



Contrôle des coûts de l'aide sociale individuelle en 2008, 2009 et 2010

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 2008, 2009 et 2010

Septembre 2011

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

Analyse des données pour 2008, 2009 et 2010

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 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 et remis aux membres du Grand Conseil chaque année. Le quatrième rapport, que vous avez entre les mains, analyse les dépenses de l'aide sociale individuelle de 2008 à 2010 selon la même périodisation, qui donne une bonne image d'ensemble de leur évolution. Il ne s'agit pas d'un rapport social mettant en lumière la situation économique de la population bernoise, mais de la présentation de quelques faits saillants et de données concrètes concernant l'aide sociale.

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 a été adapté à cette nouvelle structure, de sorte que l'évaluation sur trois ans porte désormais sur les arrondissements administratifs.

L'essentiel en bref

- Après avoir été relativement constant de 2006 à 2009, le **nombre des bénéficiaires de l'aide sociale** a augmenté de 3,4% entre 2009 et 2010.
- En 2010, les **coûts nets moyens** par bénéficiaire de l'aide sociale **se sont accrus de 6,6%** par rapport à 2009, puisqu'ils se sont montés à 7 338 francs. Si l'on considère les mois où une aide a effectivement été versée, on peut donc dire ceci: **en 2010, le «bénéficiaire moyen» a reçu 834 francs d'aide sociale par mois d'assistance effective.**
- Pour ce qui est du taux d'aide sociale, qui s'élève à 4,9% en moyenne, soit une légère hausse par rapport à l'année précédente, il varie d'un arrondissement administratif à l'autre. Il existe des **corrélations** évidentes entre le nombre d'habitants de l'arrondissement 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, 27,8% 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 2009¹.
- 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 chez les bénéficiaires de l'aide sociale travaillant à plein temps, 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.

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

¹ Le taux d'insertion n'a pas été relevé en 2010 étant donné le changement de système prévu en 2012 (passage au financement direct).

1 Résultats pour l'ensemble du canton²

	2008	2009	2010	Evolution 2008-2010
Nombre de bénéficiaires	46'675	47'248	48'858	+3.4%
Taux d'aide sociale	4.81%	4.84%	4.99%	+0.15
Coûts nets moyens / personne / an ³	Fr. 6'608	Fr. 6'885	Fr. 7'338	+6.6%
Coûts bruts moyens / personne / an	Fr. 10'053	Fr. 10'566	Fr. 11'001	+4.1%
Revenus bruts moyens / personne / an	Fr. 3'445	Fr. 3'680	Fr. 3'664	-0.4%
Coûts nets moyens / personne / mois d'assistance ⁴	Fr. 804	Fr. 732	Fr. 834	+13.9%

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 a augmenté de 3,4% entre 2009 et 2010. Quant au taux d'insertion des programmes d'occupation destinés à favoriser l'intégration sur le marché primaire de l'emploi, il n'a pas été relevé cette année vu le passage au financement direct prévu en 2012. Il se montait à 28% en 2009 (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 2010, 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): en 2010, la durée moyenne des prestations dans le canton de Berne a atteint 8,8 mois par bénéficiaire (9,4 mois en 2009).
 - Taux de couverture: en 2010, l'aide sociale dans le canton de Berne a financé en moyenne 80% des besoins vitaux par cas (2009: 79%).
 - Cas isolés très coûteux, comme les placements (de tels cas pèsent lourd dans la balance, en particulier dans les petits arrondissements administratifs).
 - Recettes (provenant par exemple de prestations d'assurances sociales ou de successions).

² Source: décomptes de l'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 2010, de sorte que celles-ci pourront encore subir quelques modifications, qui resteront toutefois minimales.

³ 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 différenciation sera possible dès 2012.

⁴ En 2010, on a dénombré au total 370 366 mois d'assistance. Chaque bénéficiaire a reçu une aide sociale pendant 8,8 mois en moyenne. Le montant de 834 francs correspond donc aux coûts nets par personne et par mois d'assistance.

- En 2010, les coûts nets par personne et par mois se sont montés à 611,50 francs (soit 7 338 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 834 francs (soit 7 338 francs, pour une moyenne de 8,8 mois). **En 2010, le «bénéficiaire moyen» a donc reçu 834 francs d'aide sociale par mois d'assistance effective.** Ce montant relativise les cas extrêmes commentés dans les médias.
- Par rapport à 2009, les coûts nets par personne ont augmenté de 6,6% et les coûts bruts de 4%. Principales raisons de cette hausse:
 - 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 28,9% en 2009 à 27,8% en 2010 dans le canton de Berne. Ce qui explique l'augmentation du coût par personne.

La durée moyenne des prestations par personne a baissé, passant de 9,4 mois en 2009 à 8,8 mois en 2010. Le fait que les coûts par personne aient tout de même augmenté s'explique par le retard d'environ deux ans avec lequel l'évolution du marché du travail se répercute sur celle de l'aide sociale.
 - 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 2010, ils étaient 47,1% à couvrir la totalité de leurs besoins vitaux par l'aide sociale, alors qu'en 2009 ils étaient 45,3%. Ce qui entraîne une hausse des coûts par cas.
 - 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'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.
 - Méthode de comptabilisation: la pratique comptable appliquée par les services sociaux⁵ 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.

