



Contrôle des coûts de l'aide sociale individuelle en 2007, 2008 et 2009

Rapport de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

Mise en œuvre de la motion 041/2007 PBD (Pauli, Schliern) du 29.1.2007 «Contrôle des coûts de l'aide sociale individuelle»

Analyse des données pour 2007, 2008 et 2009

Novembre 2010

Motion 041/2007 PBD (Pauli, Schliern) du 29.1.2007: «Contrôle des coûts de l'aide sociale individuelle»

Analyse des données pour 2007, 2008 et 2009

L'auteur de la motion intitulée «Contrôle des coûts de l'aide sociale individuelle» demandait que le Conseil-exécutif présente chaque année au Grand Conseil un rapport sur l'évolution de divers indicateurs de l'aide sociale individuelle, notamment les coûts et le nombre de cas. Le premier rapport devait être rétroactif et devait également inclure l'année 2005. Le Grand Conseil ayant adopté cette motion, il a pu prendre connaissance du premier rapport, portant sur les années 2005 à 2007, lors de sa session de janvier 2009 et l'a approuvé. Dans la foulée, le législatif a adopté une déclaration de planification, demandant que le rapport soit mis à jour chaque année et remis aux membres du Grand Conseil. Le deuxième rapport portant sur les années 2006-2008 a été remis à toutes et tous les députés le 14 septembre 2009. Le troisième rapport, que vous avez entre les mains, analyse les dépenses de l'aide sociale individuelle de 2007 à 2009 selon la même périodisation, qui donne une bonne image d'ensemble de leur évolution. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'un rapport social, dont la deuxième édition paraîtra en décembre 2010, mais de la présentation de quelques faits saillants et données concrètes.

Suite à la réforme de l'administration décentralisée entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, le canton de Berne compte 5 régions et 10 arrondissements administratifs en lieu et place des 26 districts antérieurs. Le rapport sur le contrôle des coûts de l'aide sociale en tiendra compte à partir de l'année prochaine.

L'essentiel en bref

- Le **nombre des bénéficiaires de l'aide sociale** est relativement constant depuis 2006. En 2009, il a **augmenté de 1%** par rapport à 2008.
- En 2009, les **coûts nets moyens** par bénéficiaire de l'aide sociale ont **augmenté de 4% environ** par rapport à 2008, puisqu'ils se sont montés à 6 885 francs. Si l'on considère les mois où une aide a effectivement été versée, on peut donc dire ceci: **en 2009, le «bénéficiaire moyen» a reçu 732 francs d'aide sociale par mois d'assistance effective.**
- Pour ce qui est du taux d'aide sociale, qui s'élève à 4,84%, de profonds écarts séparent les districts. Il existe par ailleurs des **corrélations** évidentes entre le nombre d'habitants du district et le taux d'aide sociale, ainsi qu'entre **taux de chômage** et **taux d'aide sociale**. On peut pratiquement affirmer que le taux d'aide sociale augmente parallèlement au taux de chômage.
- Voici les catégories de personnes les plus représentées parmi les bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne: **les enfants et les adolescents, les familles monoparentales, les travailleurs pauvres et les personnes sans formation.**
- Sur l'ensemble des bénéficiaires adultes de l'aide sociale, 29% exercent une activité lucrative.
- Les programmes d'occupation et d'insertion sont des plus efficaces dans le canton de Berne: 28% des personnes qui y ont pris part en visant expressément une insertion professionnelle ont pu s'intégrer sur le marché primaire de l'emploi en 2009.
- La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) communiquera l'analyse des données aux communes et aux services sociaux, et commandera le cas échéant un complément d'étude. Les révisions de la SAP sur place seront également adaptées aux résultats de l'analyse.

Glossaire

Bénéficiaire de l'aide sociale/Personne tributaire de l'aide sociale: toute personne recevant des prestations de l'aide sociale, quels que soient la durée ou le montant de ces prestations (y compris les enfants, le conjoint, etc.).

Taux d'aide sociale: part des bénéficiaires de l'aide sociale dans l'ensemble de la population (exprimée en pour cent).

Mois d'assistance: chaque mois au cours duquel un versement au moins a été effectué en faveur d'un bénéficiaire de l'aide sociale.

Taux de couverture: part des besoins vitaux couverts par l'aide sociale (ce taux est par exemple faible pour les travailleurs pauvres, car l'aide sociale ne doit financer qu'une petite part de leurs besoins vitaux).

Coûts bruts par personne: tous les coûts d'aide matérielle par personne (part cantonale et part communale confondues, avant la compensation des charges).

Revenus bruts par personne: tous les revenus engrangés par personne dans le cadre de l'aide matérielle (recettes provenant du versement de l'assurance-invalidité [AI] ou aide fournie par des proches, p. ex.; part cantonale et part communale confondues, avant la compensation des charges).

Coûts nets par personne: différence par personne entre coûts bruts et revenus bruts.

Travailleurs pauvres (working poor): personnes travaillant à plein temps (taux d'occupation de 90% ou plus) qui vivent (ou dont la famille vit) en dessous du seuil de pauvreté.

Besoins vitaux, minimum vital: somme nécessaire à assurer la subsistance

1 Résultats pour l'ensemble du canton¹

	2007	2008	2009	Evolution 2008-2009
Nombre de bénéficiaires	48'523	46'675	47'248	+1%
Taux d'aide sociale	5.03%	4.81%	4.84%	+1%
Coûts nets moyens / personne / an ²	Fr. 6'377	Fr. 6'605	Fr. 6'885	+4%
Coûts bruts moyens / personne / an	Fr. 9'896	Fr. 10'053	Fr. 10'566	+5%
Revenus bruts moyens / personne / an	Fr. 3'519	Fr. 3'448	Fr. 3'680	+7%
Coûts nets moyens / personne / mois d'assistance ³	Fr. 761	Fr. 804	Fr. 732	-9% ⁴

Commentaire

- Le montant de l'aide sociale versée dépend en premier lieu de nombreux facteurs exogènes (évolution du marché de l'emploi, taux de divorces, structures des systèmes de sécurité sociale intervenant en amont, mesures d'économie à ce niveau, etc.).
- Le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est resté relativement constant ces dernières années, augmentant de 1% de 2008 à 2009. Il en va de même du taux de réintégration des programmes d'occupation destinés à favoriser l'insertion sur le marché primaire de l'emploi: 28% en 2009 (29% en 2008). Les personnes difficiles à placer, qui peinent à trouver du travail même en période de bonne conjoncture, sont surreprésentées dans ces programmes, ce qui explique peut-être la faiblesse du taux.
- Voici les éléments qui déterminent le niveau des coûts nets par personne et par an:
 - Nombre de personnes dans le ménage (plus le nombre de personnes par cas est grand, plus les coûts par personne sont bas): en 2009, on a compté dans le canton de Berne en moyenne 1,7 personne par cas.
 - Durée des prestations (plus la durée pendant laquelle une personne bénéficie de l'aide sociale est longue, plus les coûts sont élevés)⁵: en 2009, la durée moyenne des

¹ Source: décomptes d'aide sociale établis par les communes (recensant l'ensemble des données concernant les bénéficiaires de l'aide sociale et les dépenses d'aide sociale). La SAP n'a pas encore procédé à la révision des données des communes pour 2009, de sorte que celles-ci pourront encore subir quelques modifications, qui resteront toutefois minimes.

² Une analyse différenciée des coûts s'avère pour l'heure impossible. Rien ne permet par exemple de savoir si le niveau de certains coûts est dû aux frais d'entretien d'une personne ou à une mesure de placement onéreuse. Les montants et les chiffres indiqués ici peuvent donc être faussés par des distorsions. Les communes et les services sociaux sont toutefois en train d'affiner leurs systèmes de décompte et de gestion des cas, de sorte qu'une analyse différenciée des coûts sera possible dès 2012.

