

2015



Rapport social 2015

La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne

Rapport du Conseil-exécutif

Décembre 2015

Avant-propos

Philippe Perrenoud, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

Berne, novembre 2015



Pauvreté et minimum vital sont des sujets sensibles. Les personnes dans le besoin souffrent de nombreuses restrictions et se retrouvent marginalisées. Certes, le système de la sécurité sociale garantit une base matérielle et un minimum de participation à la vie sociale dans les situations de détresse. Ultime filet de protection, l'aide sociale constitue cependant une ingérence sérieuse dans la vie de ses bénéficiaires et elle est souvent ressentie comme stigmatisante.

Oui, la pauvreté et l'assistance sont bien des sujets sensibles, comme le montrent le débat politique et la couverture médiatique de ces dossiers. Il n'est pas rare que l'argumentation soit d'ordre émotionnel. Des abus d'aide sociale isolés donnent ainsi lieu à des généralisations, et les sentiments d'injustice sont attisés, par exemple au moyen de comparaisons boiteuses entre des foyers modestes devant s'en sortir par leurs propres moyens et des familles nombreuses largement soutenues par les services sociaux. On fausse ainsi le tableau, au détriment de la majorité des personnes vivant dans des conditions précaires sans profiter du système ni mener grand train grâce aux deniers publics.

L'inégalité sociale induite par la pauvreté semble moins reconnue que celle qui découle d'autres risques sociaux tels que le chômage ou l'invalidité. Peut-être en raison de préjugés persistants présupposant une faute ou un échec des bénéficiaires. Peut-être par manque d'identification avec le risque de pauvreté: on peut s'imaginer malade, vieux ou sans emploi, mais pauvre? Il faut des données indiscutables pour que le risque de précarité soit reconnu par la société, il faut des faits solides pour fonder une discussion objective qui aboutisse à une politique de couverture du minimum vital durable.

C'est le but du rapport social. Depuis 2008, celui-ci met en lumière la situation économique de la population bernoise et l'évolution de la pauvreté. Etabli sur la base des données fiscales, il dresse un tableau fidèle et complet. La quatrième édition couvre la période de 2001 à 2013. Le constat est sans appel: les revenus du dixième le plus défavorisé de la population ont nettement diminué depuis 2001. En d'autres termes, la pauvreté et le risque de pauvreté ont augmenté dans le canton de Berne.

Des résultats qui font l'effet d'une douche froide, pas seulement pour moi, qui m'étais engagé en 2008 à réduire la pauvreté de moitié dans les dix ans. Ces résultats alarmants doivent permettre de battre en brèche les conclusions hâtives tirées de cas particuliers et contribuer à un débat objectif sur la précarité et le minimum vital. Ils doivent déboucher sur des décisions sociopolitiques fondatrices.

Je suis convaincu qu'un rapport social tel que celui-ci est indispensable, particulièrement au moment crucial où l'adaptation des normes CSIAS à l'échelle nationale et la révision de la loi sur l'aide sociale à l'échelle bernoise sont inscrits à l'agenda politique. Il ne se contente en effet pas de faire le point de la situation, mais il propose et examine différentes mesures de lutte contre la pauvreté et concourt à optimiser le dispositif de couverture du minimum vital.

Sommaire

1	Résumé	5
2	Introduction	9
3	Fondements de la veille sociale dans le canton de Berne	11
3.1	Terminologie de la veille sociale	11
3.2	Sources de données	15
3.3	Enquête auprès de personnes en situation de précarité financière chronique	18
4	Situation économique de la population du canton de Berne	19
4.1	Revenu et fortune	19
4.1.1	Composition du revenu	20
4.1.2	Taux d'occupation et revenu du travail rémunéré	21
4.1.3	Transferts sociaux	23
4.1.4	Répartition du revenu	26
4.1.5	Répartition de la fortune	31
4.2	Pauvreté et risque de pauvreté	33
4.2.1	Pourcentage de ménages pauvres ou menacés de pauvreté	34
4.2.2	Risque de pauvreté et type de ménage	38
4.2.3	Risque de pauvreté par nationalité	40
4.2.4	Différenciation régionale	43
4.2.5	Risque de pauvreté et participation à la vie active	44
4.3	Enquête auprès de personnes en situation de précarité financière chronique	47
4.3.1	Situation financière et perspectives d'avenir	48
4.3.2	Intégration dans le marché du travail et revenu du travail rémunéré	51
4.3.3	Recours aux prestations liées aux besoins	59
4.3.4	Santé	62
4.3.5	Conseil	64
4.4	Recours à l'aide sociale dans le canton de Berne en comparaison suisse	67

5	Progrès de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la pauvreté retenues par le Conseil-exécutif	77
5.1	Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital	78
5.2	Evaluation de l'impact social des textes législatifs	79
5.3	Elargissement de l'analyse de la situation économique de la population	79
5.4	Accueil extrascolaire et extrafamilial	79
5.5	Aides éducatives complémentaires	82
5.6	Développement de la petite enfance	83
5.7	Harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale	88
5.8	Filière d'encadrement et suivi durable des jeunes	88
6	Conclusion et développement futur de la lutte contre la pauvreté	90
6.1	Prévention de la pauvreté	90
6.2	Couverture du minimum vital	92
6.3	Coût et financement des mesures futures	93
7	Annexes	95
	Annexe 1: Typologie des communes de l'Office fédéral de la statistique (OFS)	95
	Annexe 2: Stratégie de développement de la petite enfance : état des lieux et suivi	97
	Annexe 3: Glossaire	101
	Annexe 4: Bibliographie et sources	104

Historique du rapport social 2015

Les deux premiers rapports sociaux publiés en 2008 et 2010 par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) ont fourni la base d'informations nécessaire à la définition d'une politique globale de lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne¹. Le troisième rapport social bernois est paru en 2012 sous forme de rapport du Conseil-exécutif² en réponse à la motion interpartis Lüthi³. Il a été rédigé sous l'égide de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale et accompagné par un groupe de travail réunissant cinq Directions⁴. Outre des analyses de la situation économique de la population et de l'évolution de la pauvreté dans le canton de Berne, le rapport social 2012 présentait un train de mesures de lutte contre la pauvreté. Le Conseil-exécutif en a retenu sept sur les vingt-deux proposées et leur a attribué des priorités. Lors de sa session de septembre 2013, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport social 2012 à une large majorité (112 oui, 32 non, 3 abstentions). Dans une déclaration de planification, il a exigé qu'à l'avenir, le Conseil-exécutif lui soumette un rapport social par législature.

Elaboration et structure du présent rapport

Ce quatrième rapport social du canton de Berne a été lui aussi accompagné par un groupe de travail interdirectionnel.

L'introduction le situe dans le contexte du débat sur la politique de lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne. Le chapitre 3 définit la terminologie utilisée et présente les sources de données employées: les données fiscales, la statistique de l'aide sociale ainsi que les résultats d'une enquête auprès de personnes en situation de précarité financière chronique.

La partie la plus détaillée du rapport (chapitre 4) est consacrée à la situation économique de la population du canton. Les analyses des données fiscales relatives au revenu et à la fortune (point 4.1) et celles portant sur la pauvreté et le risque de pauvreté (point 4.2) indiquent l'évolution intervenue depuis le rapport précédent (données fiscales 2001 à 2013). Elles ont été élargies à la relation entre risque de pauvreté et nationalité ainsi qu'à la différenciation régionale. En outre, le présent rapport compare systématiquement les indices bernois de recours à l'aide sociale (point 4.4) avec ceux de l'ensemble de la Suisse. Il innove également au point 4.3: les lacunes des données fiscales, en ce qui concerne p.ex. le taux d'occupation et le recours aux prestations liées aux besoins, sont comblées par les résultats d'une enquête auprès de personnes en âge de travailler vivant en situation de précarité financière chronique.

¹ Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP) 2008 et 2010.

² Conseil-exécutif du canton de Berne 2012a.

³ Motion Lüthi, M 044-2010.

⁴ Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale; Direction des finances; Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques; Direction de l'économie publique; Direction de l'instruction publique.

Dans le rapport social 2012, le Conseil-exécutif recommandait la réalisation de sept mesures dans le cadre de son plan de lutte contre la pauvreté. Le chapitre 5 expose les progrès de la mise en œuvre de ces mesures, puis la conclusion présente brièvement l'orientation des mesures que le Conseil-exécutif prendra pour développer sa politique en matière de pauvreté.

Situation économique de la population du canton de Berne (points 4.1 et 4.2)

Les chances de réussite dépendent de plusieurs facteurs. Parmi eux, les ressources économiques, sociales et culturelles sont décisives. Même si la situation économique n'est donc pas, et tant s'en faut, le seul déterminant de la pauvreté, elle n'en reste pas moins un aspect central pour un rapport sur ce phénomène social. Les rapports sociaux du canton de Berne analysent la situation économique de la population sur la base du revenu et de la fortune, et ce, à partir des données fiscales. Il est aujourd'hui possible d'analyser la situation durant la période de 2001 à 2013.

Pour les personnes en âge de travailler, la principale source de revenu est le revenu du travail rémunéré. Alors qu'entre 2001 et 2013, les catégories de revenus moyens et supérieurs voient le leur s'accroître légèrement, le revenu disponible des ménages les plus pauvres recule d'un tiers en valeur corrigée de l'inflation. L'inégalité en matière de revenu s'est donc creusée durant la période observée. Il en va de même de l'inégalité de la répartition de la fortune.

La baisse de revenu des ménages les plus pauvres s'explique par une dégradation de l'intégration dans le marché du travail. En dépit d'une progression globale du taux d'occupation parmi les personnes en âge de travailler, la part des ménages bénéficiant du revenu d'un travail rémunéré s'est inscrite en léger recul. La part des ménages n'en bénéficiant pas est de loin la plus importante parmi les ménages les plus pauvres. Elle est par ailleurs en augmentation constante depuis 2001. L'augmentation parmi les ménages les plus pauvres du taux de ceux ne disposant pas du revenu d'un travail rémunéré indique que certains groupes de population sont de plus en plus exclus du monde du travail.

Dans le canton de Berne, le taux de pauvreté et le taux de risque de pauvreté augmentent constamment entre 2001 et 2008. Cette hausse ralentit en 2009 pour reprendre jusqu'en 2013. A cette date, 12,6% des ménages comprenant des personnes en âge de travailler sont pauvres ou menacés de pauvreté, ce qui correspond à quelque 42 700 ménages dans lesquels vivent environ 78 500 personnes. C'est dans les ménages de femmes élevant seules leurs enfants que le risque de pauvreté est de loin le plus élevé. Le risque de pauvreté des personnes en âge de travailler bénéficiant de rentes du premier pilier (rentes d'invalidité et de veuve/veuf) est plus élevé que la moyenne. En outre, le risque d'être pauvre ou menacé de pauvreté est nettement supérieur pour les ménages étrangers que pour les ménages suisses.

Depuis 2001, le taux de ménages pauvres et menacés de pauvreté, mais aussi l'intensité de la pauvreté, ont augmenté. L'intensité de la pauvreté se mesure à la différence entre le seuil de risque de pauvreté et le revenu disponible d'un ménage (écart de risque de pauvreté). L'écart de risque de pauvreté des ménages en âge de travailler a lentement progressé d'année en année depuis 2001.

Enquête parmi les personnes en situation de précarité financière chronique (point 4.3)

Dans le cadre du présent rapport, une enquête auprès de personnes en situation de précarité financière chronique a été réalisée dans le canton de Berne. Elle livre des résultats significatifs en ce qui concerne l'intégration dans le monde du travail des personnes touchées par la pauvreté: au moment de l'enquête, 60% des personnes interrogées exercent une activité rémunérée, mais une minorité d'entre elles seulement

(42 %) à plein temps. Chez les hommes, le sous-emploi est la principale cause du travail à temps partiel. Ils souhaitent augmenter leur taux d'occupation, mais ne trouvent pas d'emploi qui le leur permet. Chez les femmes, l'activité à temps partiel est essentiellement due aux obligations familiales. Parmi les personnes travaillant à temps partiel interrogées dans le cadre de l'enquête, celles qui ne souhaitent pas augmenter leur taux d'occupation constituent l'exception.