⁵ 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 au client ou à la cliente, 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 arrondissements administratifs

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

Arrondissement administratif	Nbre de bénéficiaires 2010	Taux d'aide sociale 2008 [%]	Taux d'aide sociale 2009 [%]	Taux d'aide sociale 2010 [%]	Evolu-tion 2009-2010 [points]	Taux d'aide sociale pour 2010 en % de la moyenne cantonale 2010
BERNE-MITTELLAND	19'039	4.81	4.76	4.90	+0.14	98%
BIEL/BIENNE	8'832	8.89	8.90	9.45	+0.55	189%
EMMENTAL	3'582	3.53	3.58	3.82	+0.24	77%
FRUTIGEN ET BAS-SIMMENTAL	1'324	3.36	3.33	3.37	+0.04	68%
HAUTE-ARGOVIE	4'147	5.45	5.43	5.38	-0.05	108%
HAUT-SIMMENTAL ET GESSENAY	211	1.31	1.27	1.23	-0.05	25%
INTERLAKEN-OBERHASLI	1'561	3.07	3.25	3.32	+0.07	67%
JURA BERNOIS	2'759	4.38	4.90	5.33	+0.43	107%
SEELAND	2'548	3.56	3.63	3.72	+0.09	75%
THOUNE	4'855	4.80	4.89	4.68	-0.21	94%
Moyenne cantonale	48'858	4.81	4.84	4.99	+0.15	-

Commentaire

Généralités

- Pour toutes les données spécifiées par arrondissement administratif, l'analyse est difficile pour les petits arrondissements. 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 l'arrondissement Haut-Simmental et Gessenay, 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 2010

- Le taux d'aide sociale s'est accru de 0,15 point en moyenne cantonale, malgré l'amélioration de la conjoncture depuis fin 2009 et l'embellie enregistrée sur le front de l'emploi. Cette situation n'est guère étonnante dès lors que, comme on le sait d'expérience, l'évolution du marché du travail ne se répercute que deux, voire trois ans plus tard sur celle de l'aide sociale.
- Le taux d'aide sociale tend à être plus élevé dans les arrondissements plus peuplés, qui comprennent des villes et agglomérations (cf. annexe 2).
- On observe une nette corrélation entre le taux de chômage et le taux d'aide sociale, considérés par arrondissement (cf. annexe 3).
- Comme prévu, le taux d'aide sociale est parfois plus faible dans les arrondissements 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

Evolution 2009-2010: caractéristiques de quelques arrondissements

Biel/Bienne: Le taux d'aide sociale est encore plus élevé en 2010 que les années précédentes, puisqu'il se monte à 9,45%, soit une hausse de 0,55 point. Son niveau résulte de la conjonction de plusieurs facteurs, accentués en ville de Bienne, la plus grande commune de l'arrondissement, qui influence fortement ce résultat:

- A Bienne, la proportion de la population étrangère est supérieure à la moyenne (27% environ contre 13% pour le canton).
- 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.

2.2 Coûts nets par personne et par arrondissement administratif⁶ (cf. aussi annexe 4)

Arrondissement administratif	Coûts nets / personne en 2008 [francs]	Coûts nets / personne en 2009 [francs]	Coûts nets / personne en 2010 [francs]	Evolution 2009-2010	Coûts nets en 2010 en % de la moyenne cantonale 2010
BERNE-MITTELLAND	6'566	6'958	7'240	+4.1%	99%
BIEL/BIENNE	7'604	7'746	8'240	+6.4%	112%
EMMENTAL	6'796	6'425	6'355	-1.1%	87%
FRUTIGEN ET BAS-SIMMENTAL	6'121	6'537	7'207	+10.2%	98%
HAUTE-ARGOVIE	6'167	6'668	7'475	+12.1%	102%
HAUT-SIMMENTAL ET GESSENAY	7'638	6'188	4'906	-20.7%	67%
INTERLAKEN-OBERHASLI	6'448	7'323	8'253	+12.7%	112%
JURA BERNOIS	5'924	6'574	7'133	+8.5%	97%
SEELAND	5'630	6'535	7'130	+9.1%	97%
THOUNE	6'279	6'018	6'761	+12.3%	92%
Moyenne cantonale	6'608	6'885	7'338	+6.6%	-

Commentaire

Généralités

- Voici les facteurs qui déterminent les coûts nets par personne et par an (cf. aussi à ce sujet le point 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),
 - les cas isolés très coûteux, tels les placements (de tels cas pèsent lourd dans la balance, en particulier dans les petits arrondissements administratifs),
 - 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. Des coûts nets supérieurs à la moyenne ne témoignent pas nécessairement d'un manque d'efficacité dans l'aide sociale.

⁶ Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données de l'arrondissement administratif Haut-Simmental et Gessenay, où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500.

