



Relevé statistique du nombre de personnes en fin de droit et de personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne

Rapport du Conseil-exécutif sur la mise en œuvre de la motion 226-2017 Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS), adoptée sous forme de postulat

Date de la séance du CE : 05.05.2021
Numéro d'affaire : 2017.RRGR.578
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié

Table des matières

1.	Contexte	3
2.	Etat des lieux	4
2.1	Vue d'ensemble des données relevées dans le canton de Berne	4
2.2	Personnes au chômage et en fin de droit dans le canton de Berne.....	4
2.3	Personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne	7
3.	Bases légales	9
4.	Problématique	10
5.	Conclusion et perspectives	11
6.	Proposition au Grand Conseil	11

1. Contexte

Lors de la session de printemps 2018, la députée Sarah Gabi Schönenberger a chargé le Conseil-exécutif d'effectuer un relevé statistique du nombre de personnes en fin de droit et de personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne. Dans la motion qu'elle a déposée, adoptée sous forme de postulat, elle lui a ainsi demandé

1. de procéder à un nouveau relevé statistique du nombre de personnes en fin de droit dans le canton de Berne ;
2. de procéder à un nouveau relevé statistique du nombre de personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne.

Dans sa réponse à la motionnaire, le Conseil-exécutif a indiqué partager son avis sur le fond, estimant qu'il serait utile de disposer d'une base de données plus complète pour pouvoir traiter des problématiques complexes liées à ces thématiques. Il a toutefois mis en avant des problèmes méthodologiques qui pourraient empêcher la réalisation des requêtes de la motionnaire. Le Grand Conseil a adopté la motion sous forme de postulat. Le Conseil-exécutif a quant à lui pris position comme suit sur les demandes qui lui ont été soumises.

Demande 1

- Il n'est judicieux de continuer à intégrer ces personnes dans l'effectif total des personnes au chômage que s'il est aussi possible de les en retirer facilement lorsque leur situation évolue, que ce soit en raison de la reprise d'une activité lucrative, du retrait du marché du travail, du début ou de la poursuite d'une formation ou encore d'un départ à l'étranger.
- Actuellement, seules les personnes en fin de droit qui restent (volontairement) inscrites dans un office régional de placement (ORP) sont incluses dans la statistique du chômage.
- Recenser celles qui n'y sont plus annoncées exigerait un investissement énorme, sans compter que cela nécessiterait la création de bases légales.
- En outre, une comparaison intercantonale ne serait possible que si tous les cantons introduisaient une telle statistique.

Demande 2

- La statistique suisse de l'aide sociale, établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS), relève non seulement le nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi, mais aussi spécifiquement celui des personnes en fin de droit, après différents intervalles de temps (au cours des cinq dernières années).
- La durée de chômage, par contre, n'y figure pas.
- Une statistique supplémentaire occasionnerait un surcroît de travail pour les services sociaux, qui doivent déjà enregistrer de nombreuses données sociodémographiques et financières, que ce soit pour la statistique suisse de l'aide sociale ou pour le décompte de l'aide matérielle par catégorie de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI).

Il faudrait dès lors mesurer l'utilité d'une nouvelle statistique à l'aune du travail supplémentaire qu'elle générerait chaque année, rapport qui, compte tenu des éclairages apportés ci-dessus par

le Conseil-exécutif, apparaît plutôt défavorable. Il est par ailleurs important de rappeler que seule l'introduction d'un relevé identique dans tous les cantons garantirait la comparabilité des données.

2. Etat des lieux

Le présent chapitre s'intéresse aux données relevées aujourd'hui dans le canton de Berne relativement aux personnes en fin de droit et aux personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale. Les données actuelles sont présentées pour illustrer cet état des lieux.

2.1 Vue d'ensemble des données relevées dans le canton de Berne

Le tableau suivant montre les données qui font déjà l'objet d'un relevé dans le canton de Berne et celles qui sont absentes des statistiques.

