

⁴ cf. chapitre A.8.3 des normes CSIAS et art. 28, al. 2 LASoc

⁵ Les procédures de décision 2015 et 2016 sont suspendues en raison des recours interjetés par plusieurs communes contre la décision 2014.