Données 2010

- Exception faite de l'arrondissement administratif Haut-Simmental et Gessenay, les chiffres par arrondissement diffèrent peu de la moyenne cantonale.
- Une corrélation statistique existe entre le taux d'aide sociale par arrondissement et les coûts nets par arrondissement (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 point 2.3).
- Dans les petits arrondissements administratifs, 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 arrondissements ruraux (Interlaken-Oberhasli, 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 arrondissements peuvent assumer ces cas.

Evolution 2009-2010: caractéristiques de quelques arrondissements

A l'échelle du canton, les coûts nets par personne ont augmenté de 453 francs. A celle des arrondissements administratifs, ils se sont la plupart du temps accrus de 6 à 12%. Seuls les arrondissements peu peuplés (Emmental et Haut-Simmental et Gessenay) ont enregistré une baisse.

Interlaken-

Oberhasli: Les coûts nets par personne ont augmenté de 12,7% par rapport à 2009. Ils sont supérieurs de 12% à la moyenne cantonale. Des placements onéreux et un nombre de cas plus chers sont à l'origine de cette évolution, des facteurs qui pèsent particulièrement lourds dans l'un des arrondissements les moins peuplés du canton de Berne.

Haute-Argovie: Des placements onéreux, alliés à une hausse des coûts nets de la santé, ont également provoqué une augmentation des coûts nets par personne de 12,1% dans cet arrondissement.

Thoune: La hausse des coûts nets par personne est du même ordre de grandeur dans l'arrondissement de Thoune (+12,3%). Raisons principales: durée de prestations plus longue et cas plus chers (placements et mesures de tutelle). A cela s'ajoute la baisse des revenus provenant de prestations d'assurance.

Haut-Simmental

et Gessenay: Les coûts nets par personne ont ici reculé de 20,3% par rapport à 2009, et ce grâce à la reconnaissance rétroactive de prestations par l'AI pour la période 2001-2009. Un seul et même cas d'avances de prestations d'aide sociale représente 54,5% du remboursement brut.

2.3 Durée moyenne des prestations, taux de couverture et clôtures de cas en 2010 par arrondissement administratif⁷

Arrondissement administratif	Durée moyenne des prestations en 2010 [en mois] ⁸	Taux de couverture en 2010	Nombre de cas clos en 2010 ⁹
BERNE-MITTELLAND	8.8	85%	21%
BIEL/BIENNE	9.3	85%	19%
EMMENTAL	8.7	72%	22%
FRUTIGEN ET BAS-SIMMENTAL	8.8	70%	23%
HAUTE-ARGOVIE	8.7	75%	23%
HAUT-SIMMENTAL ET GESSENAY	8.3	69%	24%
INTERLAKEN-OBERHASLI	8.5	69%	20%
JURA BERNOIS	8.9	80%	23%
SEELAND	8.8	71%	25%
THOUNE	8.6	69%	24%
Moyenne cantonale	8.8	80%	21%

Commentaire

Comme expliqué plus haut, il existe une relation – plus perceptible dans les arrondissements administratifs 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 l'arrondissement de Biel/Bienne (longue durée des prestations et taux de couverture relativement élevé), ainsi que dans celui de Haut-Simmental et Gessenay (brève durée de prestations et faible taux de couverture).

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 arrondissements administratifs urbains (à l'exception de Thoune). 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 point 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.);

⁷ Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données de l'arrondissement administratif Haut-Simmental et Gessenay, où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500.

⁸ Le mode de calcul de la durée totale des prestations a été modifié (mais pas celui de la durée de prestations pendant la période de relevé) : lorsque le dernier paiement était effectué entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre de l'année sous revue (soit pour les dossiers en cours, non considérés comme clos à la fin de l'année selon la règle des six mois), la date du dernier versement était auparavant fixée automatiquement au 31 décembre. Dorénavant, la durée totale des prestations est calculée en fonction de la date effective du dernier versement, méthode déjà appliquée pour établir la durée de prestations de la période de relevé. La comparabilité des durées totales n'est donc pas entièrement assurée, et la durée moyenne de perception baisse légèrement.

⁹ Nombre de cas clos en 2010 par rapport au nombre de cas en cours à fin 2010.

2.4 Coûts bruts par personne et par arrondissement administratif¹⁰

Arrondissement administratif	Coûts bruts / personne en 2008 [francs]	Coûts bruts / personne en 2009 [francs]	Coûts bruts / personne en 2010 [francs]	Evolution 2009-2010	Coûts bruts en 2010 en % de la moyenne cantonale 2010
BERNE-MITTELLAND	10'400	10'990	11'243	+2.3%	102%
BIEL/BIENNE	10'476	10'954	11'277	+2.9%	103%
EMMENTAL	10'213	10'232	10'114	-1.2%	92%
FRUTIGEN ET BAS-SIMMENTAL	10'463	10'706	11'179	+4.4%	102%
HAUTE-ARGOVIE	10'028	10'911	11'659	+6.9%	106%
HAUT-SIMMENTAL ET GESSEY	9'631	9'733	9'416	-3.3%	86%
INTERLAKEN-OBERHASLI	9'545	10'299	11'407	+10.8%	104%
JURA BERNOIS	8'695	9'258	9'977	+7.8%	91%
SEELAND	9'067	10'457	11'318	+8.2%	103%
THOUNE	9'168	9'117	9'953	+9.2%	90%
Moyenne cantonale	10'057	10'566	11'001	+4.1%	-

Commentaire

Généralités

- L'analyse des coûts bruts reprend pour l'essentiel celle des coûts nets présentée au point 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 de l'arrondissement administratif Haut-Simmental et Gessenay, où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500.