L'enquête indique par ailleurs clairement que les personnes pauvres et menacées de pauvreté interrogées jugent leur état de santé beaucoup plus mauvais que la population totale de référence. C'est ce qu'expriment également les réponses aux questions concernant le chômage: le motif de perte d'emploi le plus fréquemment cité est une maladie, un accident ou une invalidité. En outre, la majorité des personnes interrogées attribue le fait de ne pas rechercher de nouvel emploi à la maladie et à l'invalidité durable.

Au moment de l'enquête, 40% des personnes interrogées ont recours à l'aide sociale. La probabilité du recours à l'aide sociale augmente avec l'écart de risque de pauvreté, l'absence de soutien financier de la part d'amis et de connaissances et la diminution de la participation du ménage à la vie active.

Couverture du minimum vital assurée par l'aide sociale (point 4.4)

Quiconque ne peut assurer son minimum vital par le revenu d'un travail rémunéré ou par les prestations des assurances sociales dépend de prestations subsidiaires liées aux besoins. L'aide sociale est le dernier filet de protection du système de sécurité sociale. L'un des principaux indicateurs la concernant est le taux d'aide sociale, qui indique la part de la population totale qui reçoit des prestations de ce type. Il reflète donc le risque de dépendre de l'aide sociale. En 2013, 4,2% des habitants du canton de Berne sont tributaires de l'aide sociale. Ce sont les enfants et adolescents qui présentent le risque le plus élevé de dépendre de l'aide sociale. Ce risque recule à mesure que l'on avance en âge.

En 2013, plus de 28% des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 15 ans et plus exercent une activité rémunérée. Dans la tranche d'âge des 20-60 ans, la part des personnes actives occupées bénéficiaires de l'aide sociale a progressé lors des cinq années écoulées, à l'inverse de celle des personnes sans emploi et non actives.

Tant dans le canton de Berne qu'en moyenne suisse, les ménages d'une personne sont les plus fréquents parmi les ménages bénéficiaires de l'aide sociale (plus de 64%). Viennent ensuite les ménages de personnes élevant seules leurs enfants avec environ 19%.

Les personnes élevant seules leurs enfants sont celles qui présentent le risque le plus important de dépendre de l'aide sociale. Dans le canton de Berne, près de 26% d'entre elles sont dans ce cas.

Progrès de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la pauvreté retenues par le Conseil-exécutif (chapitre 5)

Lors du processus de consultation portant sur le rapport social 2012 et notamment lors de la priorisation des mesures de lutte contre la pauvreté, le Conseil-exécutif a clairement mis l'accent sur la prévention de la pauvreté: il veut, par des mesures préventives, créer des conditions qui permettent à l'individu de couvrir ses besoins existentiels partiellement ou en totalité – au premier chef par le travail rémunéré. La réalisation des sept mesures prioritaires a été entamée et plusieurs étapes de mise en œuvre ont d'ores et déjà été menées à bien. Trois mesures sont entièrement opérationnelles. Le contrôle de leur mise en œuvre confirme la pertinence à la fois de l'approche et des mesures retenues par le Conseil-exécutif. Toutefois, il démontre également que certaines mesures déjà réalisées doivent être poursuivies, améliorées et élargies.

Conclusion et développement futur de la lutte contre la pauvreté

Les analyses et conclusions du présent rapport permettent de définir une double mission pour une politique globale et cohérente de lutte contre la pauvreté : d'une part, il faut renforcer la prévention de sorte que chaque individu soit en mesure de couvrir ses besoins existentiels par lui-même autant que faire se peut ; de l'autre, étant donné que même la meilleure des préventions ne peut éradiquer la pauvreté, il est tout aussi important de maintenir au niveau actuel les instruments de couverture du minimum vital qui ont fait leurs preuves, notamment l'aide sociale et d'autres transferts sociaux.

Pour le lecteur pressé

- Le chapitre 3 définit la terminologie de la veille sociale du canton de Berne et expose les sources de données utilisées et leurs différences.
- Chaque chapitre est précédé d'un résumé des principaux résultats.
- Les principales notions utilisées dans le rapport sont définies dans le glossaire de l'annexe 3.

Les faits et chiffres exposés dans les rapports sociaux bernois le prouvent : la pauvreté existe dans le canton et elle n'a cessé de progresser depuis 2001. Derrière les chiffres se cachent des êtres humains souffrant de restrictions financières, d'exclusion de la vie sociale et culturelle et d'une absence de marge de manœuvre. Pour une politique sociale dont le but est de permettre au plus grand nombre de participer au bien-être général, la pauvreté constitue une forme particulièrement problématique d'inégalité. Améliorer la situation économique et sociale des catégories défavorisées, lutter contre la pauvreté et la prévenir font donc partie des objectifs primordiaux de toute politique sociale cantonale.

Place du présent rapport dans le débat sur la politique de lutte contre la pauvreté

Le débat sur la politique de lutte contre la pauvreté qui se déroule depuis quelques années dans le canton de Berne indique une tendance croissante à privilégier la prévention par rapport aux prestations de couverture du minimum vital. L'historique de la veille sociale cantonale depuis 2008 montre que le problème que constitue la pauvreté est bel et bien reconnu et que la volonté de le combattre existe. Le Grand Conseil a pris connaissance à une large majorité (112 oui, 32 non, 3 abstentions) du rapport du Conseil-exécutif intitulé « La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne » (rapport social 2012⁵). La priorité accordée à la prévention dans le cadre de la lutte contre la pauvreté a convaincu les députés. Simultanément, les transferts cantonaux visant à couvrir le minimum vital ont été remis en question (p. ex. l'aide sociale par la motion 260-2012⁶) ou restreints (réduction individuelle des primes). Les avis concernant la politique de lutte contre la pauvreté sont donc partagés entre prévention, d'une part, et couverture du minimum vital, de l'autre. Par ailleurs, les milieux politiques favorisent généralement la politique financière par rapport à la politique de lutte contre la pauvreté. Ce qui fait donc défaut est une politique globale cohérente englobant à la fois prévention et couverture du minimum vital et reconnaissant tant la nécessité de ces deux formes de lutte contre la pauvreté que celle des dépenses qui vont de pair.

Les rapports sociaux du canton de Berne visent à contribuer à cette cohérence. Par des analyses étayées de la situation économique de la population du canton et de l'évolution de la pauvreté, ils fournissent depuis 2008 des bases pour un débat factuel sur la politique de lutte contre la pauvreté. Après le premier bilan sur la pauvreté dans le canton de Berne publié en 2008, le rapport 2010 a décrit l'évolution du phénomène sur une longue période (de 2001 à 2008). Le rapport social 2012 a poursuivi ces analyses. Par ailleurs, le Conseil-exécutif y a proposé un plan de lutte contre la pauvreté dans le canton et priorisé sept mesures sur vingt-deux.

⁵ Conseil-exécutif du canton de Berne 2012a.

⁶ La motion Studer M 260-2012 « Réduction des coûts de l'aide sociale », qui réclame une révision de la loi diminuant de 10 % les prestations d'aide sociale, à savoir le forfait pour l'entretien, les suppléments d'intégration et les prestations circonstancielles, a été adoptée le 5 septembre 2013.

Ce quatrième rapport social s'inscrit dans la droite ligne des précédents (analyses, terminologie, méthodes) tout en les complétant par certains éléments décisifs demandés dans différentes déclarations de planification du Grand Conseil. Il fournit ainsi des informations plus précises sur la nationalité des personnes touchées par la pauvreté et compare systématiquement les indices bernois issus de la statistique de l'aide sociale à ceux de l'ensemble de la Suisse.

L'une des mesures priorisées par le Conseil-exécutif en 2012 concernait l'élargissement des analyses relatives à la situation économique de la population. Une enquête téléphonique a donc été réalisée parmi des personnes menacées de pauvreté. Ses résultats fournissent par exemple des indications sur l'intégration dans le monde du travail ou sur le recours aux prestations liées aux besoins par les personnes en âge de travailler qui sont contraintes de vivre en situation financière précaire chronique (voir point 4.3). Pour garantir une vue d'ensemble, le rapport présente brièvement les progrès de la mise en œuvre des autres mesures retenues par le Conseil-exécutif.

La SAP a publié les rapports sociaux 2008 et 2010 en deux volumes afin de donner la parole aux personnes touchées par la pauvreté qui se cachent derrière les chiffres. Complétant le premier volume consacré aux analyses et aux chiffres, le second contenait des extraits d'entretiens donnant un aperçu de la réalité quotidienne des personnes concernées. L'édition 2012 a renoncé à un deuxième volume en faveur de l'exposé du train de mesures. Cette « lacune » était comblée par une brochure présentant six habitants du canton de Berne touchés par la pauvreté, qui a été publiée par la SAP à l'occasion du Sommet social 2013⁷. C'est sous une autre forme, celle d'une enquête réunissant quelque 600 personnes, que le présent rapport permet à la population concernée de s'exprimer.

Cet outil de veille sociale, développé en près d'une décennie, doit être intégré dans le débat politique, notamment les résultats de ses analyses, par exemple dans la révision en cours de la loi sur l'aide sociale. Il faut tenter de mener une discussion objective en s'appuyant sur les faits tels que les expose le rapport social.

Une politique globale se doit de suivre des stratégies à long terme de prévention de la pauvreté et de couverture du minimum vital, mais aussi de tenir compte, même dans les décisions prises dans l'urgence en vertu de considérations budgétaires, de l'utilité de la lutte contre la pauvreté pour l'ensemble de la collectivité. Car la pauvreté est un problème qui nous concerne toutes et tous. Le fait que des adultes et des enfants aient peu de chances d'en sortir, l'exclusion économique, sociale et culturelle menacent la cohésion et la stabilité de notre société et peuvent obérer gravement son avenir. La pauvreté est un sujet multisectoriel qui réclame une vision globale de la politique sociale et une intervention coordonnée de différentes politiques.

⁷ Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP) 2013.

3 Fondements de la veille sociale dans le canton de Berne

Ce quatrième rapport social fait directement suite à ceux de 2008, 2010 et 2012. Par souci de continuité, les termes et définitions utilisés dans l'analyse de la pauvreté ont donc été conservés. La comparabilité des rapports est également assurée par l'uniformité des sources de données et de la méthodologie. Les termes et définitions s'appuient en outre sur les normes internationales, autorisant ainsi certaines comparaisons par-delà les frontières cantonales.

Ainsi que l'ont révélé les précédents rapports, les données fiscales constituent une source toute désignée pour l'analyse de la situation économique de la population du canton de Berne. Cela dit, elles ne fournissent pas ou que trop peu d'informations indispensables pour l'étude de certains aspects déterminants pour la politique de lutte contre la pauvreté (p.ex. taux d'occupation). Pour combler ces lacunes, ce rapport intègre pour la première fois dans les analyses les résultats d'une enquête parmi des personnes touchées par la pauvreté. Par ailleurs, les données fiscales ont été complétées par celles du registre des habitants du canton de Berne, ce qui a permis d'obtenir des informations fiables sur la nationalité des personnes soumises à l'imposition ordinaire.

3.1 Terminologie de la veille sociale

Pauvreté

La pauvreté est un phénomène complexe qui prend des formes diverses et est considéré de manière différente selon le contexte social et historique. Il n'en existe donc pas de définition universelle. En accord avec l'OCDE, le canton de Berne fait une distinction entre pauvreté absolue et pauvreté relative. La pauvreté absolue est indépendante du contexte social et ne se réfère qu'à la satisfaction des besoins élémentaires que sont l'alimentation, les vêtements et le logement. En revanche, la pauvreté relative est liée à ce contexte (pays, canton, etc.): une personne est considérée comme pauvre au sens relatif lorsque des motifs financiers la contraignent à mener une existence extrêmement modeste par rapport à celle des autres personnes qui l'entourent. La pauvreté n'est donc pas considérée comme un problème découlant d'une pénurie de biens indispensables, mais comme une manifestation extrême des inégalités sociales⁸. Lorsqu'il est question de pauvreté dans les pays européens, c'est toujours implicitement de pauvreté relative, et il en va de même dans les rapports sociaux du canton de Berne.