³ En 2009, on a dénombré au total 379 372 mois d'assistance. Chaque bénéficiaire a reçu de l'aide sociale pendant 9,4 mois en moyenne. Le montant de 732 francs correspond donc aux coûts nets par personne et par mois d'assistance.

⁴ L'OFS ayant changé de méthode, une comparaison avec 2008 donnerait une image tronquée.

⁵ L'augmentation de la durée des prestations n'est pas sans influencer les coûts nets, comme le démontre l'exemple suivant. Les coûts nets des bénéficiaires de l'aide sociale se sont élevés à 6 605 francs par personne en 2008 pour une durée moyenne de 33 semaines. Une semaine supplémentaire de prestations à conditions équivalentes aurait engendré des frais

- prestations dans le canton de Berne a atteint 9,4 mois par bénéficiaire (en 2008: 8,21 mois).
- Taux de couverture: en 2009, l'aide sociale dans le canton de Berne a financé en moyenne 79% des besoins vitaux par cas.
 - Cas isolés très coûteux, comme les placements (de tels cas pèsent lourd dans la balance, en particulier dans les petits districts).
 - Recettes (provenant par exemple de prestations d'assurances sociales ou de successions).
- En 2009, les coûts nets par personne et par mois se sont montés à 574 francs (soit 6 885 francs pour 12 mois) dans le canton de Berne. Il s'agit là d'un montant théorique, car on ne considère pas ici les mois d'assistance effective. Les coûts nets par personne par mois d'assistance ont en réalité atteint 732 francs (soit 6 885 francs, pour une moyenne de 9,4 mois). **En 2009, le «bénéficiaire moyen» a donc reçu 732 francs d'aide sociale par mois d'assistance effective.** Ce montant relativise les cas extrêmes commentés dans les médias.
- Par rapport à 2008, les coûts nets par personne ont augmenté de 4% et les coûts bruts de 5% environ. Principales raisons de cette hausse:
- Augmentation de la durée des prestations: depuis longtemps déjà, les mutations du marché du travail sont à l'origine, d'une part, d'une hausse des contrats précaires, tels que contrats à durée déterminée et travail sur appel et, d'autre part, de la disparition pure et simple des activités requérant peu de qualifications. Il n'est plus réaliste de viser le plein emploi depuis le début des années 1990. La capacité d'intégration du marché du travail diminue en conséquence et celui-ci n'est pas accessible à toutes et tous : depuis la crise, les conditions se sont détériorées pour les bénéficiaires de l'aide sociale, comme le confirment les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale exerçant un travail a diminué de 35,5% en 2008 à 28,9% en 2009 dans le canton de Berne. Ce qui explique l'augmentation du coût par personne.
 - Augmentation du taux de couverture: le nombre de cas dépendant entièrement de l'aide sociale et n'apportant aucun revenu en contrepartie a augmenté. En 2009, ils étaient 45,3% à couvrir la totalité de leurs besoins vitaux par l'aide sociale, alors qu'en 2008 ils étaient 37,1%. Ce qui entraîne une hausse des frais par personne.
 - Multiplication des mesures de tutelle, comme les signalements d'enfants menacés, les recherches en paternité, les curatelles, la surveillance des enfants placés, entraînant une hausse de coûts bruts.
 - Transfert de charges: les institutions de sécurité sociale qui interviennent en amont de l'assistance sociale (l'assurance-invalidité [AI] et l'assurance-chômage [AC] notamment) se déchargent de plus en plus sur les services sociaux.
 - Augmentation des frais accessoires, tels que chauffage, taxe, électricité, qui renchérissent le coût de l'aide sociale par ménage.

supplémentaires de 200 francs par personne (moyenne par personne : + 3%). Appliquée à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale, soit 46 675 personnes, cette mesure aurait renchéri les coûts nets de 9,3 millions de francs en 2008.

- Méthode de comptabilisation: la pratique comptable appliquée par les services sociaux⁶ peut engendrer des variations au niveau des coûts et des revenus bruts. Les coûts bruts doivent dès lors être considérés avec prudence. La pratique comptable n'exerce toutefois aucune influence sur les coûts nets.

⁶ Les services sociaux utilisent deux méthodes:

1. comptabilisation brute, où le salaire des clientes et clients transite par le service social avant que celui-ci ne leur verse l'aide sociale selon les normes CSIAS en comptabilisant tant le revenu que l'aide sociale.

2. comptabilisation nette, où le salaire est versé directement par l'employeur, le service social payant et comptabilisant la différence avec les normes CSIAS.

Selon que la clientèle est plus ou moins apte à gérer son argent, l'une ou l'autre méthode sera employée.

2 Résultats dans les différents districts

2.1 Taux d'aide sociale par district (cf. aussi annexe 1)

District	Nbre de bénéficiaires 2009	Taux d'aide sociale 2007	Taux d'aide sociale 2008	Taux d'aide sociale 2009	Evoluation 2008-2009	Taux d'aide sociale pour 2009 en % de la moyenne cantonale 2009
AARBERG	1'393	3.94	4.06	4.03	-1%	83%
AARWANGEN	2'589	6.34	6.3	6.2	-2%	128%
BAS-SIMMENTAL	1'052	4.95	4.84	4.8	-1%	99%
BERNE	12'357	5.57	5.28	5.13	-3%	106%
BERTHOUD	2'083	4.75	4.46	4.48	0%	93%
BIENNE	5'633	11.27	10.88	10.65	-2%	220%
BUEREN	1'218	4.83	5.05	5.41	+7%	112%
CERLIER	257	2.64	2.38	2.31	-3%	48%
COURTELARY	971	3.87	4	4.31	+8%	89%
FRAUBRUNNEN	1'883	4.89	4.63	4.75	+3%	98%
FRUTIGEN	316	1.86	1.81	1.68	-7%	35%
HAUT-SIMMENTAL	153	2.04	1.78	1.86	+4%	38%
INTERLAKEN	1'361	3.3	3.22	3.49	+8%	72%
KONOLFINGEN	2'210	3.75	3.58	3.85	+8%	80%
LA NEUVEVILLE	201	2.78	2.44	3.23	+32%	67%
LAUPEN	539	3.73	3.76	3.65	-3%	75%
MOUTIER	1'366	5.43	5.28	5.92	+12%	122%
NIDAU	2'267	5.31	5.17	5.46	+6%	113%
OBERHASLI	162	2.78	2.3	2.07	-10%	43%
SAANEN	67	1.4	1.39	0.73	-47%	15%
SCHWARZENBOURG	338	3.82	3.45	3.39	-2%	70%
SEFTIGEN	1'183	3.56	3.15	3.19	+1%	66%
SIGNAU	808	3.49	3.22	3.32	+3%	69%
THOUNE	4'776	5.58	5.05	5.12	+1%	106%
TRACHSELWALD	823	3.22	3.25	3.52	+8%	73%
WANGEN	1'242	4.65	4.66	4.55	-2%	94%
Total	47'248	5.03	4.81	4.84	+1%	-

Commentaire

Généralités

- Pour toutes les données spécifiées par district, l'analyse est difficile pour les petits districts. Il suffit en effet d'un seul cas au bénéfice de l'aide sociale pour engendrer de grosses variations. Il importe donc de considérer avec prudence les données provenant de districts où le nombre de bénéficiaires est inférieur à 500.
- Chacun sait que le taux d'aide sociale est en général plus important dans les centres urbains et les grandes communes:
 - Les grandes communes présentent une proportion plus élevée de personnes sans formation, de personnes percevant des prestations complémentaires ainsi que de familles monoparentales. Or, ce sont là les principaux facteurs qui déterminent le taux d'aide sociale.

- Les centres urbains exercent en général un «attrait» sur les bénéficiaires de l'aide sociale (possibilités de travail et de formation, plus grand nombre d'offres plus faciles d'accès).
- Les réseaux familiaux et sociaux sont souvent plus développés à la campagne.