2.5 Revenus bruts par personne et par arrondissement administratif¹¹

Arrondissement administratif	Revenus bruts / pers. en 2008 [francs]	Revenus bruts / pers. en 2009 [francs]	Revenus bruts / pers. en 2010 [francs]	Evolution 2009-2010	Revenus bruts en 2010 en % de la moyenne cantonale 2010
BERNE-MITTELLAND	3'834	4'032	4'003	-0.7%	109%
BIEL/BIENNE	2'872	3'208	3'037	-5.3%	83%
EMMENTAL	3'417	3'807	3'759	-1.3%	103%
FRUTIGEN ET BAS-SIMMENTAL	4'342	4'169	3'972	-4.7%	108%
HAUTE-ARGOVIE	3'862	4'243	4'184	-1.4%	114%
HAUT-SIMMENTAL ET GESSENAY	1'993	3'545	4'510	+27.2%	123%
INTERLAKEN-OBERHASLI	3'097	2'976	3'154	+6%	86%
JURA BERNOIS	2'772	2'684	2'844	+6%	78%
SEELAND	3'437	3'922	4'188	+6.8%	114%
THOUNE	2'889	3'099	3'192	+3%	87%
Moyenne cantonale	3'449	3'680	3'664	-0.4%	-

Commentaire

Généralités

- L'analyse des revenus bruts reprend pour l'essentiel celle des coûts nets présentée au point 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.
- 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 2010

Dans l'ensemble, les revenus bruts ont légèrement baissé par rapport à 2009 (-0,4%). Les montants varient beaucoup (pour l'explication de ces différences, voir les remarques au point 2.2).

¹¹ Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données de l'arrondissement administratif Haut-Simental et Gessenay, où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500.

Evolution 2009-2010: caractéristiques de quelques arrondissements

Biel/Bienne: La baisse de 5,3% des revenus constatée entre 2009 et 2010 tient à la diminution des recettes (pensions alimentaires, bourses, versements du canton d'origine et remboursements des bénéficiaires).

Haut-Simmental

et Gessenay: Les revenus bruts par personne ont augmenté de 27,2% entre 2009 et 2010 grâce à la reconnaissance rétroactive de prestations par l'AI pour la période 2001-2009. Un seul et même cas d'avances de prestations d'aide sociale représente 54,5% du remboursement brut.

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

Voici quelques données sociodémographiques tirées de la statistique suisse de l'aide sociale 2010, qui permettent de mieux comprendre l'évolution des coûts ainsi que la répartition régionale des bénéficiaires¹².

3.1 Répartition des bénéficiaires de l'aide sociale par sexe

Sexe	Part 2009 [%]	Part 2010 [%]	Evolution 2009-2010 [points]
Femmes	50,5%	50,6%	+0,1
Hommes	49,5%	49,4%	-0,1

3.2 Structure par âge des bénéficiaires de l'aide sociale

Classe d'âge	Part 2009 [%]	Part 2010 [%]	Evolution 2009-2010 [points]
0-17	32,7%	32,8%	+0,1
18-25	12,8%	12,4%	-0,4
26-35	15,1%	15,4%	+0,3
36-45	18%	17,5%	-0,5
46-55	13,6%	13,9%	+0,3
56-64	6,8%	7%	+0,2
>64	1,1%	1%	-0,1

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 recense 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 2009 [%]	Part 2010 [%]	Evolution 2009-2010 [points]
Suisse	63,4%	62,1%	-1,3
Autre	36,6%	37,9%	+1,3

Bien que le canton de Berne compte moins d'étrangers que de Suisses parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, la population étrangère y court 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

¹² Source: Office fédéral de la statistique, La statistique de l'aide sociale dans le canton de Berne, 2010.

secteurs générant des revenus élevés (banques, assurances, informatique, etc.) sont moins développés en 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 2009 [%]	Part 2010 [%]	Evolution 2009-2010 [points]
Personnes seules	61,7%	61,6%	-0,1
Familles monoparentales	20,5%	20,5%	0
Couples avec enfant(s)	12,1%	12,1%	0
Couples sans enfant	5,6%	5,6%	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 24,6% parmi les personnes élevant seules leurs enfants, alors qu'il se situe à 2,4% 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 2009 [%]	Part 2010 [%]	Remarques	Evolution 2009-2010 [points]
Personnes exerçant une activité lucrative	28,9%	27,8%	Dont 35,7% travaillent à plein temps (taux d'occupation >89%). Autrement dit, 14,9% de tous les bénéficiaires de l'aide sociale (actifs comme chômeurs) aptes au travail sont effectivement occupés à plein temps dans le canton de Berne ¹⁴ .	-1,1
Personnes sans activité lucrative en quête d'emploi	31,7%	33,7%		+2
Personnes sans activité lucrative, ne cherchant pas d'emploi	39,4%	38,5%	Cette catégorie comprend les bénéficiaires ayant d'autres personnes à leur charge, les rentiers, les personnes en incapacité de travail provisoire, les invalides, etc.	-0,9