L'étude de la pauvreté relative distingue plusieurs approches théoriques: celle des ressources définit la pauvreté comme une insuffisance de moyens financiers, qu'elle considère de ce fait comme les uniques ressources d'un individu ou d'un ménage. En revanche, l'approche des conditions de vie est pluridimensionnelle: elle définit la pauvreté comme une insuffisance de ressources en matière de formation, de travail, de

⁸ Voir glossaire.

logement, de santé et de participation à la vie sociale et culturelle⁹. Elle a été développée plus avant par Amartya Sen dans son approche par la capacité, qui met au centre la marge de manœuvre de l'individu et définit la pauvreté comme l'absence de possibilités d'action. Celles-ci sont conditionnées par les biens disponibles (p. ex. le revenu) et par les possibilités sociales et structurelles d'investir ces biens pour élargir la marge de manœuvre individuelle¹⁰.

Sur le plan du contenu, les différentes approches se recoupent. En effet, les déficits en matière de formation, de travail, de logement, de santé et de participation à la vie sociale et culturelle et les possibilités d'action réduites qui vont de pair sont souvent à l'origine d'un faible revenu. A l'inverse, la précarité financière influence directement les possibilités d'action d'une personne. En d'autres termes, le mot pauvreté ne se rapporte pas uniquement à la situation d'un compte en banque, mais aussi et plus généralement à des conditions de vie.

Une des définitions de la pauvreté les plus répandues dans la littérature et qui en résume bien la pluridimensionnalité est celle qu'en donne le Conseil des Communautés européennes dans une décision datant de 1984: « (...) on entend par personnes pauvres les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre dans lequel ils vivent¹¹. »

Etant donné que la mesure de la pauvreté doit s'appuyer sur des facteurs objectifs et quantifiables, les études empiriques utilisent souvent une notion de pauvreté limitée à la dotation en biens financiers. Imposée par des raisons pratiques, l'application de cette restriction est également justifiable pour les analyses telles qu'elles sont exposées dans le présent rapport, car la précarité financière constitue l'un des principaux symptômes de pauvreté.

Seuil de pauvreté

Comme la pauvreté, le seuil de pauvreté peut être défini dans une perspective absolue ou relative. Le seuil de pauvreté absolu correspond au revenu nécessaire pour satisfaire les besoins fondamentaux. Le seuil de pauvreté relatif est par contre défini par rapport à la répartition du bien-être ou au niveau de vie moyen du contexte social. En règle générale, il se réfère au revenu moyen.

En Suisse, il n'existe pas de consensus politique sur une définition unique du seuil de pauvreté. Le droit définit trois minimums vitaux qui diffèrent par le mode de calcul et le niveau. Il s'agit premièrement du minimum d'existence en matière de poursuite, qui fixe un « minimum vital » protégé par la loi en cas de saisie, deuxièmement du minimum vital selon les prestations complémentaires à l'AVS/AI, et troisièmement du minimum vital de la législation sur l'aide sociale. Les deux derniers définissent un droit à des transferts sociaux, c'est-à-dire à un soutien financier de l'Etat.

Les auteurs d'ouvrages consacrés à la pauvreté et au bien-être utilisent principalement des seuils de pauvreté relatifs: ils considèrent qu'un individu est pauvre lorsque ses ressources financières sont nettement inférieures à celles de la grande majorité de la population. La plupart des comparaisons internationales de pauvreté reposent sur de tels seuils, qui sont également employés dans les études concernant la Suisse ou certains cantons¹².

En accord avec les définitions de nombreuses institutions de référence internationales et nationales (UE, OCDE, UNICEF, OMS, Bureau fédéral allemand des statistiques, Office fédéral de la statistique), le présent rapport social considère qu'un ménage est menacé de pauvreté lorsque son revenu disponible¹³ est inférieur à 60 % du

⁹ Leu et al. 1997; Ulrich/Binder 1998.

¹⁰ Drilling 2004.

¹¹ Citation extraite de Leu et al. 1997: 50-51.

¹² Wanner/Gabadinho 2008; Wanner 2012; Office fédéral de la statistique (OFS) 2014.

¹³ Voir glossaire.

revenu moyen (médiane¹⁴) de l'ensemble des ménages, soit en 2013 dans le canton de Berne, 2394 francs par mois pour un ménage d'une personne. Un ménage bénéficiant de moins de 50 % du revenu médian est considéré comme pauvre. En 2013, le seuil de risque de pauvreté se situe à 1995 francs. Pour une famille de quatre personnes (deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans), le seuil de risque de pauvreté s'élève en 2013 à 5027 francs et le seuil de pauvreté à 4190 francs par mois. Eu égard au fait que cette somme doit suffire à une personne ou à un ménage pour couvrir le loyer, la prime d'assurance-maladie (réduite le cas échéant) et les coûts d'entretien, on peut considérer que ces deux seuils constituent des indicateurs pertinents du risque de pauvreté ou de la pauvreté dans le canton de Berne. Ils fournissent des indications non seulement sur les personnes directement touchées par la pauvreté, mais aussi sur la situation de celles qui en sont extrêmement proches et dont le quotidien est marqué par la précarité.

Les critiques du seuil de pauvreté relatif lui reprochent de dépendre de l'évolution de la répartition du revenu, ce qui pourrait se traduire sous certaines conditions par une surestimation de la pauvreté. Lorsqu'une grande partie de la classe moyenne parvient à accroître notablement son revenu d'une année à l'autre, les seuils de pauvreté et de risque de pauvreté s'élèvent. Il est donc théoriquement possible qu'un ménage à revenu modeste ne soit pas considéré comme pauvre durant une année pour passer lors de la suivante en dessous du seuil de pauvreté rehaussé, alors même que son revenu n'a pas changé, le phénomène inverse étant bien entendu possible lui aussi. Concrètement, le canton de Berne n'a pas enregistré de hausse déterminante du revenu moyen depuis 2001 (voir point 4.1.4). En revanche, les revenus des catégories les plus pauvres ont très nettement baissé durant la même période.

Couverture du minimum vital

Le système suisse de sécurité sociale part du principe que l'existence matérielle est assurée au premier chef par le travail rémunéré et les structures familiales. Tout adulte devrait être en mesure d'assurer sa propre existence et celle de sa famille par ses propres moyens (couverture individuelle du minimum vital). Les dépenses obligatoires comme les impôts, le loyer et les primes d'assurance-maladie jouent elles aussi un rôle qui est loin d'être négligeable, puisqu'en les soustrayant du revenu, on obtient le revenu dont un ménage dispose pour couvrir ses besoins matériels.

Lorsqu'une personne ne parvient pas à assurer son existence par ses propres moyens, les différents instruments de la couverture collective du minimum vital, autrement dit une série de prestations de substitution fournies par diverses institutions publiques et privées, interviennent. Aux termes du catalogue des buts sociaux de la Constitution fédérale, la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne bénéficie de la sécurité sociale¹⁵. Les instruments de couverture collective du minimum vital doivent garantir à la population, à tout moment de sa vie, des conditions d'existence appropriées.

En Suisse, ces instruments s'appuient sur les assurances sociales régies par le droit fédéral ainsi que sur les prestations sociales cantonales. Les prestations se répartissent entre prévention, transferts sociaux et insertion, trois piliers qui permettent de recenser et de décrire à la fois les prestations des assurances sociales et les prestations sociales cantonales. Les deux sous-systèmes – couverture individuelle et collective du minimum vital – sont étroitement liés.

Leurs possibilités et leurs instruments sont influencés par le contexte économique et social ainsi que par diverses politiques sectorielles. C'est en raison de cette seconde caractéristique, la multisectorialité, que la planification et la gestion de la couverture

¹⁴ Voir glossaire.

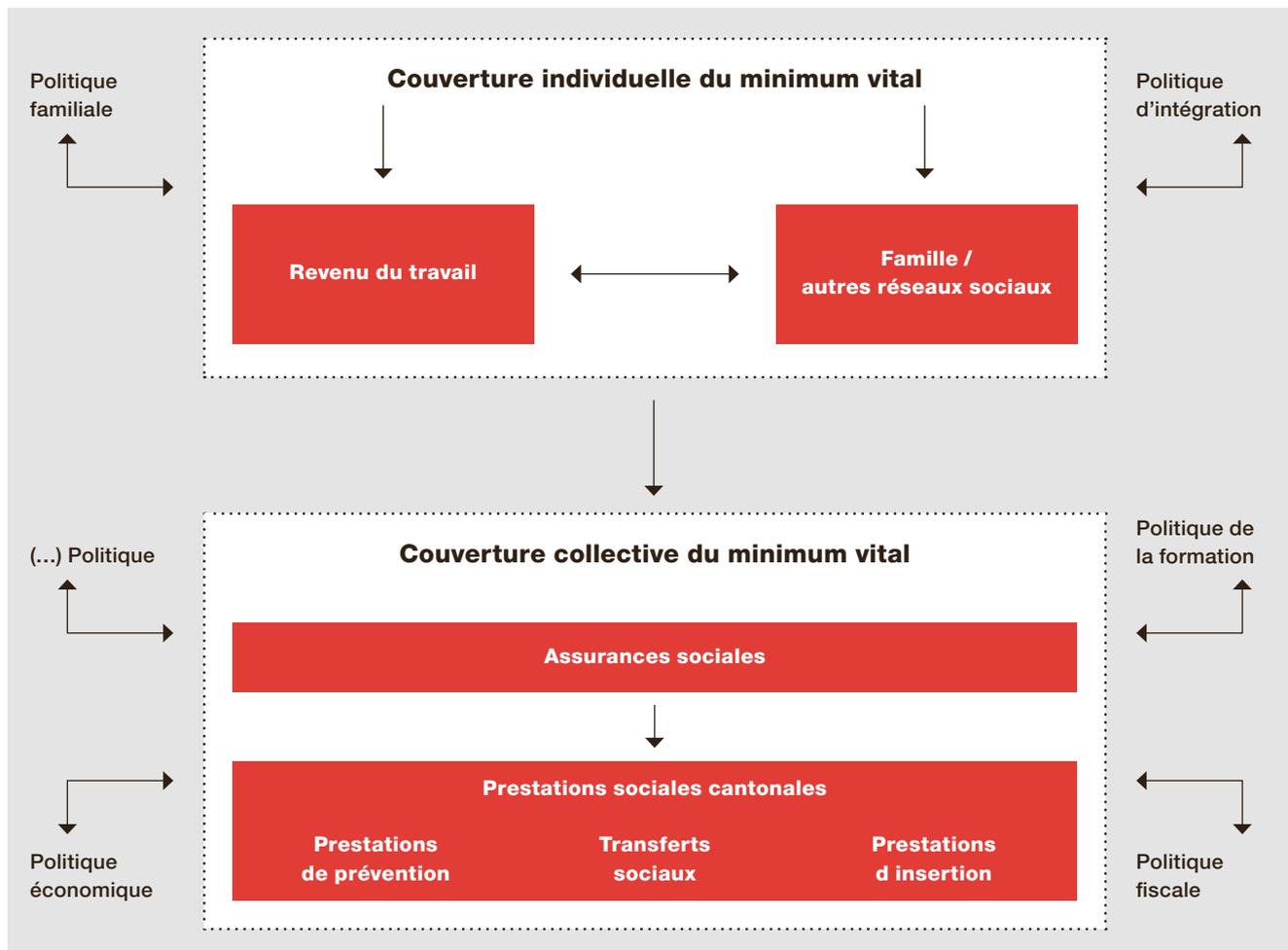
¹⁵ Art. 41, al. 1, let. a Cst.

du minimum vital réclament une coordination globale entre politiques sociale, familiale, éducative, économique et fiscale.

Le fonctionnement de la couverture du minimum vital peut être représenté sous la forme d'un modèle simplifié, qui représente les différents niveaux du système et leurs interactions¹⁶.