Données 2009

- Le taux d'aide sociale est dans l'ensemble plus élevé dans les districts plus peuplés (cf. annexe 2).
- On observe une nette corrélation entre le taux de chômage et le taux d'aide sociale, considérés par district (cf. annexe 3).
- Comme prévu, le taux d'aide sociale est parfois plus faible dans les districts moins peuplés. Il importe ici de tenir compte de la mobilité relativement forte des bénéficiaires: environ 30% d'entre eux changent de domicile en l'espace de quatre ans. Autrement dit, les centres urbains et les grandes communes fournissent des prestations à des personnes provenant de zones rurales. C'est pour atténuer leur charge que la compensation de l'aide sociale a été instituée, qu'il est prévu d'optimiser dans le cadre du projet LPFC 2012.

Caractéristiques de quelques districts

Bienne: le taux d'aide sociale reste extraordinairement élevé en 2009, bien qu'il ait légèrement diminué. Son niveau résulte de la conjonction de plusieurs facteurs:

- Le district ne compte que les communes de Bienne et d'Evilard, de sorte qu'il est privé de l'effet compensatoire des petites communes.
- A Bienne, la proportion de la population étrangère est supérieure à la moyenne (27% environ contre 12,5% pour la moyenne cantonale).
- Bienne connaît depuis des années un taux de chômage chroniquement élevé, qui ne transparaît pas tel quel dans les statistiques (les personnes arrivent en fin de droits et disparaissent de la statistique de l'assurance-chômage).
- Selon le recensement de la population réalisé en 2000, environ 45% de tous les ménages biennois sont des ménages d'une personne. Or ce type de ménage est surreprésenté dans l'aide sociale.
- A l'instar d'autres villes, Bienne doit faire face à des charges caractéristiques des centres urbains.
- Le grand nombre de personnes peu qualifiées ou sans formation ajouté aux exigences du bilinguisme accroissent la difficulté de trouver du travail, en particulier pour les étrangères et les étrangers, qui représentent la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale.

Aarwangen: en 2009, le taux d'aide sociale a baissé de 2% à Aarwangen, c'est dire qu'il est resté pratiquement inchangé à un niveau supérieur à la moyenne.

- Devant elle aussi assumer des charges sociales typiques des centres urbains, la commune de Langenthal fait grimper le taux d'aide sociale du district.
- Le district d'Aarwangen compte un nombre relativement élevé de logements bon marché, situation qui exerce un certain attrait sur les bénéficiaires de l'aide sociale.
- Les entreprises industrielles sises dans la région de Langenthal offrent plutôt des emplois à bas salaire, d'où une proportion relativement élevée de travailleurs pauvres.

Evolution entre 2008 et 2009

- Le taux d'aide sociale a très légèrement augmenté (+1%), notamment en raison du retard de la reprise conjoncturelle après la crise économique.
- Les taux d'aide sociale sont dans l'ensemble demeurés relativement constants, du moins dans les grands districts.
- Si les taux d'aide sociale ont enregistré de fortes variations, c'est surtout dans quelques petits districts (où un petit nombre de cas nouveaux ou de clôtures de dossier suffit pour provoquer de grandes variations).

Evolution dans quelques districts

La Neuveville: C'est à La Neuveville que la hausse a été la plus forte en 2009 (+32%). Elle est imputable au nombre de nouveaux cas.

Saanen: Le nombre de bénéficiaires a diminué en 2009, passant de 127 à 67. Le district de Saanen a proportionnellement le taux d'aide sociale le plus faible en moyenne cantonale.

2.2 Coûts nets par personne et par district⁷ (cf. aussi annexe 4)

District	Coûts nets / personne en 2007 [francs]	Coûts nets / personne en 2008 [francs]	Coûts nets / personne en 2009 [francs]	Evolution 2008-2009	Coûts nets en 2009 en % de la moyenne cantonale 2009
AARBERG	6'434	5'654	6'716	+19%	98%
AARWANGEN	5'846	5'838	6'470	+1%	94%
BAS-SIMMENTAL	7'379	6'149	6'363	+3%	92%
BERNE	7'001	7'027	7'657	+9%	111%
BERTHOUD	6'773	6'781	6'892	+2%	100%
BIENNE	7'702	8'125	8'372	+3%	122%
BUEREN	5'559	5'498	5'987	+9%	87%
CERLIER	4'224	5'467	5'310	-3%	77%
COURTELARY	4'342	5'119	5'966	+17%	87%
FRAUBRUNNEN	5'570	5'522	5'143	-7%	75%
FRUTIGEN	4'144	5'388	6'498	+21%	94%
HAUT-SIMMENTAL	4'051	5'012	5'092	+2%	74%
INTERLAKEN	6'789	6'956	7'492	+8%	109%
KONOLFINGEN	4'885	5'210	5'067	-3%	74%
LA NEUVEVILLE	5'616	5'800	5'730	-1%	83%
LAUPEN	5'219	6'137	6'572	+7%	95%
MOUTIER	5'450	6'533	7'130	+9%	104%
NIDAU	6'238	6'632	6'690	+1%	97%
OBERHASLI	5'197	3'863	5'903	+53%	86%
SAANEN	10'307	7'985	8'692	+9%	126%
SCHWARZENBOURG	7'141	7'443	7'624	+2%	111%
SEFTIGEN	5'163	5'484	5'731	+5%	83%
SIGNAU	6'232	6'698	5'432	-19%	79%
THOUNE	5'586	6'327	6'066	-4%	88%
TRACHSELWALD	6'266	6'429	6'164	-4%	90%
WANGEN	6'010	6'996	7'322	+5%	106%
Moyenne cantonale	6'377	6'605	6'885	+4%	-

Commentaire

Généralités

- Voici les facteurs qui déterminent les coûts nets par personne et par an (cf. aussi à ce sujet le chiffre 2.3):
 - le nombre de personnes dans le ménage (plus le nombre de personnes par cas est grand, plus les coûts par personne sont bas),
 - la durée des prestations (plus la durée pendant laquelle une personne bénéficie de l'aide sociale est longue, plus les coûts sont élevés),
 - le taux de couverture (plus le taux de couverture est faible, plus les coûts nets par cas sont bas),

⁷ Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données des districts où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500 (Cerlier, Frutigen, La Neuveville, Oberhasli, Haut-Simmental, Saanen, Schwarzenbourg).

- les cas isolés très coûteux, tels les placements (de tels cas pèsent lourd dans la balance, en particulier dans les petits districts),
- les recettes (provenant par exemple de prestations d'assurances sociales ou de successions).
- Le montant des prestations versées dépend en premier lieu de nombreux facteurs exogènes, tels l'évolution du marché de l'emploi, le taux de divorces, les mesures d'économie au niveau des systèmes de sécurité sociale intervenant en amont, etc. (en 2007, le nombre des nouvelles rentes AI a par exemple diminué d'un tiers par rapport à 2003). Des coûts nets supérieurs à la moyenne ne témoignent pas nécessairement d'un manque d'efficacité dans l'aide sociale.

Données 2009

- Une corrélation statistique existe entre le taux d'aide sociale par district et les coûts nets par district (plus le taux d'aide sociale est élevé, plus les coûts nets par personne sont en principe élevés). Les coûts nets par personne sont généralement plus importants dans les zones urbaines. Principales raisons de cette situation: dans les villes, le taux de couverture est supérieur à la moyenne, la durée de prestations est plus longue et les ménages comptent moins de personnes (cf. aussi chiffre 2.3).
- Dans les petits districts, les taux de couverture sont en règle générale plus faibles et la durée des prestations par personne moins longue, d'où des coûts nets moins élevés.
- Il existe néanmoins des exceptions: certains districts ruraux (Saanen, p. ex.) enregistrent des coûts nets élevés. Il suffit en effet de quelques cas coûteux (tels des placements) pour bouleverser les chiffres. Grâce à la compensation des charges de l'aide sociale, même les petites communes et les petits districts peuvent assumer ces cas.