- Un tiers des personnes de plus de 15 ans au bénéfice de l'aide sociale travaillent! Dont 35,7% sont à plein temps (taux d'occupation >89%) et ne parviennent pas pour autant à assurer leur subsistance sans aide sociale.
- 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 au travail» les personnes qui exercent une activité lucrative et les personnes en quête d'emploi. Ne sont pas aptes au travail les personnes non actives, tels les bénéficiaires de rentes ou les invalides.

3.6 Niveau de formation

Formation	Part 2009 [%]	Part 2010 [%]	Evolution 2009-2010 [points]
Sans formation	55,2%	55%	-0,2
Apprentissage professionnel	40,6%	40,8%	+0,2
Ecole secondaire, université, etc.	4,2%	4,2%	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 cours de 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 points 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, coût des enfants) et à corriger des distorsions survenant dans d'autres domaines.

3.7 Causes de la clôture du dossier

Cause	Part 2009 [%]	Part 2010 [%]	Remarques	Evolution 2009-2010 [points]
Amélioration de la situation professionnelle	34,9%	31,3%		-3,6
Autres prestations sociales	25,1%	27,7%		+2,6
Extinction de la compétence	31,1%	33,1%	Déménagement, mariage, décès, etc.	+2
Autres raisons ou inconnu	9%	7,9%		-1,1

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 31,3% 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 27,7% 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

- L'activité de contrôle et de révision effectuée par la SAP auprès des services sociaux a été améliorée en continu ces dernières années.
- Depuis 2007, le Conseil-exécutif présente chaque année au Grand Conseil le présent rapport sur l'évolution de divers indicateurs de l'aide sociale individuelle, notamment les coûts et le nombre de cas, avec des commentaires.
- 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