Figure 1

Le modèle suisse de couverture du minimum vital



Conformément aux principes de la couverture du minimum vital, le présent rapport évalue la situation économique sur la base du revenu dont bénéficie une personne ou un ménage grâce à l'exercice d'une activité rémunérée ou de prestations des assurances sociales. Le revenu du travail rémunéré englobe les prestations des assurances sociales, étant donné que le droit à la plupart d'entre elles y est lié. Lorsque ce revenu ne couvre pas le minimum vital, on est en présence d'une situation de pauvreté. On parle donc de pauvreté après transferts sociaux en ce qui concerne les assurances sociales et de pauvreté avant transferts sociaux en ce qui concerne les prestations liées aux besoins¹⁷ (prestations complémentaires à l'AVS/AI, aide sociale, etc.).

Dans cette optique, un ménage menacé de pauvreté ou pauvre est un ménage qui a perdu son autonomie financière, auquel le revenu du travail rémunéré, les prestations des assurances sociales et les rentes ne suffisent pas à garantir un niveau de vie minimal et qui, s'il ne bénéficiait pas de prestations ciblées liées aux besoins, ne parvien-

¹⁶ Le modèle de couverture du minimum vital a été développé dans le cadre des deux premiers rapports sociaux (2008 et 2010) de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP).

¹⁷ Voir glossaire.

drait pas ou très difficilement à joindre les deux bouts. Cette définition est à la base de la politique préventive de lutte contre la pauvreté, qui a pour objectif de permettre au plus grand nombre possible de personnes d'assurer leur existence par leurs propres moyens.

3.2 Sources de données

Données fiscales

Les données fiscales constituent une source toute désignée pour l'analyse de la situation économique de la population du canton de Berne. Elles englobent la grande majorité des ménages, dont elles permettent de connaître non seulement le revenu du travail, des rentes et d'autres ressources, mais aussi la fortune. Pour identifier la population pauvre, l'analyse peut ainsi prendre en compte non seulement le revenu disponible (= revenu brut¹⁸ amputé des dépenses obligatoires comme les impôts, les pensions alimentaires¹⁹, les prélèvements salariaux au titre des assurances sociales et une partie des frais professionnels²⁰), mais aussi 5 % de la fortune. Les données fiscales permettent par ailleurs d'exclure de la population pauvre les ménages à faible revenu qui détiennent un patrimoine important²¹, ce qui garantit que les chiffres concernant la pauvreté ou le risque de pauvreté n'englobent aucun ménage dont le niveau de vie réel est élevé. Aucune autre source ne peut fournir ces informations sous cette forme²².

Etant donné que les prestations des assurances sociales figurent comme revenus dans les données fiscales, ces dernières reflètent de manière exhaustive la situation des ménages avant perception des transferts sociaux liés aux besoins. Elles constituent donc une base parfaitement pertinente pour une analyse de la pauvreté considérant que les personnes pauvres sont celles qui ont perdu leur indépendance financière.

Les données fiscales ont un autre avantage : comparées aux sondages, p.ex., elles sont extrêmement précises. La déclaration des différents revenus étant obligatoire, les données fiscales sont quasiment équivalentes à une enquête exhaustive²³ où les lacunes d'information sont rares et à laquelle la quasi-totalité des personnes interrogées répond.

En règle générale, les données fiscales sont considérées comme constituant une source très fiable pour les sciences sociales²⁴. Cela étant, il s'agit de données administratives qui ne sont pas collectées en vue d'études sociologiques, mais suivent une logique fiscale. Cette situation engendre certains défis dans le cadre de l'analyse.

Définition du ménage

En logique fiscale, les unités de base sont les sujets fiscaux, à savoir toutes les personnes pour lesquelles une déclaration fiscale individuelle ou commune est déposée. Or ces personnes ne coïncident pas toujours avec les ménages tels que les considère la statistique, ce qui pose un problème pour déterminer la composition de certains ménages, notamment de ceux où vivent de grands adolescents ou de jeunes adultes et des concubinages²⁵ : les enfants jusqu'à 16 ans sont fiscalement rattachés à leurs parents. Par la suite, ils reçoivent leur propre déclaration d'impôt et deviennent des sujets fiscaux, même s'ils vivent encore chez leurs parents. Ce problème a été résolu

¹⁸ Voir glossaire.

¹⁹ Voir glossaire.

²⁰ Les primes d'assurance-maladie ne sont pas prises en compte.

²¹ Les ménages dont la fortune nette dépasse 150 000 francs (couples mariés) ou 120 000 francs (tous les autres ménages) ne sont pas considérés comme pauvres ou menacés de pauvreté, même si leur revenu est faible.

²² Les données fiscales ont été analysées en collaboration avec des spécialistes du Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS).

²³ Voir glossaire.

²⁴ Wanner/Gabadinho 2008 : 15 s.

²⁵ Voir glossaire.

de manière satisfaisante grâce au fait que pour vérifier le droit à la réduction des primes d'assurance-maladie, le canton de Berne corrige les informations tirées des données fiscales en s'appuyant sur des sources supplémentaires : les enfants jusqu'à l'âge de 18 ans révolus sont considérés comme faisant partie du ménage parental, de même que les 18 à 25 ans tant qu'ils sont célibataires et ne gagnent pas plus de 21 000 francs nets par an.

Quant aux concubinages, ils ne sont identifiables ni sur la base des données fiscales ni en fonction de la réduction des primes. Les personnes seules pouvant faire valoir une déduction à ce titre, on sait uniquement qui vit véritablement seul. Les autres ménages font partie de la catégorie « Personnes seules vivant dans un ménage de plusieurs personnes ».

Revenus non imposables

Les données fiscales contiennent uniquement des informations relatives au revenu et à la fortune imposables. Par conséquent, les prestations sociales liées aux besoins (p. ex. les prestations complémentaires à l'AVS/AI et l'aide sociale) ainsi qu'une grande partie des contributions d'entretien et de soutien privées – à l'exception des pensions alimentaires déclarées – manquent. Chez les jeunes adultes, les contributions d'entretien et de soutien versées par les parents et d'autres membres de la famille sont particulièrement fréquentes. Comme les données fiscales ne permettent donc pas de déterminer leur revenu total de manière fiable, les analyses qui suivent se concentrent sur les ménages où la personne de référence du dossier fiscal²⁶ est âgée de 26 ans et plus.

Absence des personnes imposées à la source dans les données

Les données fiscales n'englobent pas les personnes étrangères qui s'acquittent d'impôts à la source, c'est-à-dire les personnes domiciliées ou séjournant au regard du droit fiscal dans le canton de Berne sans être au bénéfice d'un permis d'établissement (permis C) ou sans être mariées avec une personne titulaire d'un passeport suisse ou d'un permis d'établissement.

Au total, les données fiscales corrigées utilisées pour les analyses comprennent, selon l'exercice fiscal, entre 86 et 88 % de la population résidente permanente du canton de Berne. En 2013, elles englobent quelque 482 100 ménages et 863 300 personnes. La différence avec la population résidente permanente (2013 : environ 1 001 300 personnes) s'explique essentiellement par quatre facteurs : premièrement, l'exclusion des ménages dont la personne de référence du dossier fiscal est âgée de moins de 26 ans ; deuxièmement, l'absence d'informations sur les personnes imposées à la source ; troisièmement, l'exclusion des personnes qui n'ont pas habité le canton pendant tout l'exercice fiscal (nouveaux arrivants, départs, décès) ; quatrièmement, l'exclusion des personnes taxées par appréciation et dont les déclarations fiscales ne fournissent donc pas d'informations précises sur les revenus.

Données complémentaires issues du registre des habitants du canton de Berne

A l'occasion de la prise de connaissance du troisième rapport social (2012), le Grand Conseil a demandé dans une déclaration de planification que le prochain rapport social indique la part des personnes issues de la migration dans les ménages menacés de pauvreté.

Or les informations concernant la nationalité fournies par les données fiscales sont trop peu spécifiques pour des analyses approfondies et présentent de très nombreuses lacunes. C'est pourquoi les précédents rapports sociaux ne contenaient que des évaluations prudentes à ce sujet. Pour procéder à des analyses approfondies sur la nationalité des ménages, il est nécessaire de compléter les données fiscales par des informations issues du registre des habitants. C'est ce qui a été fait pour la première fois dans le présent rapport. Ainsi, les analyses par nationalité et type de ménage ont pu être réalisées. En outre, cette liaison a permis de tirer des conclusions quant aux pays d'origine des personnes étrangères.

²⁶ Voir glossaire.

Comme les analyses reposent sur les données fiscales, il convient de souligner qu'elles ne sont pas exhaustives en ce qui concerne les étrangers, car les informations concernant les personnes imposées à la source manquent.

Statistique de l'aide sociale

La statistique suisse (des bénéficiaires) de l'aide sociale est une statistique fédérale, aujourd'hui exhaustive, réalisée une fois par an dans tous les cantons. La population statistique comprend tous les cas (autrement dit les personnes ayant fait une demande) qui ont perçu une aide sociale économique durant l'année sous revue ainsi que toutes les personnes qui en ont bénéficié indirectement (conjoint et/ou enfants, etc.). La statistique de l'aide sociale fournit des informations détaillées sur la situation sociale et économique des bénéficiaires, sur la dynamique et la durée des aides sociales perçues ainsi que sur les raisons de la cessation de perception de prestations. Basée sur des critères identiques pour l'ensemble du pays, elle autorise des comparaisons tant inter-cantoniales qu'entre cantons et moyenne suisse.

L'aide sociale étant le dernier filet de protection du système de sécurité sociale, la statistique de l'aide sociale se concentre sur un groupe de personnes qui, au sens strict, fait partie de la population touchée par la pauvreté. Cela étant, le cercle des bénéficiaires de l'aide sociale ne coïncide pas exactement avec celui des personnes identifiées comme pauvres sur la base des données fiscales: les seuils de pauvreté et de risque de pauvreté sont des valeurs axées sur la dispersion statistique dont le niveau est défini par le revenu moyen des ménages, alors que le seuil de l'aide sociale est axé sur les besoins: il correspond au montant nécessaire pour acquérir les biens et services permettant de couvrir le minimum vital social²⁷.

Différences entre données fiscales et données de l'aide sociale

Les catégories de personnes identifiées dans les sources de données – personnes touchées par la pauvreté et menacées de pauvreté dans les données fiscales et bénéficiaires de l'aide sociale dans celles de la statistique de l'aide sociale – ne sont pas exactement identiques. Plusieurs différences conceptuelles et méthodologiques empêchent une comparaison directe entre résultats des analyses des données fiscales et de la statistique de l'aide sociale.

- Différences conceptuelles: seuil de pauvreté/de risque de pauvreté et seuil de l'aide sociale

Les seuils de pauvreté et de risque de pauvreté calculés sur la base des données fiscales sont des valeurs axées sur la dispersion statistique: leur niveau est défini par le revenu moyen des ménages. Par contre, le seuil de l'aide sociale est axé sur les besoins: il correspond au montant nécessaire pour acquérir les biens et services permettant de couvrir le minimum vital social. Il diffère donc selon les conditions d'existence individuelles (p. ex. loyer, dépenses imputables à une maladie ou à un handicap). Dans l'examen du droit à l'aide sociale, les conditions d'existence individuelles sont évaluées avec une précision impossible à obtenir sur la base des données fiscales.

- Prise en compte de la fortune

Les critères de prise en compte de la fortune appliqués dans l'examen du droit à l'aide sociale sont plus stricts: exception faite d'un faible montant, la fortune doit être épuisée.

- Prestations sociales liées aux besoins situées en amont de l'aide sociale

L'aide sociale n'est pas, et de loin, l'unique prestation sociale qui assure un minimum vital aux ménages, puisqu'ils peuvent également bénéficier dans ce but de réductions des primes d'assurance-maladie, de bourses d'études ou encore de prestations complémentaires à l'AVS/AI, elles-mêmes assorties de critères d'octroi spécifiques différents de ceux de l'aide sociale. Dans la lutte contre la pauvreté, les prestations complémentaires à l'AVS jouent un rôle particulier et l'aide sociale n'intervient que dans les cas

²⁷ Conseil-exécutif du canton de Berne 2012a: 45.

d'exception. Cela étant, parmi les personnes en âge de travailler (de 18 ans à l'âge de la retraite), environ 13 600 habitants du canton de Berne, rentières et rentiers AI pour la plupart, bénéficient en 2013 de prestations complémentaires ordinaires.