N° de la demande (motion)	Données	Dans le canton de Berne
1	Personnes au chômage inscrites auprès d'un ORP, y compris celles qui sont en fin de droit (bénéficient seulement d'un suivi)	données relevées
1	Personnes arrivées en fin de droit	données relevées
1	Personnes en fin de droit non inscrites auprès d'un ORP et non bénéficiaires de l'aide sociale	données non relevées
2	Personnes en fin de droit bénéficiant de l'aide sociale, jusqu'à cinq ans en arrière	données relevées
2	Ensemble des personnes chômeuses de longue durée bénéficiant de l'aide sociale	données non relevées ¹

2.2 Personnes au chômage et personnes en fin de droit dans le canton de Berne

Dans le canton de Berne comme dans l'ensemble de la Suisse, toutes les personnes inscrites auprès d'un ORP en tant que demandeuses d'emploi ou chômeuses², qu'elles puissent ou non prétendre à des indemnités journalières, font l'objet d'un relevé statistique. Les personnes en fin de droit ne sont pas distinguées à l'intérieur de ce groupe. Les arrivées en fin de droit dans le cadre de l'assurance-chômage sont néanmoins présentées dans une rubrique distincte. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) publie ces données dans la statistique du marché du travail.

¹ Cet aspect est examiné dans le cadre du projet « Nouveau système de gestion des cas » qui vise à harmoniser le paysage des systèmes de gestion des cas employés par les services sociaux du canton de Berne. En effet, le relevé de nouvelles données cantonales concernant les personnes en fin de droit et les personnes chômeuses de longue durée pourrait être ajouté au cahier des charges du nouvel outil. Ces données seraient toutefois circonscrites aux bénéficiaires de l'aide sociale et excluraient de fait toutes les autres catégories de personnes.

² Personnes demandeuses d'emploi inscrites : toutes les personnes demandeuses d'emploi, chômeuses et non-chômeuses, qui sont inscrites aux ORP et cherchent un emploi. Personnes inscrites au chômage : personnes annoncées auprès des ORP, qui n'ont pas d'emploi et sont immédiatement disponibles en vue d'un placement. Peu importe qu'elles touchent, ou non, une indemnité de chômage (définitions : SECO).

Tableau 1 : personnes au chômage et personnes en fin de droit dans le canton de Berne (BE) et en Suisse (CH)

	2016	2017	2018	2019
Nombre total de personnes au chômage inscrites auprès d'un ORP (moyenne annuelle BE)	15 283	14 566	10 764	10 205
Nombre total de personnes au chômage inscrites auprès d'un ORP (moyenne annuelle CH)	149 317	143 142	118 103	106 932
Personnes arrivées en fin de droit par an (BE)	3487	3596	3013	2746
Personnes arrivées en fin de droit par an (CH)	38 894	38 629	34 589	31 425

Source : SECO, *Statistique du marché du travail*³.

En complément des données statistiques du SECO concernant le nombre de *personnes inscrites au chômage*, l'OFS relève le *nombre de personnes sans emploi selon la définition du Bureau international du Travail (BIT)*. Cette seconde statistique est établie à partir d'enquêtes téléphoniques et d'extrapolations. Elle est dès lors moins précise que la statistique du SECO mais a le mérite d'inclure aussi les personnes au chômage qui ne sont pas inscrites auprès d'un ORP. Les critères de prise en compte dans cette statistique sont les suivants : avoir entre 15 et 74 ans, être sans emploi (<1 h par semaine), rechercher activement un emploi et être disponible immédiatement⁴. Cette statistique n'est établie qu'à l'échelle de la Confédération et de grandes régions mais pas à l'échelle des cantons. Le tableau suivant présente le nombre de personnes au chômage recensées selon les deux définitions (valeurs arrondies). Compte tenu des différences méthodologiques existant entre les deux statistiques, la comparaison des chiffres n'offre qu'un panorama partiel de la situation.

Tableau 2 : personnes au chômage selon la définition du SECO et personnes sans emploi selon la définition du BIT (recensés par l'OFS)

	2016	2017	2018	2019
Nombre total de personnes inscrites au chômage selon le SECO (CH)	149 000	143 000	118 000	107 000
Nombre total de personnes au chômage selon la	238 000	234 000	231 000	216 000

³ Compte tenu de la méthode employée pour le relevé, le nombre de personnes arrivées en fin de droit peut être sujet à des corrections a posteriori. Les chiffres présentés dans le tableau correspondent à l'état actuel et peuvent donc légèrement différer des chiffres finalement publiés.