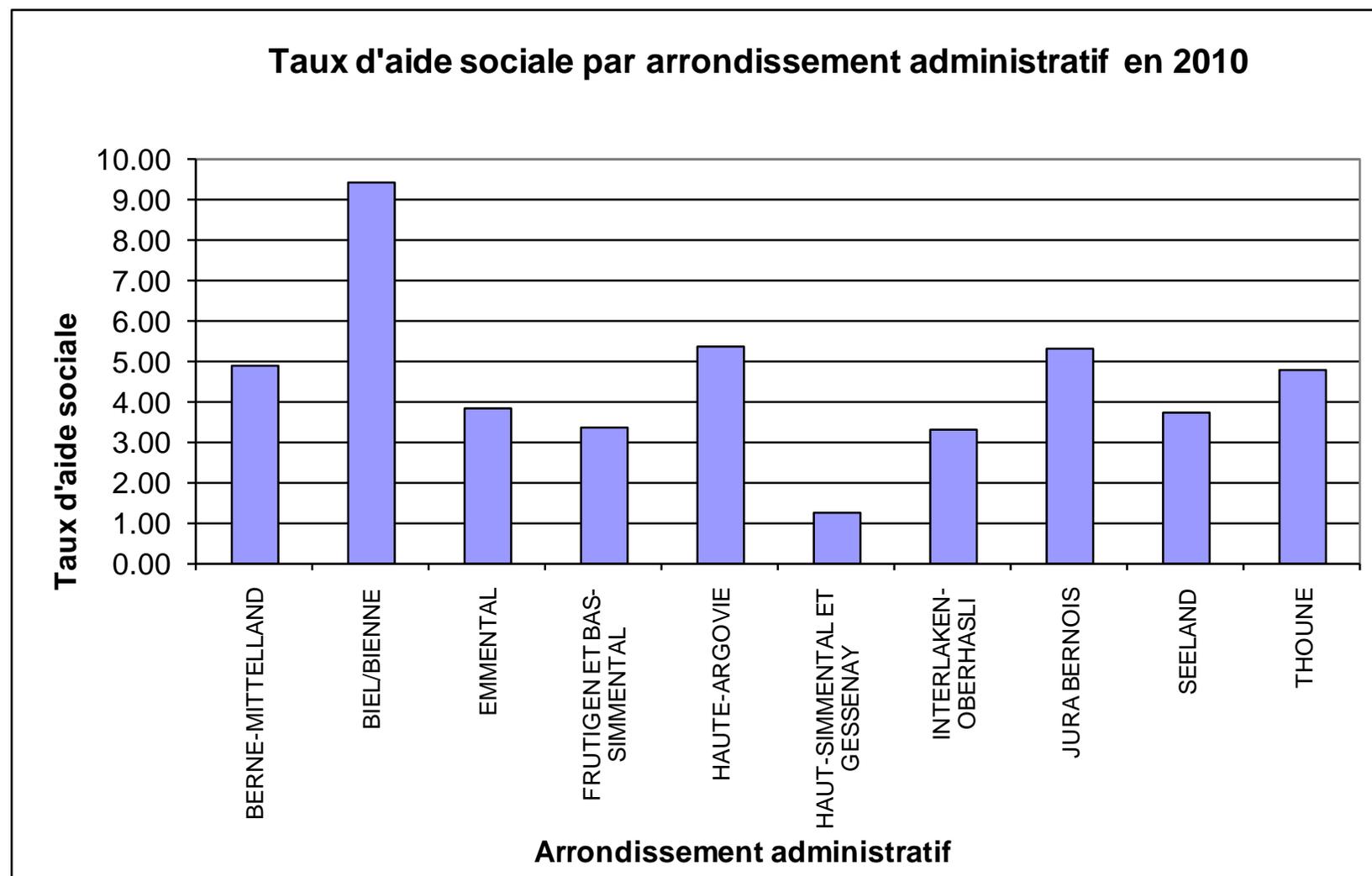
- L'analyse des données présentée ici est transmise aux communes et aux services sociaux, et devrait conduire à des adaptations locales.
- Sur la base des résultats de 2010, des entretiens vont être organisés avec certaines communes ou certains services sociaux.
- Les priorités de la révision 2012 de la SAP se fonderont notamment sur les résultats de ces analyses.
- L'inspection sociale a été introduite dans l'ensemble du canton en 2010 suite aux résultats positifs du projet pilote lancé en collaboration avec quatre communes (Berne, Bienne, Köniz et Ittigen) pour optimiser les mécanismes de contrôle et étudier les avantages apportés par l'engagement d'inspecteurs sociaux.
- 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 emploi pendant un mois, afin de tester leur motivation et de les remettre en activité. Les expériences recueillies étant positives, le programme sera introduit définitivement courant 2012 dans l'ensemble du canton (quatre centres régionaux).
- Les résultats de ces projets ont été pris en compte lors de la révision de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges et de la loi sur l'aide sociale, qui entre en vigueur en 2012. Le législateur a décidé d'introduire de nouveaux instruments. Ainsi, le système de bonus-malus doit corriger les effets pervers et inciter les services sociaux à être efficaces et économes. La transmission des données a également été clarifiée : si les bénéficiaires ne fournissent pas tous les renseignements nécessaires pour vérifier la subsidiarité des prestations, les services sociaux pourront les obtenir sans leur accord.
- Dès 2012, les bénéficiaires de l'aide sociale qui refusent de coopérer peuvent se voir imposer l'examen de leur cas par un médecin-conseil.

