

Exposé du conseiller d'Etat Philippe Perrenoud, Directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale

Seule la version orale fait foi

1 Introduction

Il y a un an, presque jour pour jour, je suis venu vous présenter le premier rapport social du canton de Berne. Je suis là aujourd'hui avec mes collaborateurs, à l'occasion de la mise en consultation de la révision de la loi sur l'aide sociale, pour vous dire que ce rapport social représente une double confirmation et un mandat.

Que confirme-t-il?

Premièrement: la pauvreté est une réalité indéniable dans le canton de Berne. Quelque 30 000 ménages sont pauvres et les 20 000 qui vivent dans des conditions précaires risquent de le devenir. 90 000 personnes sont concernées, dont 20 000 enfants. Ces chiffres font d'autant plus peur qu'ils reflètent l'état du canton en 2006, c'est-à-dire avant la crise financière et économique qui vient de nous frapper. Les conséquences sociales de la crise se feront sentir encore longtemps et la pauvreté va s'aggraver: il est plus que probable que les 12% de ménages pauvres ou menacés de le devenir recensés il y a trois ans soient déjà dépassés à l'heure actuelle.

Deuxièmement: la pauvreté n'est pas qu'un problème personnel, c'est aussi la conséquence de difficultés structurelles. Une multitude de facteurs font qu'une personne, ou un ménage, sera en mesure de subvenir à ses besoins. Il y a des éléments personnels, tels que le niveau de formation ou la santé, et des conditions sur lesquelles la personne en cause n'a aucune influence, telles que la situation conjoncturelle, l'évolution du marché du travail, la position d'une branche professionnelle, voire la solidité du filet des assurances sociales de la Confédération.

Je viens de vous dire que le rapport social était une confirmation et un mandat. A qui donne-t-il mandat?

Au vu du contenu du rapport social, la politique a le devoir de combattre la pauvreté et d'en faire une priorité. Il y a un an, je me suis engagé à réduire de moitié la pauvreté dans le canton de Berne d'ici dix ans. Et j'ai fait de cet engagement un objectif stratégique de ma Direction. Un objectif ambitieux qui requiert des mesures et des réformes à plusieurs niveaux. D'une part il faut mettre sur pied une politique globale pour garantir le minimum vital, qui recouvre les différents champs d'action de la famille, de la formation, de l'économie et du fisc, car la pauvreté touche à tous ces domaines. D'autre part, il faut intervenir au niveau social, où l'aide sociale joue un rôle clé sur le plan cantonal et où la coordination avec les assurances sociales de la Confédération (chômage et invalidité en particulier) est primordiale.



2 Réforme de l'ensemble du système

La pauvreté a de multiples visages. Elle est aussi variée et différente que les mesures qui permettent de la combattre. On n'y parviendra pas d'un coup de baguette magique, mais en multipliant les interventions modestes au cœur d'une stratégie solide. L'année prochaine a été déclarée Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est dans cette perspective que nous osons formuler un plan d'action pour les dix prochaines années. Il repose sur une planification roulante car il doit être vérifié et adapté en permanence. Il faut en effet intervenir à différents niveaux:

- *Analyse et sensibilisation*: Pour bien combattre, il faut connaître le visage de son ennemi. L'état de la pauvreté dans le canton de Berne doit être suivi attentivement et faire l'objet de rapports réguliers. Il faut instituer une sorte de monitoring de la pauvreté. C'est pourquoi le premier rapport social sera suivi d'un second état des lieux qui paraîtra à la fin de l'année prochaine.
- *Mise en réseau*: Le sommet social du 22 juin 2009, le premier du nom, a permis d'accomplir les premiers pas du resserrement des divers champs d'action et acteurs politiques. De nombreux représentants de l'économie, de la politique, de la recherche et des institutions sociales s'y sont rencontrés pour discuter des mesures de prévention de la pauvreté dans la vie professionnelle et pour les développer (la documentation est à votre disposition). Je souhaite poursuivre ces rencontres tous les deux ans. Pour améliorer la mise en réseau au niveau cantonal, je propose de renforcer le rôle de la Commission de consultation et d'en faire une véritable «commission du minimum vital». L'article correspondant est mis en consultation aujourd'hui même dans le cadre de la révision de la loi sur l'aide sociale(LASoc). De plus, il ne faut pas oublier que le canton de Berne joue un rôle majeur de mise en réseau verticale avec la Confédération depuis début 2007 (il participe au Dialogue national sur la politique sociale suisse, dirige le groupe de travail de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales pour une loi fédérale sur le minimum vital).
- *Mesures*, concernant les trois piliers de base de la LASoc:
 - *Prestations de transfert*: La stratégie de politique familiale du Conseil-exécutif fait de l'institution de prestations complémentaires pour les familles une priorité. Comme pour les prestations complémentaires AVS et AI, il s'agit de compléter un revenu existant jusqu'à un montant déterminé. Les travaux préparatoires sont déjà entamés. Groupe cible: les *working poors* qui ne réussissent pas à vivre malgré un travail lucratif.
 - *Intégration*: Les conséquences sont les mêmes pour toutes les personnes touchées par le chômage de longue durée, quelle qu'en soit l'origine. Les compétences sociales et professionnelles ne cessent de s'amenuiser alors