- Période d'observation différente

Les données fiscales reflètent la situation économique d'un ménage pendant toute une année, tandis que la statistique de l'aide sociale recense la situation économique à un moment donné. Il peut donc arriver qu'un ménage bénéficie d'un soutien momentané de la part de l'aide sociale tout en disposant du minimum vital dans une optique annuelle.

3.3 Enquête auprès de personnes en situation de précarité financière chronique

Les données disponibles dans le cadre des rapports sociaux précédents ne fournissaient pas ou de manière insuffisamment précise certaines informations importantes pour la veille sociale et la lutte contre la pauvreté. Pour combler ces lacunes, une vaste enquête téléphonique a été réalisée au printemps 2015 parmi des habitants du canton de Berne touchés par la pauvreté²⁸.

L'échantillon de l'enquête a été composé sur la base des données fiscales, qui servent de base aux analyses de la situation économique de la population bernoise dans le présent rapport social. L'enquête cible les personnes pauvres et menacées de pauvreté âgées de 28 à 62 ans qui vivent dans une situation de précarité financière chronique²⁹. Les personnes qui, parce qu'elles suivent une formation (à plein temps), ne disposent que d'un faible revenu – principalement des étudiants – ont été exclues de l'enquête, car elles sont souvent soutenues par leurs parents et bénéficient pour la plupart de bonnes perspectives d'avenir. Les jeunes adultes (jusqu'à 32 ans) vivant encore chez leurs parents en ont également été exclus, car dans leur cas également, il est quasiment impossible de déterminer la situation financière du ménage (des parents) de manière fiable³⁰.

Des méthodes statistiques spécifiques garantissent la pertinence des conclusions concernant l'ensemble de l'échantillon et certains de ses sous-groupes, p. ex. les personnes élevant seules leurs enfants.

Au total, quelque 620 interviews ont été réalisées. Elles duraient environ vingt minutes et se sont déroulées en allemand, en français et en anglais³¹.

Elles s'articulaient en plusieurs parties, se concentrant sur la situation professionnelle des personnes pauvres et menacées de pauvreté. Les questions concernaient le travail rémunéré ou son absence chez les personnes interrogées ainsi que la situation professionnelle des éventuels partenaires. Un grand bloc de questions portait sur le recours aux prestations liées aux besoins et à d'autres prestations d'assistance. En plus de ces informations, qui ne sont pas comprises dans les données fiscales, l'enquête a permis d'obtenir un aperçu des dimensions non monétaires de la pauvreté. Ainsi, elle s'est également penchée sur la santé et le recours aux prestations de conseil.

²⁸ Cette enquête a été réalisée sur la base de la mesure 3 du rapport social 2012. La méthodologie d'enquête a été mise au point par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) en collaboration avec la SAP et l'Intendance des impôts. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a participé à l'élaboration du questionnaire. L'enquête a été réalisée par l'institut de recherche Link. La protection des données a été intégralement respectée dans le cadre de cette enquête.

²⁹ Les personnes interrogées ont été sélectionnées sur la base des données fiscales 2013. Les interviews n'ont toutefois été réalisées que si les moyens financiers des personnes étaient encore limités au moment de l'enquête (2015).

³⁰ Compte tenu de tous ces critères, la population statistique de l'enquête comprend 26 300 personnes vivant dans 21 600 ménages.

³¹ Le recours à d'autres langues a été exclu, car seul un très vaste éventail de langues étrangères aurait permis d'obtenir une représentation adéquate de la population résidente étrangère et que l'investissement financier nécessaire aurait été trop important.

4 Situation économique de la population du canton de Berne

Les chances de réussite ne dépendent pas uniquement des biens matériels dont on dispose. Les ressources sociales et culturelles, comme le réseau de relations et la formation, sont tout aussi décisives. Ainsi, la pauvreté définie comme l'absence de possibilités d'action ne peut être réduite au seul aspect économique. Il ne fait cependant aucun doute que la faiblesse des moyens financiers limite les possibilités d'action : la précarité financière indique clairement l'existence d'un problème de pauvreté. La situation économique de la population est donc une information primordiale pour les rapports sur la pauvreté. Les données fiscales reflètent la situation économique de la population du canton de Berne durant plus d'une décennie, à savoir de 2001 à 2013^{32,33}.

4.1 Revenu et fortune

La situation économique d'un ménage dépend pour l'essentiel de ses revenus et de sa fortune, qui sont décisifs pour sa marge de manœuvre financière. Dans une population, la répartition du revenu et de la fortune est une mesure de l'inégalité sociale et de la fréquence de la pauvreté et de la richesse. Les rapports sociaux du canton de Berne étudient la situation économique de la population sur la base du revenu et de la fortune. Ils analysent la pauvreté et le risque de pauvreté dans le canton et suivent l'évolution de cette dernière depuis le deuxième rapport (2010). Le présent rapport innove en intégrant les sujets suivants : risque de pauvreté par nationalité, risque de pauvreté par différenciation régionale, risque de pauvreté et participation à la vie active et certains aspects non monétaires. Par ailleurs, il établit dans le chapitre consacré à l'aide sociale des comparaisons avec l'ensemble de la Suisse.

³² Les chiffres de 2010 sont indiqués en plus de ceux des années 2001 et 2013. 2010 étant l'année des dernières données retenues dans les analyses du rapport social 2012, cette démarche permet de visualiser directement les changements intervenus depuis la parution de ce dernier.

³³ Aucune comparaison intercantonale n'est possible, étant donné que dans certains autres cantons, les analyses reposent sur une autre base de données ou n'existent pas.

L'essentiel en bref

- Le revenu du travail rémunéré est la principale source de revenu des personnes en âge de travailler (point 4.1.1).
- Parmi celles-ci, le taux de participation au marché de l'emploi a augmenté depuis 2001, exclusivement ou presque parce que les femmes sont plus nombreuses à exercer une activité rémunérée (point 4.1.2).
- En dépit d'une progression globale du taux d'occupation parmi les personnes en âge de travailler, la part des ménages déclarant le revenu d'un travail rémunéré s'inscrit en léger recul. C'est surtout le nombre de ménages où les deux époux exercent une activité rémunérée qui augmente (point 4.1.2).
- Le taux de bénéficiaires³⁴ de prestations de l'assurance-chômage subit une hausse dans le sillage de la crise économique et financière de 2009 et 2010. Après un recul durant les deux ans qui suivent, il s'inscrit de nouveau en légère augmentation en 2013 (point 4.1.3).
- Parmi les personnes en âge de travailler, le taux de rentières et rentiers AVS/AI subit un faible recul depuis 2005 puis accuse une nette baisse à partir de 2008. Il retrouve ensuite un niveau légèrement inférieur à celui de 2001, notamment en raison du nombre décroissant de rentières et rentiers AVS/AI (point 4.1.3).
- Alors qu'entre 2001 et 2013, les catégories de revenus moyens et supérieurs voient leur revenu disponible s'accroître légèrement, celui des ménages les plus pauvres (ménages de retraités non compris) recule d'environ un tiers en valeur corrigée de l'inflation (point 4.1.4).
- La part des ménages ne déclarant pas de revenu de travail rémunéré est de loin la plus importante parmi les ménages les plus pauvres. Elle est par ailleurs en augmentation constante (de 28 % en 2001 à 41 % en 2013) (point 4.1.4).
- Entre 2002 et 2013, l'inégalité de la répartition de la fortune dans le canton de Berne s'accroît. En 2013, 5,4 % des ménages disposent d'une fortune nette égale ou supérieure à un million de francs. Pris ensemble, ils possèdent plus de la moitié (54 %) de la fortune nette totale (point 4.1.5).

4.1.1 Composition du revenu

En 2013, le revenu moyen des ménages du canton de Berne s'établit à 68 900 francs (médiane des revenus bruts des ménages³⁵). Cela signifie que la moitié d'entre eux dispose d'un revenu supérieur et l'autre d'un revenu inférieur à cette somme. 68 % du montant total des revenus proviennent du travail rémunéré, 20 % des rentes et 9 % du revenu déclaré de la fortune (titres et biens immobiliers).

L'importance des sources du revenu change considérablement au cours de l'existence. La figure 2 indique la composition du revenu du ménage selon l'âge de la personne de référence du dossier fiscal (pour les couples mariés, il s'agit toujours de l'homme). 96 % du revenu total des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 à 30 ans sont le fruit du travail rémunéré. Cette proportion diminue avec l'âge, tandis que la part des rentes augmente. Toutefois, comme la tranche d'âge est définie en fonction de la personne de référence du dossier fiscal, le passage à l'âge de la retraite ne peut être décrit avec une précision absolue, car il est p.ex. possible qu'un « ménage de retraités » comprenne une épouse exerçant une activité rémunérée. Les changements n'en restent pas moins sensibles : dans les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 56 à 60 ans, le revenu du travail rémunéré représente 81 % du revenu total. Cette part se réduit à 17 % dès que la personne de référence du dossier fiscal passe dans le groupe des 66 à 70 ans. Parallèlement, la part des rentes dans le revenu augmente et le revenu de la fortune gagne sans cesse en importance : négligeables dans les ménages où la personne de référence du dossier fiscal a entre 26 et 30 ans, ils constituent entre 17 et 18 % du revenu total des ménages de retraités.

³⁴ Voir glossaire.

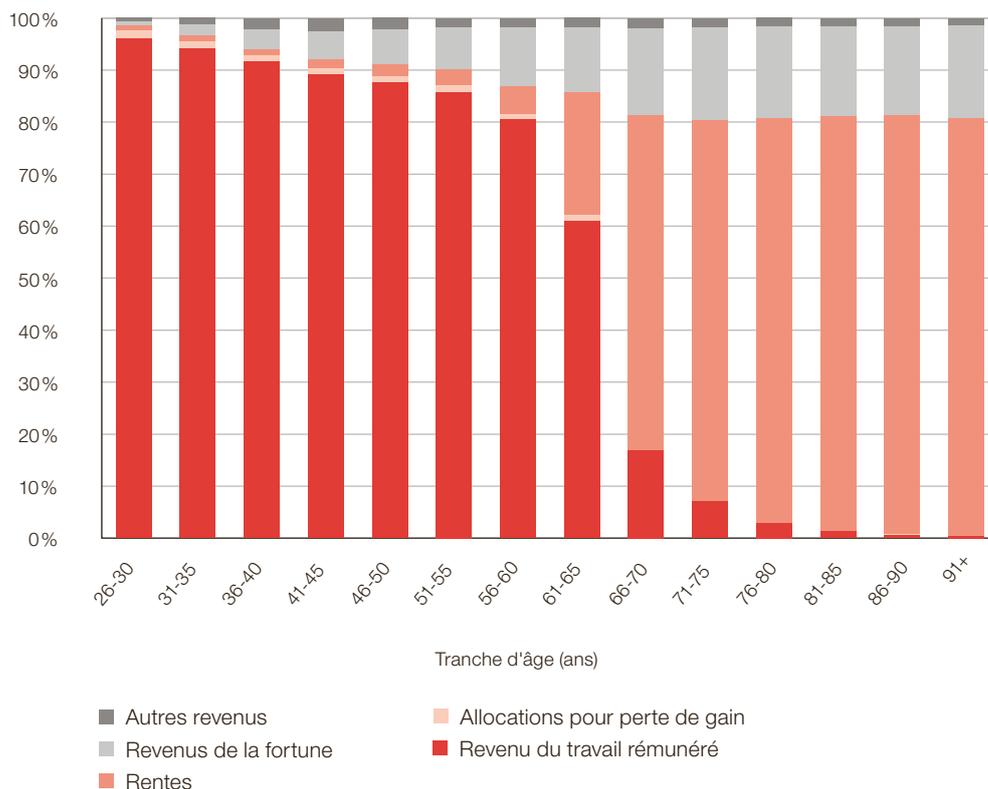
³⁵ Voir glossaire.

Figure 2

Composition du revenu des ménages selon l'âge des personnes de référence du dossier fiscal, 2013

Exemple de lecture

Dans les ménages où la personne de référence du dossier fiscal a entre 41 et 45 ans (4^e colonne en partant de la gauche), le revenu du travail rémunéré représente 89 % du revenu total du ménage.