⁴ Suivant la définition du BIT, l'OFS prend en compte les personnes sans emploi jusqu'à l'âge de 74 ans. Le nombre de personnes sans emploi de plus de 64 ans est toutefois négligeable. Selon les données de l'OFS, les valeurs annuelles moyennes se réfèrent, pour les années 2016 à 2019, à un groupe composé de 1000 à 2000 personnes. Résultant toutefois d'extrapolations basées sur moins de 50 observations, elles doivent être interprétées avec une grande prudence.

définition du BIT (OFS, CH)				
--------------------------------	--	--	--	--

Sources : SECO, *Statistique du marché du travail* ; OFS, *Statistique du chômage au sens du BIT* (CHOM-BIT).

L'OFS a publié une analyse sur la situation des personnes arrivées en fin de droit en Suisse, qui dresse les conclusions suivantes :

- En 2018, 64 pour cent des personnes arrivées en fin de droit au cours des cinq années précédentes étaient à nouveau actives occupées, 22 pour cent étaient au chômage (au sens du BIT) et 14 pour cent étaient non actives.
- Plus de la moitié (55 %) des personnes en fin de droit avaient retrouvé un emploi dans l'année qui a suivi leur arrivée en fin de droit.

Source : OFS, *Situation des personnes arrivées en fin de droit*, Neuchâtel, novembre 2019.

Le SECO a mené récemment une étude sur la réinsertion des non-bénéficiaires de prestations dans laquelle le groupe des personnes en fin de droit encore inscrites auprès d'un ORP est quantifié et analysé de manière plus précise pour l'année 2017 à l'échelle du pays et des régions linguistiques⁵.

2.3 Personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne

Le tableau suivant montre combien de bénéficiaires de l'aide sociale étaient sans emploi dans le canton de Berne entre 2016 et 2019, selon leur âge. Les valeurs concernant la Suisse dans son ensemble ont été ajoutées au bas du tableau à titre de comparaison. Les données présentées se fondent sur la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale établie par l'OFS.

Tableau 3 : personnes bénéficiaires de l'aide sociale matérielle âgées de 15 à 64 ans considérées comme sans emploi, par âge et par année

Personnes sans emploi	2016	2017	2018	2019
15 à 17 ans	60	57	54	63
18 à 25 ans	1563	1514	1308	1237
26 à 35 ans	2471	2459	2196	2132
36 à 45 ans	2393	2354	2213	2017
46 à 55 ans	2472	2541	2324	2132
56 à 64 ans	1393	1462	1484	1477
Total pour le canton de Berne	10 352	10 387	9579	9058
Total pour la Suisse	70 064	70 600	67 206	63 489

Source : OFS, *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale*. Analyse des données : service Analyse des données de la DSSI.

Le tableau ci-dessus présente le nombre de personnes sans emploi bénéficiaires de l'aide sociale.

Le tableau qui suit montre quant à lui le nombre de personnes sans emploi par rapport au nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale.

⁵ *Réinsertion des non-bénéficiaires de prestations*, publication du SECO Politique du marché du travail n° 60 (10.2020)

Tableau 4 : personnes bénéficiaires de l'aide sociale matérielle âgées de 15 à 64 ans, par situation d'activité et par année

	2016	2017	2018	2019
Personnes actives occupées bénéficiaires de l'aide sociale (BE)	8608	8568	9412	9845
Personnes sans emploi bénéficiaires de l'aide sociale (BE)	10 352	10 387	9579	9058
Personnes non actives bénéficiaires de l'aide sociale (BE)	11 020	10 820	9770	9643
Total des bénéficiaires de l'aide sociale entre 15 et 64 ans	29 980	29 775	28 761	28 546
Part de personnes sans emploi par rapport au total des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 15 à 64 ans	34,5 %	34,9 %	33,3 %	31,7 %
Aucune indication sur la situation d'activité	774	752	775	694

Source : OFS, *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale : ASE – tableaux standard*, canton de Berne 2018 et 2019⁶.

Les personnes chômeuses de longue durée ne constituent pas une catégorie en tant que telle dans la statistique de l'aide sociale établie par l'OFS. Il est toutefois possible d'estimer leur nombre en se fondant sur certaines variables caractéristiques d'un chômage de longue durée, comme une arrivée en fin de droit prononcée.