Caractéristiques de quelques districts

- Bienne:
- Les coûts nets par personne sont très élevés et ont augmenté par rapport à l'année précédente (+ 3%). La progression est cependant inférieure à la moyenne cantonale.
 - Le district ne compte que les communes de Bienne et d'Evilard, de sorte qu'il est privé de l'effet compensatoire des petites communes.
 - A Bienne, le taux de couverture est légèrement supérieur à la moyenne, puisqu'il atteint 85% (autrement dit, l'aide sociale doit couvrir une majeure partie des besoins vitaux).
 - A Bienne, la durée moyenne des prestations par personne est de 9,6 mois (alors que la moyenne cantonale se situe à 9,4 mois).
 - Bienne compte un grand nombre de cas chroniques de longue durée.
 - Environ 45% de tous les ménages biennois sont des ménages d'une personne (selon le recensement de la population de 2000). Or les coûts par personne pour ce type de ménage sont plus élevés.
- Saanen:
- Les coûts nets par personne sont particulièrement élevés dans le district de Saanen en 2009 comme les deux années précédentes. Cela s'explique en premier lieu par la longue durée du versement des prestations: 11,7 mois en 2009 en moyenne. De plus, les placements y sont particulièrement onéreux.

Evolution entre 2008 et 2009

A l'échelle du canton, les coûts nets par personne ont augmenté de 280 francs. Les districts présentent une image relativement hétérogène: dans un quart d'entre eux les coûts nets ont diminué de moins de 10% (à l'exception de Signau: -19%), alors qu'ils ont augmenté dans la plupart des districts, très fortement dans quelques-uns d'entre eux de dimension moyenne à petite (Oberhasli, Frutigen, Aarberg, Courtelary).

Evolution dans quelques districts

- Courtelary: Augmentation des coûts nets par personne de 17% en raison de la hausse des mesures de tutelle et de l'attribution de cas selon la nouvelle législation concernant les admissions à titre provisoire.
- Oberhasli: Le district le moins peuplé du canton de Berne a enregistré de fortes variations en matière de coût de l'aide sociale. Alors que les coûts nets par personne avaient diminué de 26% de 2007 à 2008, ils ont augmenté de 53% en 2009. Des placements onéreux et un nombre de cas plus chers sont à l'origine de cette évolution.
- Aarberg: Des placements onéreux ont également provoqué une augmentation des coûts de 19% dans le district d'Aarberg: mesures de tutelles accrues, logement protégé et thérapie résidentielle; durée plus longue et avances des prestations d'assurances sociales.

2.3 Durée moyenne des prestations, taux de couverture et clôtures de cas en 2009 par district⁸

District	Durée moyenne des prestations en 2009 [en mois]	Taux de couverture en 2009	Nombre de cas clos en 2009 ⁹
AARBERG	9.6	68%	23%
AARWANGEN	9.0	72%	23%
BAS-SIMMENTAL	9.3	72%	25%
BERNE	9.8	86%	17%
BERTHOUD	9.2	72%	21%
BIENNE	9.6	85%	21%
BUEREN	9.0	81%	23%
CERLIER	9.3	68%	29%
COURTELARY	8.9	77%	21%
FRAUBRUNNEN	9.3	80%	28%
FRUTIGEN	8.8	66%	30%
HAUT-SIMMENTAL	8.4	74%	30%
INTERLAKEN	8.9	71%	22%
KONOLFINGEN	9.0	71%	21%
LA NEUVEVILLE	8.5	85%	23%
LAUPEN	8.8	72%	19%
MOUTIER	9.2	78%	16%
NIDAU	9.2	75%	22%
OBERHASLI	8.8	69%	19%
SAANEN	11.7	70%	11%
SCHWARZENBOURG	9.3	61%	22%
SEFTIGEN	9.5	74%	21%
SIGNAU	8.9	66%	26%
THOUNE	9.0	71%	27%
TRACHSELWALD	8.6	72%	23%
WANGEN	9.4	78%	18%
Moyenne cantonale	9.4	79%	19%

Commentaire

Comme expliqué plus haut, il existe une relation – plus perceptible dans les districts relativement grands, où les placements influent moins sur les comptes globaux – entre la durée moyenne des prestations ou le taux de couverture et les coûts par personne. Cette relation apparaît clairement dans les districts de Berne et de Bienne (longue durée des prestations et taux de couverture relativement élevé), ainsi que dans les districts de Cerlier, de Frutigen et du Haut-Simmental (brève durée de prestations et faible taux de couverture).

⁸ Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données des districts où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500 (Cerlier, Frutigen, La Neuveville, Oberhasli, Haut-Simmental, Saanen, Schwarzenbourg).

⁹ Nombre de cas clos en 2009 par rapport au nombre de cas en cours à fin 2009.

Dans l'ensemble, on peut relever que les taux de couverture tendent à être relativement élevés et les durées de prestations relativement longues dans les districts urbains (à l'exception de Thoun). Les données s'avèrent plus hétérogènes pour ce qui est du nombre de cas clos dans le courant de l'année: on n'observe pas de clivage net entre ville et campagne. En général, les bénéficiaires sortent de l'aide sociale pour trois raisons principales (cf. aussi chiffre 3.7):

- amélioration de la situation professionnelle (la personne concernée parvient à couvrir ses besoins grâce à son revenu);
- prise en charge par une assurance sociale (en général l'AI ou l'AC);
- extinction de la compétence (changement de lieu de domicile, mariage, etc.);

2.4 Coûts bruts par personne et par district¹⁰

District	Coûts bruts / personne en 2007 [francs]	Coûts bruts / personne en 2008 [francs]	Coûts bruts / personne en 2009 [francs]	Evolution 2008-2009	Coûts bruts en 2009 en % de la moyenne cantonale 2009
AARBERG	9'723	9'254	11'053	+19%	105%
AARWANGEN	9'841	9'963	10'700	+7%	101%
BAS-SIMMENTAL	11'119	10'307	10'576	+3%	100%
BERNE	11'030	11'043	11'834	+7%	112%
BERTHOUD	10'200	10'445	10'825	+4%	102%
BIENNE	10'687	10'871	11'636	+7%	110%
BUEREN	8'902	8812	9'134	+4%	86%
CERLIER	6'743	8'284	8'761	+6%	83%
COURTELARY	8'319	7'931	8'968	+13%	85%
FRAUBRUNNEN	8'970	8'711	8'386	-4%	79%
FRUTIGEN	9'623	9'546	10'506	+10%	99%
HAUT-SIMMENTAL	6'806	7'016	8'419	+20%	80%
INTERLAKEN	9'349	9'957	10'315	+4%	98%
KONOLFINGEN	8'032	8'463	8'509	+1%	81%
LA NEUVEVILLE	10'038	10'687	9'226	-14%	87%
LAUPEN	9'693	10'541	11'967	+14%	113%
MOUTIER	7'987	9'013	9'469	+5%	90%
NIDAU	9'669	9'801	9'873	+1%	93%
OBERHASLI	8'746	8'128	10'165	+25%	96%
SAANEN	11'430	9'260	12'732	+37%	120%
SCHWARZENBOURG	11'930	12'599	14'342	+14%	136%
SEFTIGEN	8'330	8'571	8'967	+5%	85%
SIGNAU	8'763	9'709	9'131	-6%	86%
THOUNE	8'802	9'248	9'173	-1%	87%
TRACHSELWALD	9'522	9'506	9'549	0%	90%
WANGEN	10'164	10'459	11'836	+13%	112%
Moyenne cantonale	9'896	10'053	10'566	+5%	-

Commentaire

Généralités

- L'analyse des coûts bruts reprend pour l'essentiel celle des coûts nets présentée au chiffre 2.2.
- La pratique comptable appliquée par les services sociaux peut engendrer des variations au niveau des coûts et des revenus bruts. Les coûts bruts doivent dès lors être considérés avec prudence. La pratique comptable n'exerce toutefois aucune influence sur les coûts nets.