Population statistique: ménages où les personnes de référence du dossier fiscal sont âgées de 26 ans et plus

Revenu du travail rémunéré: revenu net

Allocations pour perte de gain: prestations de l'assurance-chômage, indemnités journalières de maladie, d'accident, de service militaire, de maternité, etc.

Rentes: AVS/AI, prévoyance professionnelle, autres rentes (y compris pilier 3a)

Autres revenus: pensions alimentaires, autres revenus imposables et revenus d'hoiries et de copropriétés déduction faite des pertes reportées

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

4.1.2 Taux d'occupation et revenu du travail rémunéré

En règle générale, le revenu du travail rémunéré est la principale source de revenu des personnes en âge de travailler et de leur famille. L'intégration dans le marché du travail et la position professionnelle sont donc décisives pour la participation au bien-être.

En 2013, 69% de toutes les personnes âgées de 18 ans et plus ayant remis une déclaration fiscale ou y apparaissant comme partenaire bénéficiaire du revenu d'un travail rémunéré³⁶. Lorsqu'on exclut les personnes qui ont atteint l'âge de la retraite, la proportion augmente à 88%. Le taux d'occupation des femmes âgées de 18 à 63 ans s'établit à 84%, soit à 8 points de pourcentage de moins que celui des hommes en âge de travailler (92%).

La figure 3 montre l'évolution du taux d'occupation selon l'âge et le sexe entre 2001 et 2013. Il évolue de façon fondamentalement identique aux deux moments chez les femmes et chez les hommes: jusqu'à 25 ans, il reste à un niveau comparable pour les deux sexes, puis la part des femmes qui déclarent le revenu d'un travail rémunéré

³⁶ Pour examiner de plus près le taux d'occupation et le revenu d'activité lucrative, il a été procédé ici à un changement temporaire de perspective. Autrement dit, pour reproduire fidèlement l'évolution de l'intégration dans la vie professionnelle, les indications données ne se réfèrent plus aux ménages, mais à toutes les personnes âgées de 18 ans et plus qui ont remis une déclaration fiscale ou y apparaissent comme partenaire.

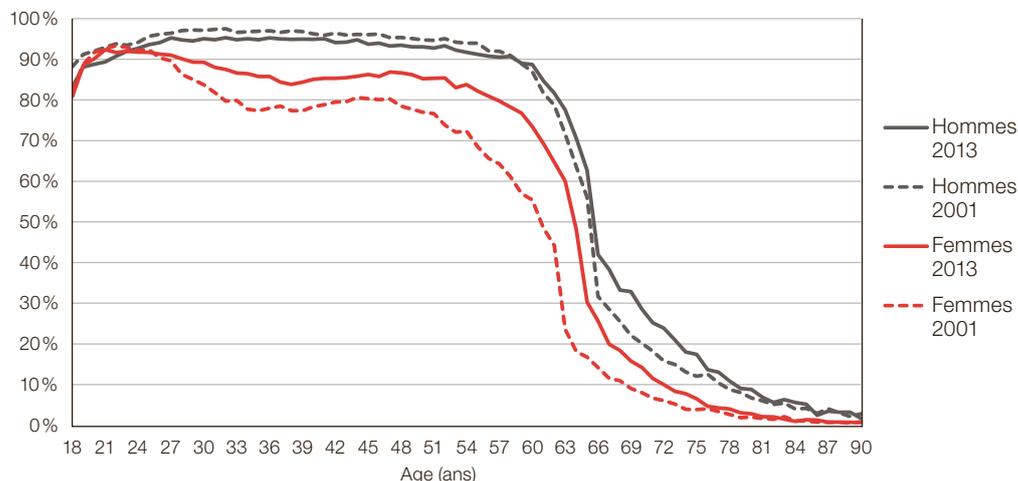
ré commence à baisser, tandis que la courbe des hommes continue à s'inscrire en légère hausse. Les analyses supplémentaires révèlent que cet effet est principalement dû à la naissance des enfants. La plus grande différence entre les taux d'occupation des femmes et des hommes apparaît chez les couples ayant des enfants ou chez les couples plus âgés dont les enfants ont quitté le foyer familial.

Figure 3

Personnes bénéficiant du revenu d'un travail rémunéré selon l'âge et le sexe, 2001 et 2013

Exemple de lecture

En 2001, 80 % des femmes de 45 ans exercent une activité rémunérée, contre 87 % en 2013.



Population statistique: personnes âgées de 18 ans et plus
 Source: Intendance des impôts du canton de Berne

Comment le taux d'occupation des femmes et des hommes évolue-t-il entre 2001 et 2013? Ce taux dépend de plusieurs facteurs, dont les stéréotypes de genre et la répartition du travail au sein du couple, les possibilités de concilier travail et famille, les modifications structurelles de l'économie et l'évolution conjoncturelle à court terme. Deux changements essentiels sont intervenus: le premier, général, dans le taux d'occupation des femmes, le second dans l'activité professionnelle des femmes et des hommes après l'âge de la retraite.

Depuis 2001, le taux d'occupation des personnes en âge de travailler est passé de 85,6 à 88 %. Cette hausse est due à l'activité professionnelle plus fréquente des femmes: alors que le taux d'occupation des femmes en âge de travailler augmente d'un peu plus de 7 points de pourcentage (de 77,5 % à 84,4 %), il recule légèrement chez les hommes (de 93,6 % à 91,7 %). Cette évolution est principalement due au fait que les mères sont plus nombreuses à poursuivre ou à reprendre une activité professionnelle. Parmi les femmes âgées de 26 à 55 ans vivant avec un partenaire et des enfants, le taux d'occupation s'inscrit en hausse de 70,1 % (2001) à 81,3 % (2013). Le taux d'occupation des femmes de plus de 50 ans vivant avec leur partenaire et dont les enfants sont financièrement indépendants ou ont quitté le foyer familial s'est lui aussi visiblement accru. L'évolution est différente chez les femmes âgées de 26 à 55 ans élevant seules un ou plusieurs enfants: en 2001 déjà, 89,8 % d'entre elles exercent une activité rémunérée. Ce taux est resté stable (2013: 88,4 %).

En ce qui concerne les hommes, les changements sont nettement plus faibles. Jusqu'à 60 ans, la courbe de 2013 reste un peu en dessous de celle de 2001. Cette situation est très probablement imputable à des facteurs conjoncturels, car en 2001, le taux de chômage du canton de Berne est inférieur à celui de 2013. Le changement le plus marqué intervient chez les hommes ayant dépassé l'âge de la retraite: chez les 66-70 ans, le taux d'occupation s'accroît d'un tiers, passant de 25,7 % en 2001 à 35,2 % en 2013. Ce phénomène n'est cependant pas limité aux hommes; en 2013, les

femmes sont elles aussi plus nombreuses que dix ans auparavant à exercer une activité rémunérée après l'âge de la retraite. Il est permis de supposer qu'il s'agit généralement d'activités à temps partiel de moindre importance: deux ans après l'âge de la retraite, les hommes exerçant une activité professionnelle bénéficient du revenu d'un travail rémunéré de 12 600 francs en moyenne (médiane). Cette somme s'élève à 8 400 francs chez les femmes.

Sur le plan de la politique sociale, l'intégration individuelle dans le marché du travail n'est pas le seul facteur important, car en fin de compte, le niveau de bien-être d'une personne dépend du revenu que le ménage où elle vit tire d'un travail rémunéré. Il est donc intéressant de savoir si un ménage bénéficie ou non du revenu d'un travail rémunéré et si celui-ci suffit à couvrir son minimum vital.

On constate qu'en dépit de la hausse du taux d'occupation, la part des ménages où une personne au moins bénéficie du revenu d'un travail rémunéré n'a pas augmenté, bien au contraire: la part des ménages bénéficiant du revenu d'un travail rémunéré et dont l'âge de la personne de référence du dossier fiscal se situe entre 26 ans et l'âge ordinaire de la retraite recule de 93,9% en 2001 à 92,8% en 2013 (voir point 4.2.5). L'augmentation du taux de participation au marché de l'emploi sur fond de part identique ou en recul des ménages bénéficiant du revenu d'un travail rémunéré s'explique par le fait que le nombre de ménages où l'homme et la femme travaillent est en hausse constante. Entre 2001 et 2013, le taux de couples avec enfants où les deux conjoints exercent une activité rémunérée passe de 68,2% à 79,6%. Chez les couples sans enfants, il progresse de 62,1% à 72,3%. Le pourcentage plus faible des couples sans enfants percevant deux salaires est dû au fait qu'il s'agit généralement de couples plus âgés dont les enfants sont financièrement indépendants, dans lesquels les rôles sont plus souvent répartis de manière traditionnelle ou dans lesquels les femmes ont plus de difficulté à retrouver du travail après avoir interrompu leur activité professionnelle.

Par contre, le taux d'occupation des ménages de couples non mariés n'évolue que très peu voire s'inscrit légèrement en recul. En résumé, la participation à la vie active des femmes et notamment des mères a augmenté, contrairement à celle des ménages qui perçoivent un ou plusieurs salaires.

4.1.3 Transferts sociaux

Par transferts sociaux, on entend tout paiement d'un organisme étatique destiné à assister financièrement les ménages et les individus subissant une charge particulière due à des situations ou à des risques précis (vieillesse, maladie, invalidité, chômage). Les transferts sociaux comprennent, d'une part, les prestations des assurances sociales et, de l'autre, les prestations liées aux besoins, c'est-à-dire les prestations étatiques destinées aux personnes et aux ménages aux moyens financiers modestes: aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI, réduction des primes d'assurance-maladie ou bourses d'études. Les rentes et les indemnités journalières d'assurances sociales figurent comme revenus dans la déclaration fiscale, qui ne contient en revanche aucune information concernant les prestations liées aux besoins, celles-ci n'étant pas imposables.

L'importance des transferts sociaux diffère fondamentalement selon que les bénéficiaires sont des personnes en âge de travailler ou à l'âge de la retraite. Alors que dans la première catégorie, ils couvrent certains risques comme la maladie, l'invalidité, le chômage ou le décès et ne concernent qu'une minorité d'ayants droit potentiels, ils constituent de manière générale la part principale du revenu des ménages de retraités.

Chez les personnes ayant atteint l'âge ordinaire de l'AVS, les principaux transferts sociaux sont les revenus de rentes. Presque toutes disposent d'une rente du premier pilier (AVS), dont le montant annuel moyen reste quasiment inchangé en valeur corrigée de l'inflation. La dynamique la plus forte apparaît dans les prestations du deuxième pilier (prévoyance professionnelle). Le taux de bénéficiaires de rentes de prévoyance professionnelle s'inscrit en hausse. L'introduction en 1985 du deuxième pilier obligatoire

se traduit par un montant annuel des rentes de prévoyance professionnelle plus élevé chez les jeunes seniors que chez les plus âgés (différence d'années de cotisation dans le système de capitalisation³⁷). En raison d'une dynamique plus faible dans l'évolution des transferts sociaux à l'âge de la retraite, les ménages de retraités n'occupent pas une place centrale dans les analyses qui suivent.