La statistique de l'aide sociale établie par l'OFS permet de connaître le nombre de personnes en fin de droit bénéficiaires de l'aide sociale par période (date de l'arrivée en fin de droit, rétroactivement sur les cinq dernières années) et par tranche d'âge vivant dans le canton de Berne.

Tableau 5 : personnes percevant des prestations de l'aide sociale du canton de Berne en 2019, âgées de 15 à 64 ans (selon la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale de l'OFS)

En fonction de la date d'arrivée en fin de droit

	Personnes bénéficiaires de l'aide sociale âgées de 15 à 64 ans (BE) en 2019
Personnes arrivées en fin de droit	3249
Fin de droit en 2019	664
Fin de droit en 2018	760
Fin de droit en 2017	692
Fin de droit en 2016	592
Fin de droit en 2015	541
Autres catégories	25 883
Nombre total de bénéficiaires	29 132
Part de bénéficiaires en fin de droit	11 %

Source : OFS, *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale*. Analyse des données : service Analyse des données de la DSSI. « Personnes arrivées en fin de droit » : se réfère uniquement aux personnes dont l'arrivée en fin de droit

⁶ Compte tenu des critères d'exclusion appliqués par l'OFS, qui varient d'une statistique à l'autre, de légères divergences entre les tableaux 3 et 4 et les tableaux 5 et 6 apparaissent en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires attestés de l'aide sociale.

remonte à cinq ans au plus. « Autres catégories » : inclut aussi les personnes dont l'arrivée en fin de droit remonte à plus de cinq ans et les personnes dont le statut n'a pas été clairement déterminé⁷.

Tableau 6 : personnes percevant des prestations de l'aide sociale du canton de Berne en 2019, âgées de 15 à 64 ans (selon la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale de l'OFS)
Par tranche d'âge

	Bénéficiaires de l'aide sociale (BE) 2019, en fin de droit	Bénéficiaires de l'aide sociale (BE) 2019, autres catégories	Bénéficiaires de l'aide sociale (BE) 2019, au total	Part de bénéficiaires en fin de droit en %
15 à 17 ans	4	1802	1806	0,2
18 à 25 ans	300	3426	3726	8,1
26 à 35 ans	601	5687	6288	9,6
36 à 45 ans	786	5729	6515	12,1
46 à 55 ans	948	5385	6333	15
56 à 64 ans	610	3854	4464	13,7
Nombre total de bénéficiaires	3249	25 883	29 132	11

Source : OFS, *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale*. Analyse des données : service Analyse des données de la DSSI. « Bénéficiaires en fin de droit » : se réfère uniquement aux personnes dont l'arrivée en fin de droit remonte à cinq ans au plus. « Bénéficiaire, autres catégories » : inclut aussi les personnes dont l'arrivée en fin de droit remonte à plus de cinq ans et les personnes dont le statut n'a pas été clairement déterminé⁸.

3. Bases légales

Voici les principales bases légales régissant le chômage et l'aide sociale :

Confédération	LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage ; RS 837.0)
	OACI	Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage ; RS 837.02)
	LSE	Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (RS 823.11)
Canton de Berne	LMT	Loi sur le marché du travail (RSB 836.11)
	OMT	Ordonnance sur le marché du travail (RSB 836.111)
	LASoc	Loi sur l'aide sociale (RSB 860.1)
	OASoc	Ordonnance sur l'aide sociale (RSB 860.111)

⁷ Voir note 6.

⁸ Voir note 6.

4. Problématique

Créer dans le canton de Berne une nouvelle statistique portant sur les personnes en fin de droit d'une part et sur les personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale d'autre part pose plusieurs difficultés :

- **Objectif non défini** : il n'y a pas de raison claire au fait que le groupe des personnes en fin de droit fasse l'objet d'un relevé statistique, ce dernier ne répondant à aucun besoin.
- **Absence de bases légales** : le relevé statistique des personnes en fin de droit dans le canton de Berne requiert des bases légales appropriées, lesquelles devraient être édictées au préalable.
- **Phases d'indépendance financière** : il est possible de déterminer chaque année le nombre de personnes qui arrivent en fin de droit auprès d'un ORP ainsi que le nombre de personnes en fin de droit soutenues par l'aide sociale (jusqu'à cinq ans après l'arrivée en fin de droit). Il n'est par contre pas possible de connaître le nombre total de personnes en fin de droit vivant dans le canton de Berne (c'est-à-dire aussi les personnes qui ne sont pas inscrites auprès d'un ORP de manière volontaire et les personnes qui ne bénéficient pas de l'aide sociale), certaines d'entre elles échappant aux statistiques. A titre d'exemple, on pourrait citer une personne au chômage et en fin de droit mais possédant une fortune ne lui permettant pas (encore) de prétendre à l'aide sociale.