¹⁰ Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données des districts où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500 (Cerlier, Frutigen, La Neuveville, Oberhasli, Haut-Simmental, Saanen, Schwarzenbourg).

Données 2009

Les montants varient beaucoup d'un district à l'autre (pour l'explication de ces écarts, voir les remarques au chiffre 2.2). Il est étonnant de constater que les coûts bruts par personne et par an atteignent des montants élevés même dans certains petits districts (la chose peut s'expliquer par le petit nombre de personnes dans les ménages assistés, situation qui augmente les coûts par personne). On observe surtout de fortes variations à la hausse.

Caractéristiques de quelques districts

Schwarzenburg

et Saanen:

Ces deux districts enregistrent de nouveau des coûts et des revenus bruts supérieurs à la moyenne en raison de leur mode de comptabilisation.

Evolution entre 2008 et 2009

- Les coûts bruts par personne se sont accrus de 5% par rapport à 2008 dans l'ensemble du canton.
- Les districts présentent une image hétérogène: dans 80% d'entre eux les coûts bruts par personne ont augmenté.

Evolution dans quelques districts

Oberhasli:

Dans ce district, les coûts bruts se sont accrus de 25%, une hausse à mettre sur le compte de cas plus coûteux dans l'ensemble et de frais de placement élevés.

Obersimmental:

L'augmentation des coûts bruts de 20% par rapport à l'année précédente s'explique par des frais de placement élevés.

Aarberg:

Le prolongement de la durée des prestations et des frais de placement élevés sont à l'origine de la hausse de 19% des coûts bruts dans ce district.

2.5 Revenus bruts par personne et par district¹¹

District	Revenus bruts / pers. en 2007 [francs]	Revenus bruts / pers. en 2008 [francs]	Revenus bruts / pers. en 2009 [francs]	Evolution 2008-2009	Revenus bruts en 2009 en % de la moyenne cantonale 2009
AARBERG	3'290	3'600	4'336	+20%	118%
AARWANGEN	3'994	4'125	4'230	+3%	115%
BAS-SIMMENTAL	3'740	4'159	4'213	+1%	114%
BERNE	4'030	4'016	4'177	+4%	114%
BERTHOUD	3'428	3'664	3'932	+7%	107%
BIENNE	2'985	2'746	3'264	+19%	89%
BUEREN	3'344	3'314	3'146	-5%	85%
CERLIER	2'519	2'817	3'451	+23%	94%
COURTELARY	3'977	2'812	3'001	+7%	82%
FRAUBRUNNEN	3'401	3'190	3'243	+2%	88%
FRUTIGEN	5'479	4'158	4'007	-4%	109%
HAUT-SIMMENTAL	2'755	2'004	3'328	+66%	90%
INTERLAKEN	2'560	3'001	2'823	-6%	77%
KONOLFINGEN	3'147	3'253	3'443	+6%	94%
LA NEUVEVILLE	4'421	4'888	3'496	-28%	95%
LAUPEN	4'474	4'403	5'395	+23%	147%
MOUTIER	2'537	2'480	2'339	-6%	64%
NIDAU	3'431	3'169	3'183	0%	86%
OBERHASLI	3'550	4'265	4'262	0%	116%
SAANEN	1'123	1'274	4'040	+217%	110%
SCHWARZENBOURG	4'789	5'157	6'718	+30%	183%
SEFTIGEN	3'166	3'086	3'237	+5%	88%
SIGNAU	2'530	3'011	3'700	+23%	101%
THOUNE	3'216	2'920	3'107	+6%	84%
TRACHSELWALD	3'256	3'077	3'385	+10%	92%
WANGEN	4'154	3'462	4'513	+30%	123%
Moyenne cantonale	3'519	3'448	3'680	+7%	-

Commentaire

Généralités

- L'analyse des revenus bruts reprend pour l'essentiel celle des coûts nets présentée au chiffre 2.2.
- La pratique comptable appliquée par les services sociaux peut engendrer des variations au niveau des coûts et des revenus bruts. Les coûts bruts doivent dès lors être considérés avec prudence. La pratique comptable n'exerce toutefois aucune influence sur les coûts nets.

¹¹ Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données des districts où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500 (Cerlier, Frutigen, La Neuveville, Oberhasli, Haut-Simmental, Saanen, Schwarzenbourg).

- Dans l'ensemble, les services sociaux éprouvent de plus en plus de peine à générer des revenus, car les institutions sociales intervenant en amont font également l'objet de mesures d'économie (à l'instar de l'AI et de l'AC).

Données 2009

Les montants varient beaucoup (pour l'explication de ces différences, voir les remarques au chiffre 2.2).

Caractéristiques de quelques districts

La Neuveville: La baisse de 28% des revenus bruts est due à la variation des remboursements d'assurances, impossibles à prévoir à l'avance.

Saanen: Divers remboursements de prestations de l'aide sociale ont été effectués dans le district de Saanen en 2009.

Obersimmental: Divers remboursements de prestations de l'aide sociale.

Wangen: La poussée de 30% des revenus bruts par rapport à l'année précédente est imputable à la nouvelle méthode comptable et aux recettes de prestations d'assurance.

Evolution entre 2008 et 2009

Les revenus bruts enregistrent une progression de 7%, les petits districts faisant état de variations plus fortes.

3 Quelques données de la statistique suisse de l'aide sociale

Voici quelques données sociodémographiques tirées de la statistique suisse de l'aide sociale 2008, qui permettent de mieux comprendre l'évolution des coûts ainsi que la répartition régionale des bénéficiaires:¹²

3.1 Répartition des bénéficiaires de l'aide sociale par sexe

Sexe	Part en % 2008	Part en % 2009	Evolution 2008-2009
Femmes	51%	50.5%	-0.5%
Hommes	49%	49.4%	+0.5%

3.2 Structure par âge des bénéficiaires de l'aide sociale

Classe d'âge	Part en % 2008	Part en % 2009	Evolution 2008-2009
0-17	34%	33%	-1%
18-25	13%	13%	0%
26-35	15%	15%	0%
36-45	18%	18%	0%
46-55	13%	13%	0%
56-64	6%	7%	+1%
>64	1%	1%	0%

Une grande partie des personnes au bénéfice de l'aide sociale sont des enfants et des adolescents. Grâce au système de prévoyance (AVS et prestations complémentaires), on compte très peu de personnes âgées parmi les bénéficiaires. La «vieillesse» constitue donc rarement un risque de devenir tributaire d'une aide dans le canton de Berne.

3.3 Nationalité des bénéficiaires de l'aide sociale

Nationalité	Part en % 2008	Part en % 2009	Evolution 2008-2009
Suisse	64%	63%	-1%
Autre	36%	37%	+1%

La population étrangère court à Berne un risque proportionnellement beaucoup plus grand que la population suisse de devenir tributaire de l'aide sociale, notamment du fait de son moins bon niveau de formation qui accroît la difficulté de trouver un travail. Sans compter qu'elle se compose en général de familles nombreuses et qu'elle est active dans le segment des bas salaires (hôtellerie ou commerce de détail). Selon l'OFS, le canton de Berne y compte un nombre d'emplois supérieur à la moyenne, alors que les secteurs générant des revenus élevés (banques, assurances, informatique, etc.) sont moins développés en

¹² Source: Office fédéral de la statistique, La statistique de l'aide sociale dans le canton de Berne, 2009.

comparaison. Ce tissu économique ne manque pas de se répercuter sur le taux d'aide sociale dans le canton.