Evolution des transferts sociaux chez les personnes en âge de travailler

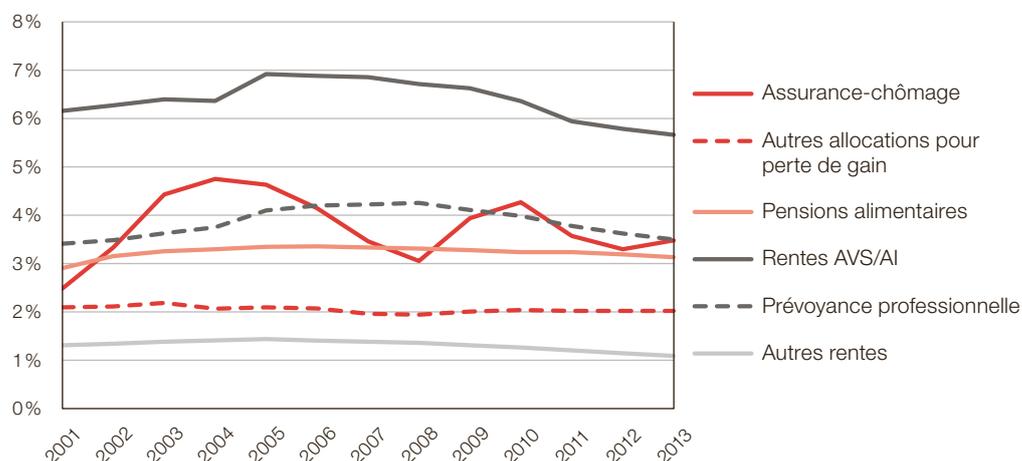
Une personne en âge de travailler qui n'est pas capable de garantir elle-même son existence matérielle est provisoirement ou durablement dépendante des transferts sociaux. La figure 4 montre le taux de bénéficiaires de transferts sociaux non liés aux besoins parmi les personnes en âge de travailler de 2001 à 2013. Comme pour les revenus du travail rémunéré, les analyses concernant les transferts sociaux sont effectuées dans un premier temps non pas par ménage, mais par personne entre 18 ans et l'âge ordinaire de la retraite³⁸. Fondamentalement, l'évolution des taux de bénéficiaires est relativement stable, à l'exception de ce qui concerne les prestations de l'assurance-chômage, dont le nombre de bénéficiaires dépend fortement de l'état de la conjoncture.

Figure 4

Taux de bénéficiaires de transferts sociaux parmi les personnes en âge de travailler, 2001–2013

Exemple de lecture

En 2008, 4,3% de toutes les personnes en âge de travailler (à partir de 18 ans) bénéficient d'une rente de prévoyance professionnelle (2^e ligne en partant du haut).



Population statistique: personnes de 18 ans à l'âge ordinaire de la retraite

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

Evolution du taux de bénéficiaires des prestations de l'assurance-chômage

En 2009 et 2010, le taux de bénéficiaires de prestations de l'assurance-chômage subit une hausse dans le sillage de la crise économique et financière pour diminuer durant les deux années qui suivent. Une fois la crise passée, le taux de chômage enregistre un net recul dans toutes les tranches d'âge.

³⁷ Voir glossaire.

³⁸ Les personnes de moins de 26 ans peuvent être intégrées sans problème dans l'analyse des taux de bénéficiaires. Les lacunes de la base de données (aucune indication sur le soutien des parents) n'ont aucune incidence, car le revenu total des ménages n'est pas calculé ici.

En 2012, il recommence à augmenter dans toutes les tranches d'âge et en 2013, le taux de bénéficiaires subit une légère hausse pour s'établir à 3,5%³⁹. C'est parmi les adolescents et les jeunes adultes que les fluctuations sont les plus importantes. Comme ils sont en train de passer de la formation à la vie active, les replis conjoncturels les touchent de manière particulièrement rapide et intense. Ils sont affectés les premiers lorsque sur fond de conjoncture défavorable, les entreprises ne développent plus leurs activités et n'embauchent plus ou que les salariés changent plus rarement d'emploi. A l'inverse, les reprises conjoncturelles leur sont plus bénéfiques qu'à d'autres : alors qu'en 2010, les taux de bénéficiaires sont nettement plus élevés parmi les 21-30 ans que parmi les personnes en âge de travailler plus âgées, l'écart manifeste en 2013 une tendance à s'amenuiser.

Taux de bénéficiaires de rentes AVS/AI

En ce qui concerne les autres transferts sociaux calculés sur la base des données fiscales, l'évolution des rentes AVS/AI est la plus marquante. Les statistiques administratives de l'AVS et de l'AI montrent que les rentes AI et les rentes de veuves sont concernées au premier chef, plus rarement les rentes AVS anticipées et les rentes de veuf et d'orphelin. Le bond du taux de bénéficiaires entre 2004 et 2005 est imputable au passage de 63 à 64 ans de l'âge de la retraite des femmes. Suite à cette modification, les femmes ont été plus nombreuses à prendre une retraite anticipée⁴⁰. Le taux de bénéficiaires de rentes AVS/AI a depuis retrouvé un niveau légèrement inférieur à celui de 2001, probablement en raison, pour l'essentiel, des révisions de l'assurance-invalidité. Dans le canton de Berne, elles ont contribué à faire reculer le nombre de rentières et rentiers AI d'environ 3600 personnes (-13%) entre 2005 et 2013⁴¹. D'autres facteurs entrent également en jeu : depuis 2009, le nombre de femmes bénéficiant d'une rente AVS anticipée a considérablement baissé, tout comme celui des femmes percevant une rente de veuve.

Montant des transferts sociaux

La figure 5 indique les transferts sociaux annuels moyens (médiane en francs) dont ont bénéficié les personnes en âge de travailler entre 2001 et 2013. Le montant d'un transfert social annuel moyen dépend de la base sur laquelle la prestation est calculée (niveau de la prestation). La durée de la prestation (nombre de mois par an) exerce également une influence, notamment en ce qui concerne l'assurance-chômage⁴². Les pics enregistrés par l'assurance-chômage en 2003 et 2010 en raison de la conjoncture ainsi que la nouvelle hausse du taux en 2013 sont probablement dus pour l'essentiel à un allongement de la situation de chômage. Il est également possible que lors de la dernière crise financière et économique, une partie des personnes sans emploi ait bénéficié d'un revenu assuré comparativement élevé.

³⁹ Le taux d'assistance indiqué ici est supérieur au taux de chômage officiel, car il englobe toutes les personnes qui ont bénéficié au moins une fois de prestations de l'assurance-chômage pendant une des années considérées. Par ailleurs, contrairement au taux de chômage officiel, il met les chômeurs en relation non pas avec les personnes actives (qu'elles soient occupées ou en recherche d'emploi), mais avec l'ensemble des contribuables. Donc, alors que le taux de chômage fournit des informations sur les personnes présentes sur le marché du travail, les analyses des données fiscales se réfèrent à la totalité de la population (imposable). Une autre différence réside dans le fait que dans les données fiscales, seules les personnes ayant perçu des prestations matérielles de l'assurance-chômage apparaissent comme sans emploi. Dans la statistique du chômage en revanche, une personne est également considérée comme sans emploi lorsqu'elle est inscrite auprès d'un office régional de placement (ORP) sans bénéficier d'indemnités de chômage.

⁴⁰ Voir Guggisberg et al. 2007 : 98 s.

⁴¹ Office fédéral des assurances sociales : Invalides bénéficiaires de rentes en Suisse par sexe et canton de domicile, nombre de bénéficiaires, hommes et femmes (source Internet).

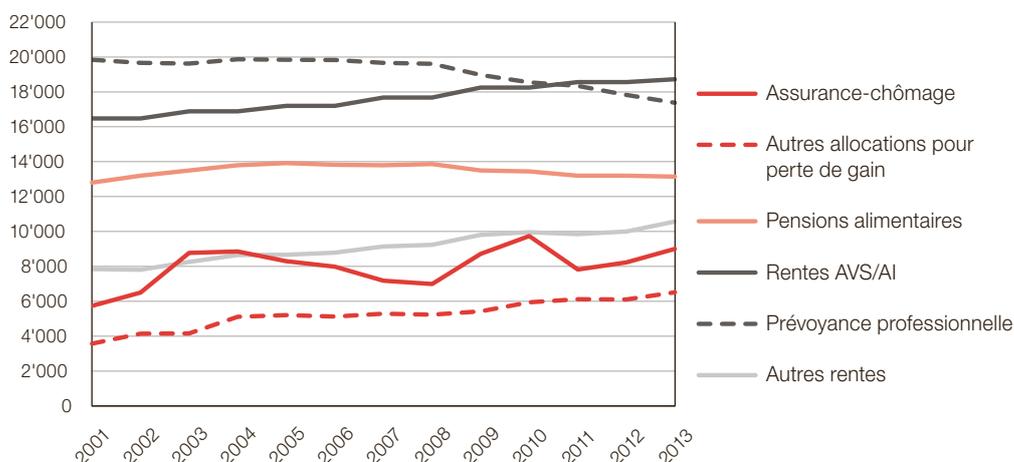
⁴² Par conséquent, ces sommes ne permettent pas de tirer des conclusions directes quant au montant de la prestation, car certains transferts sociaux ne servent qu'à compenser provisoirement des pertes de gain. Le montant annuel résulte non seulement du niveau de la prestation, mais aussi de sa durée. Dans le cas des rentes et pensions alimentaires durables, les montants annuels moyens permettent en revanche de tirer des conclusions plus pertinentes sur le niveau des prestations.

Figure 5

Niveau moyen des transferts sociaux (médiane en francs) chez les personnes en âge de travailler, 2001–2013 (valeurs nominales non corrigées de l'inflation)

Exemple de lecture

En 2005 et 2006, les personnes en âge de travailler bénéficiaires de rentes du premier pilier (à partir de 18 ans) perçoivent en moyenne un montant d'environ 17 000 francs par an (2^e ligne en partant du haut).



Population statistique : personnes de 18 ans à l'âge ordinaire de la retraite
 Source : Intendance des impôts du canton de Berne

Pendant longtemps, la légère hausse des rentes du premier pilier (AVS/AI) correspond à peu près au renchérissement ; sur fond d'inflation négative en 2012 et 2013, le pouvoir d'achat des rentes du premier pilier progresse quelque peu (+6,5% par rapport à 2001)⁴³. Les autres rentes, par exemple celles provenant de la prévoyance liée (pilier 3a), de l'assurance responsabilité civile, d'une assurance accidents privée ou d'une assurance vie connaissent une hausse un peu plus marquée. Dans le cas des rentes du deuxième pilier (prévoyance professionnelle), le montant moyen est considérablement influencé par les retraites anticipées. Il diminue constamment depuis 2008, et de manière particulièrement accentuée chez les personnes proches de la retraite. Cette évolution coïncide avec un recul général des retraites anticipées⁴⁴. Il est possible que les personnes bénéficiant d'un revenu plus élevé soient moins nombreuses à prendre une retraite anticipée, ce qui réduit le montant moyen.

Les pensions alimentaires et les allocations pour pertes de gain perçues en plus de l'assurance-chômage (p. ex. allocations pour pertes de gain au titre du service militaire ou indemnités journalières versées par l'assurance-maladie, l'assurance-accidents ou l'assurance militaire) évoluent peu.

4.1.4 Répartition du revenu

Pour déterminer la situation économique d'un ménage et la comparer à celle d'autres ménages, il est nécessaire de préciser la notion de « revenu du ménage » à deux points de vue : premièrement, il faut calculer le revenu dit disponible, qui se compose du revenu du travail rémunéré et d'autres revenus, des revenus de la fortune, des pensions alimentaires et des prestations des assurances sociales. Les données fiscales ne permettent d'y englober ni les prestations liées aux besoins (prestations complémentaires à l'AVS/AI, aide sociale, bourses d'études, etc.), ni les contributions de soutien privées

⁴³ En valeur corrigée de l'inflation, les rentes des hommes âgés de 46 à 60 ans s'inscrivent toutefois en recul.

⁴⁴ En ce qui concerne l'ensemble de la Suisse, les analyses de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) indiquent que la part des retraites anticipées recule entre 2008 et 2012 (personnes jusqu'à 5 ans avant l'âge ordinaire de la retraite) (source Internet). En ce qui concerne le canton de Berne, la statistique de l'AVS montre que le nombre d'anticipations de rentes AVS est en baisse depuis 2009.

dépasant le cadre des pensions alimentaires. Par ailleurs, étant donné qu'une partie du revenu est affecté à des dépenses obligatoires, le revenu disponible est amputé des impôts, des primes d'assurance-maladie, des pensions alimentaires et des frais professionnels.

Deuxièmement, pour tenir compte du fait qu'un nombre différent de personnes vivent du revenu disponible d'un ménage, il faut calculer un revenu dit d'équivalence⁴⁵, qui indique celui dont chaque ménage disposerait s'il était composé d'une seule personne.

Le revenu d'équivalence disponible des ménages du canton de Berne s'élève en moyenne à environ 47 900 francs en 2013 (médiane). C'est la somme dont ils disposent effectivement pour assurer leur existence, logement et frais de santé (primes d'assurance-maladie en particulier) compris. Cela correspond par rapport à 2001 à une croissance réelle de 8,6%. Jusqu'en 2006, le revenu d'équivalence moyen n'évolue que peu et se maintient à un niveau comparable en valeur corrigée de l'inflation. Par contre, il augmente constamment entre 2006 et 2013, à l'exception d'une stagnation par rapport à l'année précédente en 2010 en raison du ralentissement conjoncturel.