Si cette personne devait être tributaire de l'aide sociale après cette phase d'autonomie financière, elle apparaîtrait de nouveau dans les statistiques. Si, en revanche, elle devait rester indépendante financièrement ou retrouver un emploi, on peut se demander si elle devrait encore être comptabilisée dans une statistique. Recenser l'ensemble des personnes en fin de droit serait extrêmement compliqué et, au-delà de cette difficulté, se pose la question de la pertinence de cette démarche, étant donné que le groupe de personnes concerné ne disparaît finalement que temporairement des statistiques sociales existantes.

- **Variables prises en compte dans la statistique de l'aide sociale** : la statistique de l'aide sociale ne possède pas de catégorie spécifiquement consacrée aux personnes chômeuses de longue durée, ce qui empêche la création d'une statistique recensant toutes les personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale. Toutefois, il est aujourd'hui déjà possible d'établir le nombre de personnes sans emploi et non actives ainsi que le nombre de personnes arrivées en fin de droit au cours des cinq dernières années.
- **Comparabilité intercantonale** : les données ne pourraient être comparées à l'échelle intercantonale que si une nouvelle statistique était créée dans l'ensemble des cantons. La Confédération devrait dans ce contexte s'assurer d'une harmonisation des pratiques de relevé.
- **Réglementation à l'échelle nationale / éventuelle révision législative** : la mise en place d'une réglementation nationale permettrait d'effectuer des comparaisons entre les différents cantons. Une motion déposée au Conseil national en 2015, qui demandait également la prise en compte des personnes en fin de droit dans la statistique du chômage (M 15.4104 Grüter, UDC, 2015), a été classée après deux ans, le Conseil national n'ayant pas achevé son examen dans le délai imparti. S'agissant de cette motion, le Conseil fédéral était d'avis que la statistique actuelle fournissait suffisamment d'informations sur la situation des personnes arrivées en fin de droit. On comprend là que le groupe des personnes non recensées est considéré comme plutôt restreint et

qu'une nouvelle demande en ce sens à l'échelle fédérale aurait peu de chances d'aboutir.

5. Conclusion et perspectives

Comme le montre le point 2, certaines données concernant le nombre de personnes chômeuses de longue durée et le nombre de personnes en fin de droit font aujourd'hui déjà l'objet d'un relevé. Ces données ne sont toutefois pas disponibles en continu.

Demande 1

Dès lors qu'elles ne sont plus inscrites auprès d'un ORP et qu'elles ne reçoivent pas de soutien de la part de l'aide sociale, les personnes en fin de droit n'apparaissent en effet plus dans les statistiques du canton de Berne ni au niveau suisse. On ne voit pas clairement dans quel but il y aurait lieu d'établir une statistique séparée sur ce groupe de personnes, ce d'autant moins qu'une telle nécessité ne ressort pas du développement de la motion Gabi Schönenberger. Partant, il apparaît que la réalisation de la demande de la motionnaire, à savoir procéder à un nouveau relevé statistique cantonal du nombre de personnes en fin de droit, générerait un travail disproportionné au vu des résultats attendus.

Demande 2

Pour ce qui est de la mise en place d'un nouveau relevé statistique du nombre de personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne, le déploiement d'un système unique de gestion des cas de l'aide sociale pourrait à vrai dire offrir des possibilités d'optimisation. Pour l'heure, seules les personnes arrivées en fin de droit au cours des cinq dernières années et non l'ensemble des personnes chômeuses de longue durée sont recensés. Il faut toutefois souligner que, dans une optique d'insertion professionnelle, il serait pertinent de posséder également des données sur l'employabilité. Ces informations permettraient au canton de mieux planifier ses offres et aux services dédiés de promouvoir des mesures d'insertion professionnelle individualisées. Cette thématique fait actuellement l'objet de discussions entre la DSSI et la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE).

6. Proposition au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport conformément à l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21).