3.4 Structure des cas¹³

Structure des cas	Part en % 2008	Part en % 2009	Evolution 2008-2009
Personnes seules	60%	62%	+2%
Familles monoparentales	21%	20%	-1%
Couples avec enfant(s)	13%	12%	-1%
Couples sans enfant	6%	6%	0%

Ce sont les personnes vivant seules qui ont le plus grand risque de dépendre de l'aide sociale dans le canton de Berne. Le risque de pauvreté est également grand parmi les personnes élevant seules leurs enfants. Selon l'OFS, la probabilité pour ces personnes de devenir tributaires de l'aide sociale dans le canton de Berne est près de dix fois plus grande que pour les couples avec enfant(s). (Le taux d'aide sociale atteint 24% parmi les personnes élevant seules leurs enfants, alors qu'il se situe à 2,3% environ chez les couples avec enfants.)

¹³ Dans la statistique de l'aide sociale, on distingue les «cas» et les «bénéficiaires de prestations». Un «cas» englobe tous les bénéficiaires constituant un même dossier (y compris les enfants, le conjoint, etc.).

3.5 Situation professionnelle (personnes dès l'âge de 15 ans)

Situation professionnelle	Part en % 2008	Part en % 2009	Remarques	Evolution 2008-2009
Personnes exerçant une activité lucrative	35%	29%	Dont 37% travaillent à plein temps et sont donc des travailleurs pauvres. Autrement dit, 17% de tous les bénéficiaires de l'aide sociale (travailleurs comme chômeurs) aptes à travailler travaillent effectivement à plein temps dans le canton de Berne¹⁴.	-6%
Personnes sans activité lucrative en quête d'emploi	28%	32%		+4%
Personnes sans activité lucrative, ne cherchant pas d'emploi	37%	39%	Cette catégorie comprend les bénéficiaires ayant d'autres personnes à leur charge, les rentiers, les personnes en incapacité de travail provisoire, les invalides, etc.	+2%

- Un tiers des personnes de plus de 15 ans au bénéfice de l'aide sociale travaillent! 37% d'entre elles sont des travailleurs pauvres.
- Tout juste un tiers des bénéficiaires n'ont pas d'activité lucrative et sont à la recherche d'un emploi.
- Plus d'un tiers des bénéficiaires n'ont pas d'activité lucrative, mais ne sont pas à la recherche d'un emploi (il s'agit en partie de personnes élevant seules leurs enfants, d'invalides, de personnes en incapacité de travail provisoire, etc.).

¹⁴ On considère comme «aptes à travailler» les personnes qui exercent une activité lucrative et les personnes en quête d'emploi. Ne sont pas aptes à travailler les personnes non actives, tels les bénéficiaires de rentes ou les invalides.

3.6 Niveau de formation

Formation	Part en % 2008	Part en % 2009	Evolution 2008-2009
Sans formation	55%	55%	0%
Apprentissage professionnel	41%	41%	0%
Ecole secondaire, université, etc.	4%	4%	0%

Sur tous les bénéficiaires de l'aide sociale dont le niveau de formation est connu, 55% sont sans formation, leur proportion atteignant environ 70% dans la classe d'âge des 18 à 25 ans (y compris les personnes en formation). L'absence de formation constitue ainsi l'un des principaux risques de dépendre de l'aide sociale. Les personnes concernées ne peuvent en général exécuter que des tâches simples et peu exigeantes. Leur réinsertion dépend donc de l'évolution du marché de l'emploi dans ce secteur. De plus, l'expérience montre que le taux de chômage des personnes sans qualification est nettement supérieur à la moyenne.

Les indicateurs présentés aux chiffres 3.1 à 3.6 montrent que l'aide sociale du canton de Berne sert de plus en plus à couvrir des risques structurels de pauvreté (chômage, emploi dans le segment des bas salaires, enfants) et à corriger des distorsions survenant dans d'autres domaines.

3.7 Causes de la clôture du dossier

Cause	Part en % 2008	Part en % 2009	Remarque	Evolution 2008- 2009
Amélioration de la situation professionnelle	41%	35%		-6%
Autres prestations sociales	23%	25%		+2%
Extinction de la compétence	30%	31%	Déménagement, mariage, décès, etc.	+1%
Autres raisons où inconnu	6%	9%		+3%

L'aide sociale a pour objectif de subvenir aux besoins d'une personne et d'aider celle-ci à retrouver, dans toute la mesure du possible, son autonomie financière. Pour conférer une efficacité optimale à l'aide sociale, il est dès lors crucial de connaître les causes de la clôture des dossiers:

- Dans 35% de tous les cas réglés pour lesquels les causes de la clôture sont connues, le dossier a pu être clos suite à une amélioration de la situation professionnelle. Mais cette proportion a diminué par rapport à l'année précédente en raison des difficultés croissantes sur le marché du travail.
- Dans 25% de tous les cas réglés pour lesquels les causes de la clôture sont connues, le dossier a pu être clos car le minimum vital était assuré par d'autres prestations sociales (en général l'AI, ou l'AC pour les courtes périodes transitoires). Ce pourcentage montre à quel point l'aide sociale dépend des institutions de sécurité sociale intervenant en amont.

4 Actions entreprises et prévues par la SAP

4.1 Mesures déjà mises en œuvre

- Depuis 2006, la SAP collecte les données de l'aide matérielle par commune, même auprès des services sociaux régionaux. Ce relevé constitue une tâche supplémentaire pour les communes et la SAP, mais se révèle utile pour analyser les données et améliorer la transparence des coûts.
- Les priorités des révisions de la SAP sur place ont notamment été définies sur la base des données recueillies.
- Depuis 2007, les données sont relevées, évaluées et diffusées chaque année.
- En 2009 l'OAS a mis en place un contrôle qui a amélioré sensiblement la qualité, tant pour les communes que pour les institutions.

4.2 Mesures prévues

- L'analyse des données présentée ici sera transmise aux communes et aux services sociaux, et devrait conduire à des adaptations locales.
- Sur la base des résultats de 2009, des entretiens seront organisés avec certaines communes ou certains services sociaux.
- Les priorités de la révision 2011 de la SAP se fonderont notamment sur les résultats de ces analyses.
- En collaboration avec quatre communes (Berne, Bienne, Köniz et Ittigen), la SAP a lancé un projet pilote qui vise à optimiser les mécanismes de contrôle et à étudier les avantages apportés par l'engagement d'inspecteurs sociaux. Après évaluation des résultats, la SAP a décidé de mettre en place des services d'inspection sociale dans tout le canton dès 2010/2012.
- La SAP a lancé un projet pour détailler davantage les comptes de l'aide sociale. Ce projet devrait permettre de présenter l'évolution des coûts avec plus de transparence encore (distinction entre l'évolution des coûts de l'aide fournie selon les normes CSIAS et les coûts des placements, p. ex.). En 2012 tous les décomptes du canton seront établis selon ces critères pour la première fois.
- Suite à une intervention parlementaire d'avril 2009, la SAP a lancé un projet pilote d'emplois tests à Berne et à Bienne. Les personnes aptes au travail tributaires de l'aide sociale peuvent se voir attribuer un travail, afin de tester leur motivation et de les remettre en activité.