que l'instabilité physique et psychique ne cesse de croître. Cela signifie que toutes les personnes concernées doivent faire face aux mêmes difficultés de réinsertion. Et celle-ci se complique fortement lors d'une récession économique. Le problème du chômage de longue durée doit être considéré et combattu de manière globale, supra-institutionnelle. Ma Direction a préparé un projet pour améliorer la perméabilité, en particulier des programmes d'occupation et du travail protégé;

- Prévention:

- Accroître l'offre de prise en charge extrafamiliale: celle-ci permet de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle et de générer un revenu. Elle représente ainsi une forme d'aide à se prendre en charge. La Stratégie de politique familiale du Conseil-exécutif a pour objectif que dans dix ans, 20% des enfants en âge préscolaire puissent bénéficier de deux jours et demi par semaine d'une place d'accueil extrafamilial financée par les pouvoirs publics.
- Stratégie cantonale d'éducation précoce: la mise en réseau des programmes de conseil permettra d'optimiser les prestations aux familles (puériculture, accueil extra-familial, consultation conjugale, apprentissage de la langue ou promotion de la santé).
- Exonération fiscale du minimum vital : l'exonération complète ou partielle du minimum vital est également un moyen permettant de lutter contre la pauvreté. Dans ce sens, une proposition a été examinée dans le cadre de la révision de la loi sur les impôts 2011, elle a cependant été mise en réserve et sera reprise dans une prochaine révision.

3 Réformes et solutions au niveau de l'aide sociale

Nous poursuivrons résolument l'objectif global ces prochaines années. Quel qu'en soit le résultat, l'aide sociale restera un élément déterminant de la politique cantonale. L'actuelle loi sur l'aide sociale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, introduisant de nombreuses nouveautés par rapport à la loi précédente. Elle a partiellement désenchevêtré les tâches du canton et des communes, et inscrit une nouvelle orientation visant l'efficacité, bien que le législateur ait défini des objectifs flexibles (prévenir, aider à se prendre en charge, compenser les inconvénients, intervenir en situation d'urgence, éviter la marginalisation et favoriser l'intégration). La nouvelle loi a misé sur la convention d'objectifs et le système d'incitations, appliquant de nouveaux modèles de pilotage dans l'aide individuelle comme dans l'aide institutionnelle. Il fallait encore voir si cette législation était efficace et si les buts fixés étaient réellement atteints. Reportings et évaluations, des services sociaux comme d'experts externes, ont confirmé à plusieurs reprises depuis huit ans que la loi a fait ses preuves. Il n'est donc pas nécessaire de la réviser entièrement mais de consolider les quelques points nécessaires: corriger les incitations fallacieuses et restaurer la confiance en l'aide sociale, cette prestation majeure du canton.

A l'origine de ce besoin de consolidation, l'évolution interne et externe du système social, tels les changements du marché du travail ou des habitudes de la population. Le système d'assurance actuel ne recouvre plus adéquatement les nouvelles réalités sociales. L'aide sociale doit ainsi de plus en plus couvrir les risques structurels, alors qu'elle a été conçue pour venir en aide en situation d'urgence. Il faut bien constater que le canton de Berne n'est pas le seul dans ce cas-là.

Conclusion

Toutes les réformes lancées que nous vous avons présentées visent deux objectifs partiels de notre politique sociale et de la pauvreté :

Premièrement: empêcher que les personnes tombent dans la pauvreté ou ne deviennent dépendantes de l'aide sociale. Pour cela, il n'y a qu'un mot d'ordre : prévenir. Il est ainsi essentiel d'agir de manière préventive dans les différents domaines politiques dont je vous ai dressé le portrait.

Deuxièmement : Là où la pauvreté ne peut être évitée, les personnes doivent pouvoir être soutenues par le filet de la sécurité sociale, au niveau cantonal par l'aide sociale principalement. Pour ce faire, il faut ainsi que l'aide sociale soit bien acceptée et ancrée dans les esprits comme un instrument sociopolitique efficace et crédible. C'est notamment par les mesures que vous ont présentées Mme Unteregger et M. Gattlen, que le système peut être optimisé et la confiance en l'aide sociale renforcée. Ces deux objectifs partiels ne sont pas atteints une fois pour toutes, les mesures pour y arriver doivent être réadaptées dans le cadre d'un processus permanent. Aujourd'hui, à quelques semaines de l'année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, nous désirions vous donner une image momentanée, où notre Direction se trouve dans sa politique sociale, pour se rapprocher de mon but ambitieux de réduire la pauvreté de moitié d'ici 10 ans.