Berne, septembre 2011

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

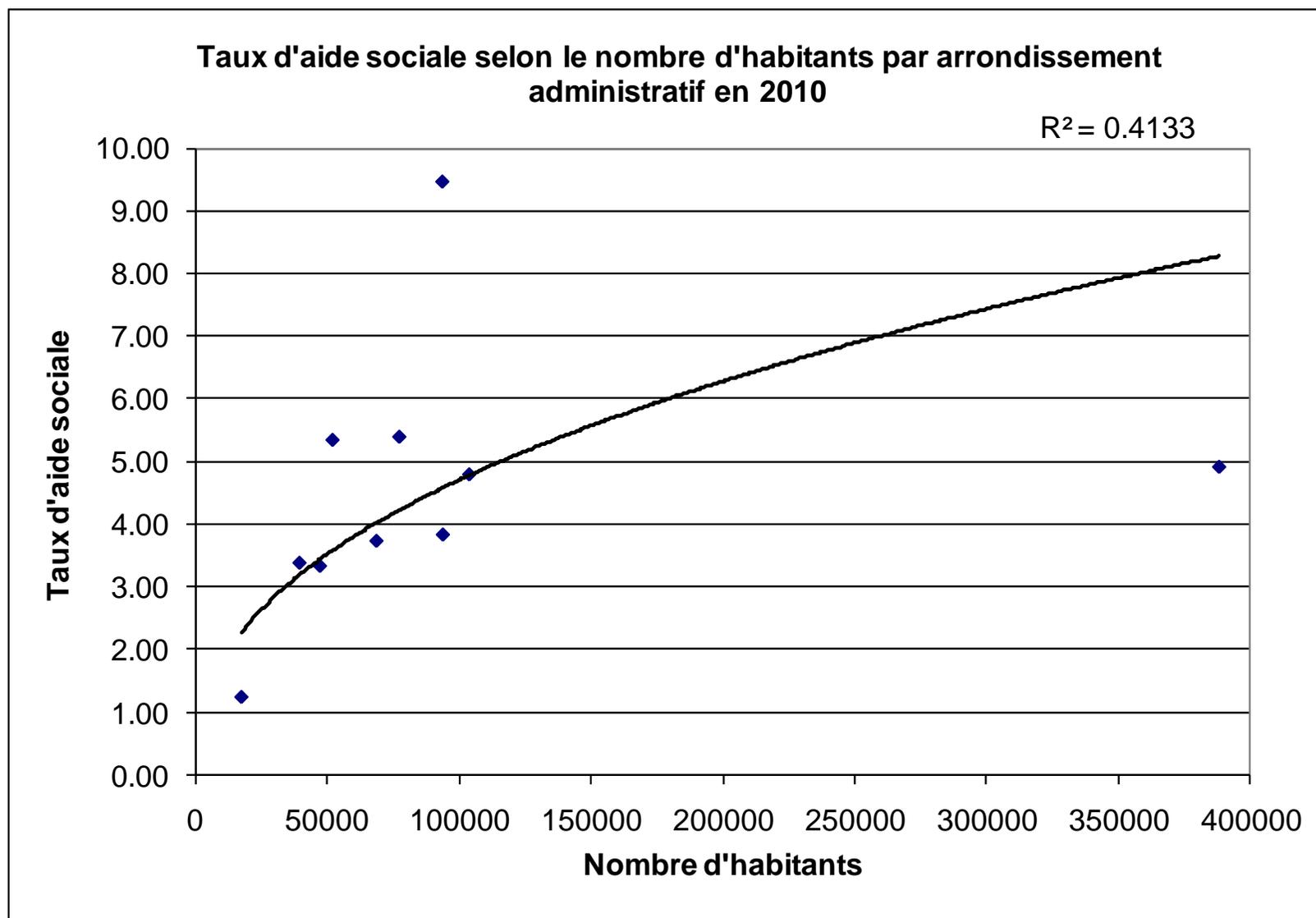
Philippe Perrenoud
Conseiller d'Etat

Annexe 1

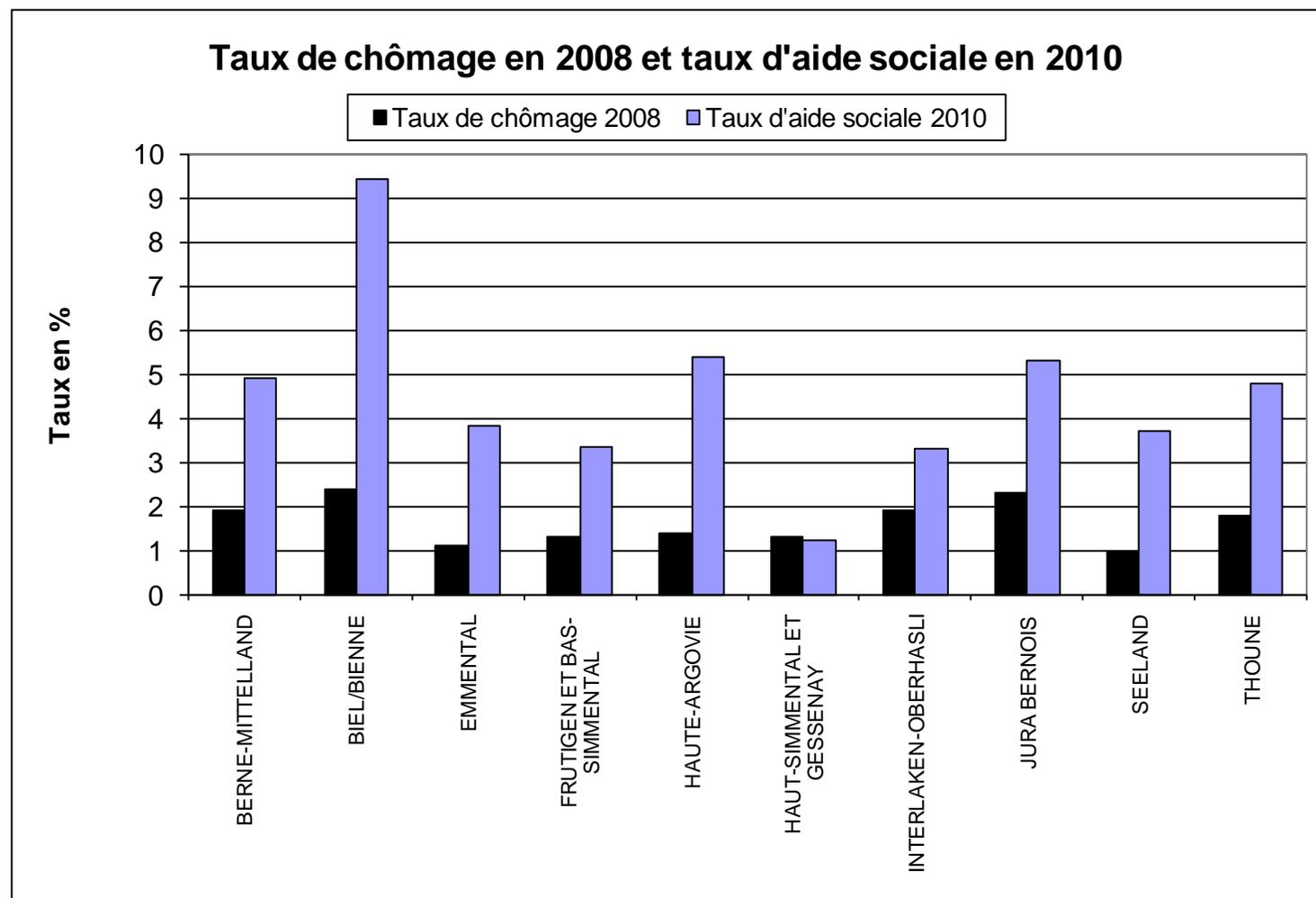


Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données de l'arrondissement administratif Haut-Simmental et Gessenay, où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500.

Annexe 2



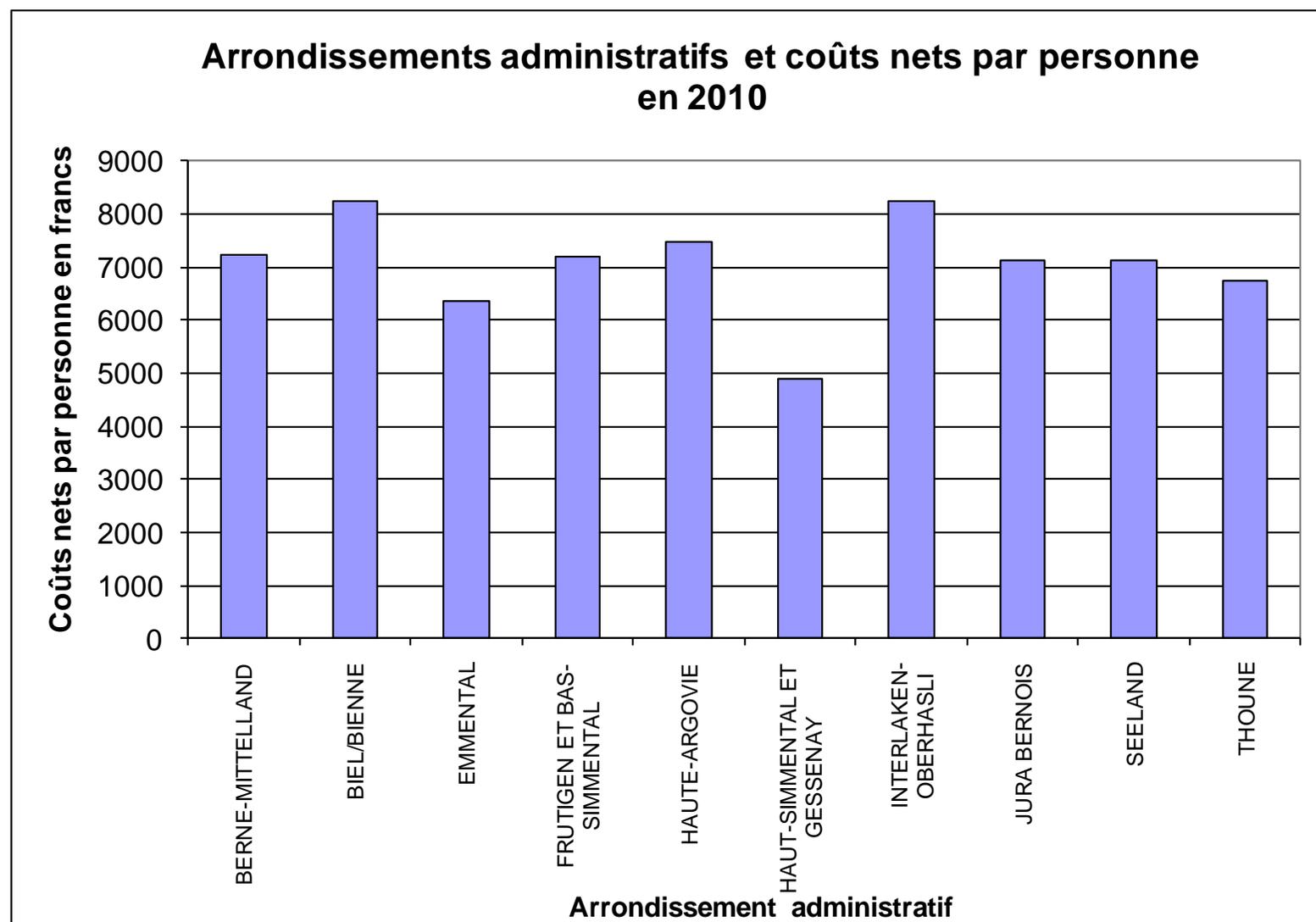
Annexe 3



Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données de l'arrondissement administratif Haut-Simmental et Gessenay, où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500.

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 2008 et le taux d'aide sociale de 2010.

Annexe 4



Vu le petit nombre de cas, il importe de considérer avec prudence les données de l'arrondissement administratif Haut-Simmental et Gessenay, où le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à 500.