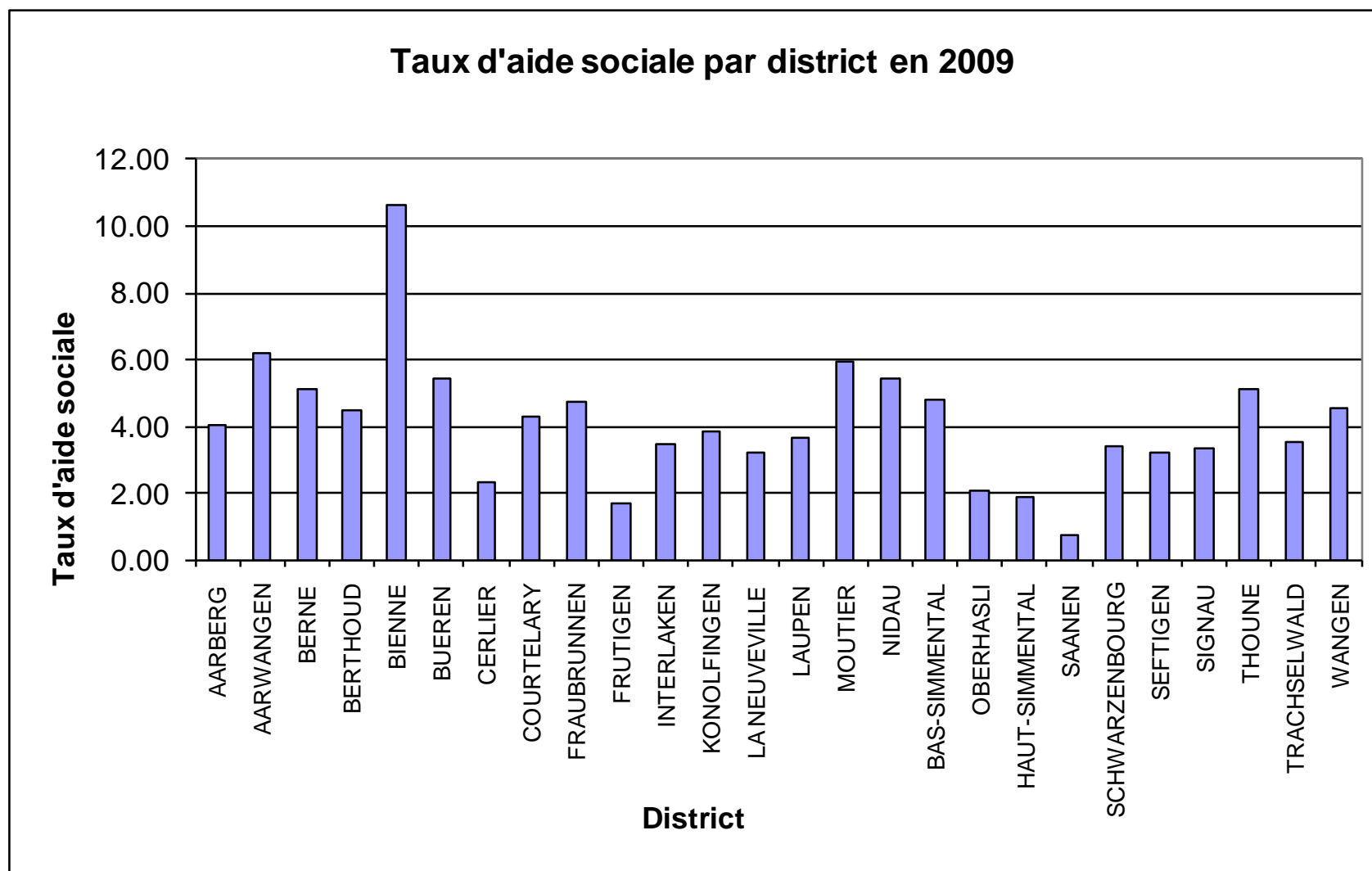
Les analyses présentées ci-devant ont été prises en considération dans le projet LPFC 2012. Selon le modèle que le Grand Conseil retiendra en janvier 2011, de nouveaux instruments (système de bonus et de malus ou modèles de franchise ainsi que des services d'inspection sociale, p. ex.) seront adoptés et mis en œuvre, qui exerceront une influence sur les chiffres de l'aide sociale.

Berne, le 30 novembre 2010

LE DIRECTEUR DE LA
SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA
PRÉVOYANCE SOCIALE:

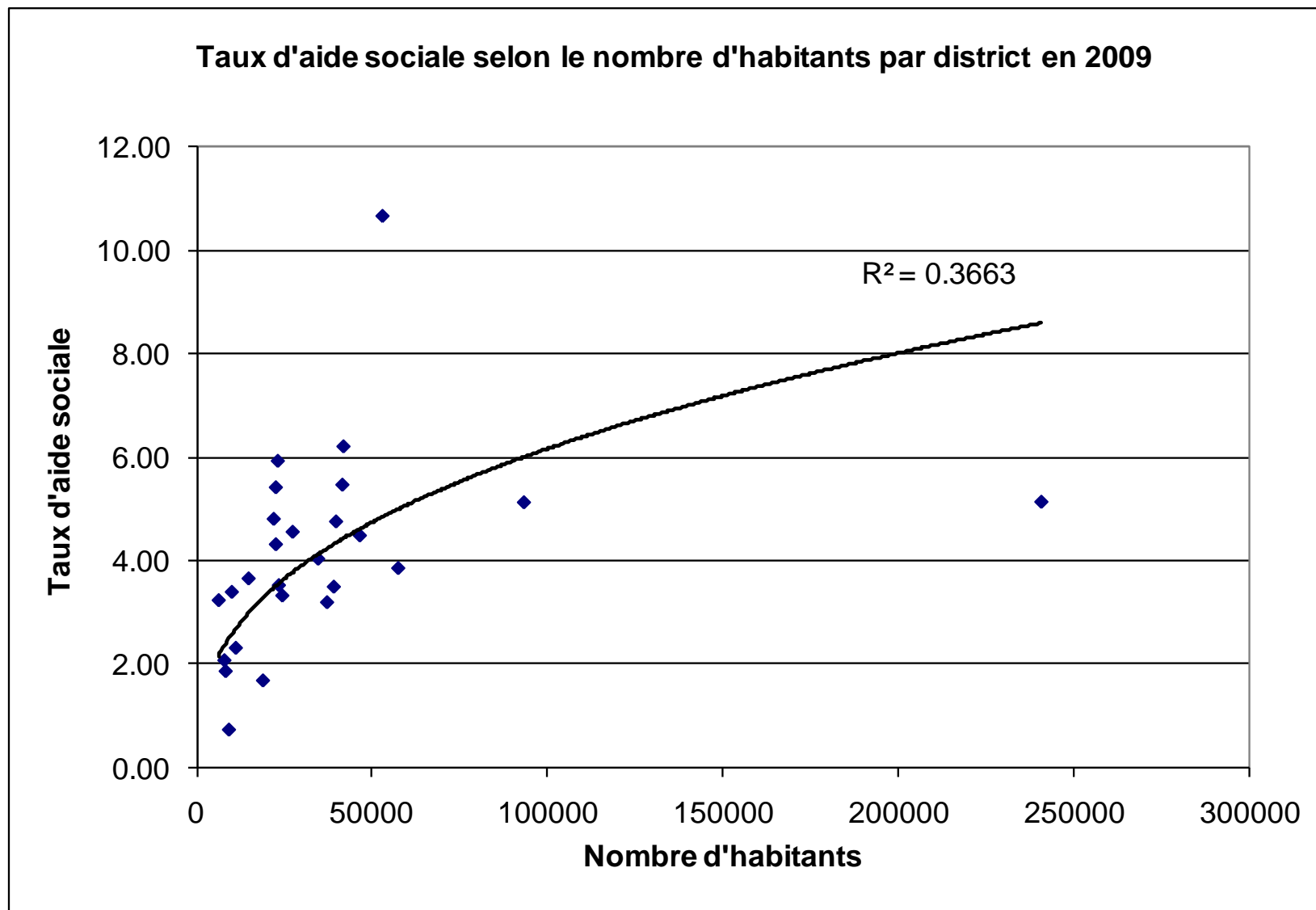
Philippe Perrenoud
Président du Conseil-exécutif

Annexe 1

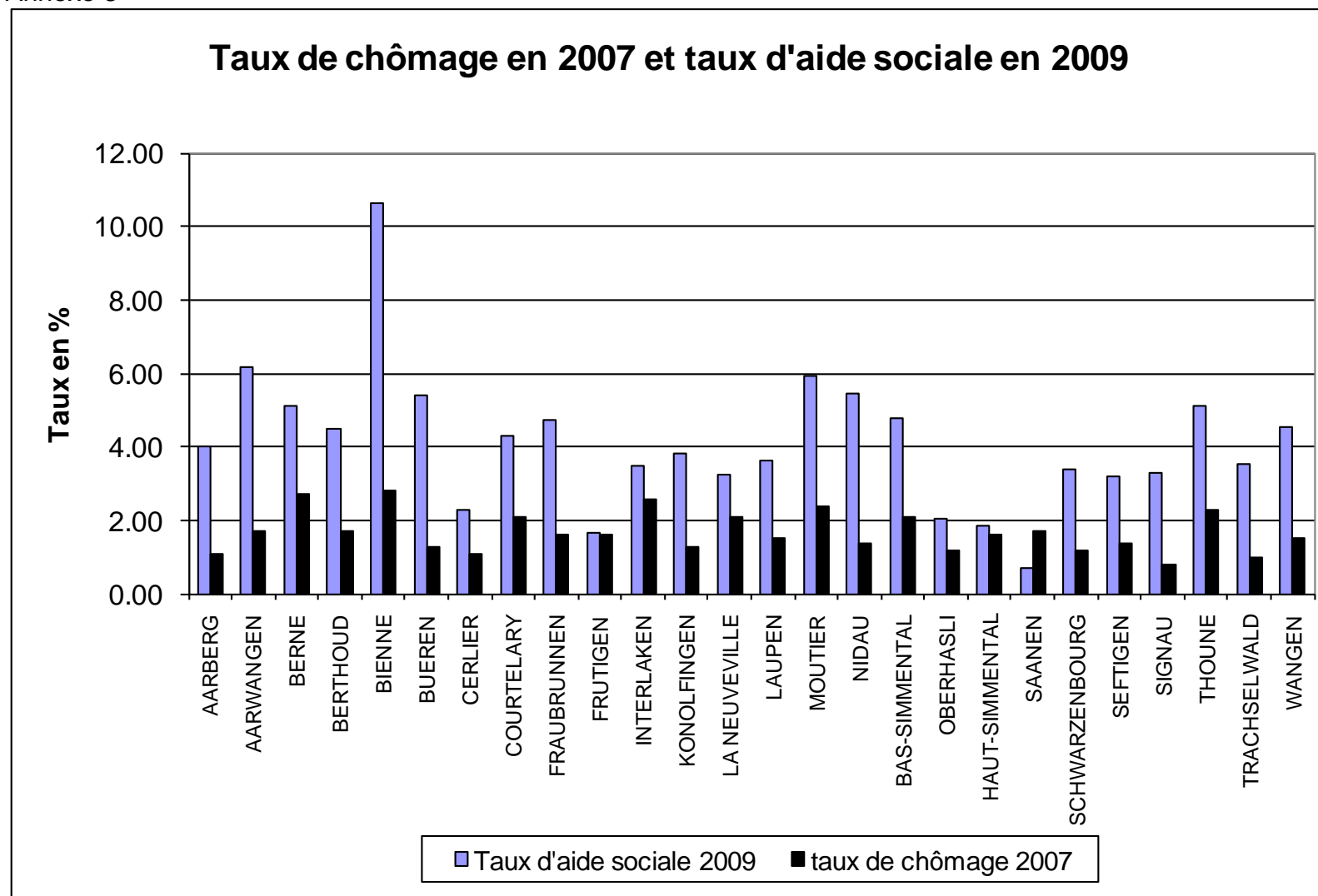


Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données des districts où le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500 (Cerlier, Frutigen, La Neuveville, Oberhasli, Haut-Simmental, Saanen, Schwarzenbourg).

Annexe 2



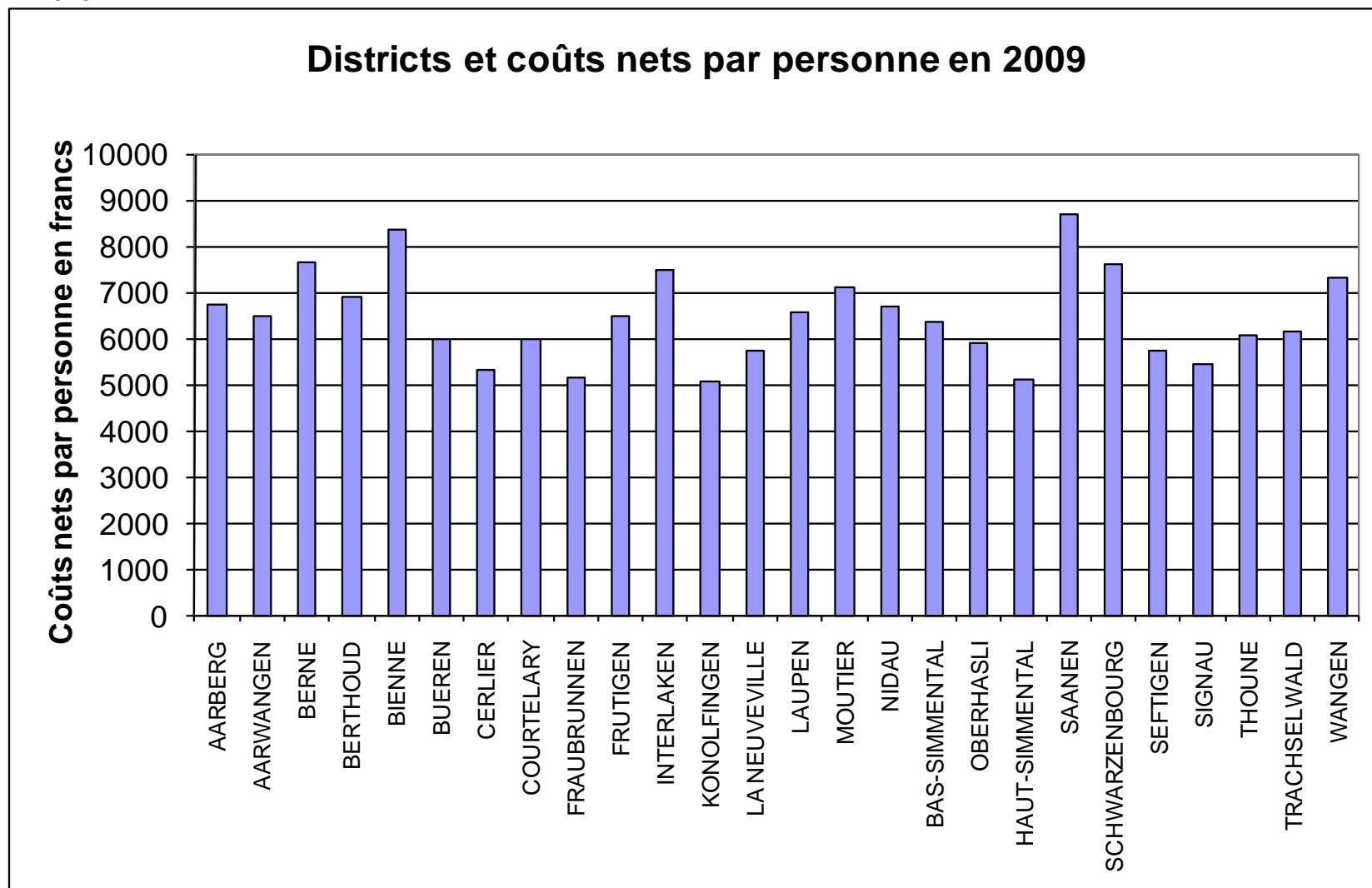
Annexe 3



Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données des districts où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500 (Cerlier, Frutigen, La Neuveville, Oberhasli, Haut-Simmental, Saanen, Schwarzenbourg).

Un certain décalage sépare l'évolution du marché de l'emploi et celle de l'aide sociale. Voilà pourquoi ce graphique compare le taux de chômage de 2007 et le taux d'aide sociale de 2009.

Annexe 4



Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données des districts où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500 (Cerlier, Frutigen, La Neuveville, Oberhasli, Haut-Simmental, Saanen, Schwarzenbourg).