Le tableau 1 et la figure 6 donnent une image plus précise de l'évolution du revenu des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler. Ils y sont classés en dix groupes (déciles⁴⁶), le premier étant celui des 10% des ménages au revenu le plus faible, le dixième celui des 10% des ménages au revenu le plus élevé.

Comment les revenus ont-ils évolué dans les différentes catégories de revenus entre 2001 et 2013? On constate que jusqu'en 2005/06, en valeur corrigée de l'inflation, les revenus de la catégorie la plus élevée stagnent et que ceux de la catégorie la plus basse s'inscrivent en léger recul. Lors de la reprise conjoncturelle qui suit, les revenus recommencent à augmenter dans presque toutes les catégories. Cette tendance persiste jusqu'en 2013, avec une stagnation passagère en 2010. En 2013, en valeur corrigée de l'inflation, le revenu moyen de la plupart des catégories dépasse de 1% (2^e décile) à 10% (9^e décile) celui de 2001.

Tableau 1

Revenu d'équivalence disponible (médiane, montant nominal en francs) par déciles, 2001–2013 (ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler)

Décile	Année						Evolution 2001–2013	
	2001	...	2010	2011	2012	2013	nominale	réelle
1	15 224		12 393	11 981	11 299	10 725	-29,6 %	-34,3 %
2	26 087		27 680	27 971	28 142	28 211	8,1 %	0,9 %
3	32 194		35 292	35 864	36 274	36 623	13,8 %	6,1 %
4	37 314		41 452	42 158	42 735	43 065	15,4 %	7,7 %
5	42 060		47 141	47 961	48 653	48 984	16,5 %	8,6 %
6	46 892		52 854	53 820	54 589	54 981	17,3 %	9,4 %
7	52 413		59 257	60 371	61 171	61 588	17,5 %	9,6 %
8	59 165		67 071	68 348	69 236	69 735	17,9 %	9,9 %
9	69 307		78 702	80 237	81 299	81 793	18,0 %	10,1 %
10	93 690		106 761	108 906	110 179	110 505	17,9 %	10,0 %
Total	44 430		49 957	50 846	51 572	51 950	16,9 %	9,1 %

Evolution nominale 2001–2013 : évolution relative en valeurs non corrigées de l'inflation

Evolution réelle 2001–2013 : évolution relative en valeurs corrigées de l'inflation

Population statistique : ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler (de 26 ans à l'âge ordinaire de la retraite)

Source : Intendance des impôts du canton de Berne

⁴⁵ Voir glossaire.

⁴⁶ Voir glossaire.

Exemple de lecture

En 2013, le revenu d'équivalence disponible moyen des ménages du premier décile (1^{re} ligne en partant du haut) s'élève à 10 725 francs par an (9^e colonne en partant de la gauche).

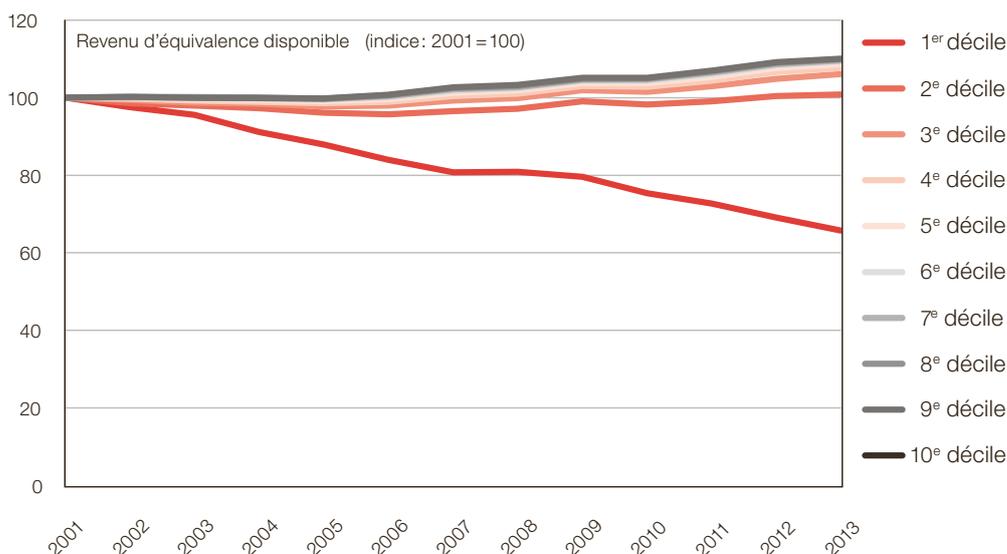
Les revenus du dixième le plus pauvre de la population ont subi des changements négatifs plus importants. A l'exception de 2008 et 2009, ils diminuent fortement d'année en année. En douze ans, autrement dit jusqu'en 2013, le revenu disponible des ménages les plus pauvres recule d'environ un tiers en valeur corrigée de l'inflation. Les problèmes d'intégration sur le marché du travail jouent ici un rôle central (voir point 4.2.5). Dans les autres déciles également, la différence entre les revenus a tendance à se creuser : plus le revenu est élevé, plus il augmente.

Figure 6

Evolution du revenu d'équivalence disponible par décile (en valeur indexée et corrigée de l'inflation), 2001–2013 (ménages où la personne de référence du dossier est en âge de travailler)

Exemple de lecture

En valeur corrigée de l'inflation, le revenu d'équivalence disponible des ménages du 1^{er} décile ne représente plus en 2013 que 66 % de celui de 2001 (1^{re} ligne en partant du bas).



Population statistique : ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler (de 26 ans à l'âge ordinaire de la retraite)

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

La mesure dans laquelle les ressources financières du décile des ménages les plus pauvres fléchissent doit être relativisée, car un nombre croissant de personnes de référence du dossier fiscal en âge de travailler (à partir de 26 ans) ne déclarent plus de revenu pour diverses raisons (p. ex. parce que les ménages dont ils font partie dépendent entièrement de l'aide sociale, parce qu'au moment de la taxation déjà, il est évident qu'ils seront exonérés ou encore parce que les ménages pauvres ne déclarent pas leurs revenus en détail). Cela étant, il semble globalement plausible que l'« absence de revenu » indiquée dans la déclaration fiscale reflète la situation réelle de la plupart des ménages.

Par souci de sécurité, on a néanmoins exclu de l'analyse les ménages sans revenu déclaré pour vérifier la manière dont se présente la situation financière des ménages les plus pauvres : le recul du revenu moyen du 1^{er} décile est un peu plus faible, mais le changement reste beaucoup plus important que dans les autres catégories de revenus. Si l'on exclut les ménages « sans revenu », le revenu d'équivalence moyen en termes réels du décile le plus pauvre est, pour 2013, inférieur d'un cinquième à celui de 2001.

Des analyses plus détaillées montrent que l'intégration dans le monde du travail joue un rôle central en ce qui concerne la perte de revenu dans le premier décile. La part des ménages déclarant un revenu de travail rémunéré passe de 72 % (2001) à 59 % (2013). Le revenu du travail rémunéré de ces ménages corrigé de la taille du ménage a, en valeur corrigée de l'inflation, reculé d'environ un sixième.

Dans le premier décile, la part des ménages bénéficiant de transferts sociaux (assurances, pensions alimentaires) est restée plus ou moins stable ; les montants sont quasiment inchangés, du moins en termes nominaux (valeurs non corrigées de l'inflation). Il en va de même des dépenses déduites pour calculer le revenu disponible du ménage (pensions alimentaires, impôts, moitié des frais professionnels), qui n'ont progressé ni en fréquence ni en termes de montant moyen dans le 1^{er} décile. A l'inverse, la baisse des revenus et du taux d'occupation se traduit par un net recul de la part des ménages subissant une charge particulière pour ce qui est des impôts et des frais professionnels.

Composition du revenu par catégorie

Après le montant du revenu disponible, il convient de se pencher sur sa composition dans les différentes catégories de revenus. Quelles sont les parts respectives du revenu du travail rémunéré, des rentes ou des revenus de la fortune dans le revenu total ?

Personnes en âge de travailler

Les différences les plus marquées sont celles qui séparent les catégories de revenus sur le plan du taux d'occupation : en 2013, parmi les ménages du groupe des revenus les plus faibles (1^{er} décile), seuls 59 % ont déclaré un revenu de travail rémunéré, contre 87 % dans le deuxième décile. Dans les catégories suivantes, le taux d'occupation augmente légèrement à mesure que l'on progresse vers les revenus élevés. Les écarts restent toutefois faibles.

Des différences marquées existent également en ce qui concerne les rentes du premier pilier. Il s'agit vraisemblablement pour l'essentiel de rentes AI et de rentes de veuves auxquelles viennent s'ajouter les anticipations de la rente AVS ainsi que les rentes de veuf et d'orphelin. Le taux le plus élevé de bénéficiaires de rentes AVS/AI (22,4 %) se situe dans le 2^e décile alors que dans le 3^e décile, il n'est que de 10,2 %. Dans le groupe des revenus les plus faibles, le taux de bénéficiaires de rentes AVS/AI est lui aussi exceptionnellement élevé (16 %) mais un peu plus faible que dans le 2^e décile. On peut en conclure que de manière générale, les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler et où une personne au moins bénéficie d'une rente du premier pilier sont en moyenne plus défavorisés que ceux dont aucun membre ne bénéficie d'une rente de ce type. Cela étant, on constate que le bénéfice d'une rente évite, en partie du moins, aux ménages de passer dans le groupe des revenus les plus faibles. Or on sait qu'à elles seules, les rentes du premier pilier, notamment sans prestations de prévoyance professionnelle, ne couvrent qu'à peine le minimum vital. C'est pourquoi les rentières et rentiers AVS/AI en situation de précarité financière ont droit pour la plupart à des prestations complémentaires.

Le schéma est analogue en ce qui concerne le taux de bénéficiaires de prestations de l'assurance-chômage, d'indemnités journalières de maladie et de pensions alimentaires. Plus il est élevé, plus la catégorie de revenu est basse. Toutefois, ce n'est plus le cas lorsqu'on compare le premier et le deuxième déciles : les transferts sociaux permettent à un ménage de disposer au moins d'un certain revenu minimum.

Tableau 2

Fréquence des sources de revenu par catégorie, 2013 (ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler)

Source de revenu		Catégories de revenus (déciles)										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Travail rémunéré	Revenu du travail rémunéré	59,0%	87,1%	95,5%	96,9%	97,6%	98,0%	98,3%	98,7%	98,8%	98,6%	92,8%
Allocations pour perte de gain	Prestations AC	5,0%	8,9%	8,9%	7,4%	5,7%	4,6%	3,5%	2,8%	2,1%	1,3%	5,0%
	Indemnités journalières AMal, AI, AA, AM	1,7%	2,5%	2,4%	1,8%	1,6%	1,3%	1,1%	1,0%	0,8%	0,8%	1,5%
	Autres	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	0,9%	0,8%	0,7%	1,1%
Fortune	Revenus d'immeubles	4,5%	8,7%	15,6%	21,3%	25,1%	28,4%	30,8%	33,8%	39,1%	50,0%	25,7%
	Revenus de titres	35,4%	50,0%	53,0%	56,1%	59,1%	62,4%	65,2%	69,1%	74,7%	83,3%	60,8%
Rentés	Rente AVS/AI	16,0%	22,4%	10,2%	8,3%	7,0%	6,3%	6,1%	5,2%	5,0%	4,7%	9,1%
	Rente prévoyance profes.	3,2%	5,5%	6,2%	6,0%	5,8%	5,7%	5,5%	5,1%	5,3%	5,2%	5,4%
	Autres	1,5%	1,9%	2,0%	1,9%	1,7%	1,7%	1,8%	1,5%	1,5%	1,6%	1,7%
Autres	Pensions alimentaires	7,1%	10,2%	9,9%	7,2%	5,2%	3,8%	2,8%	2,0%	1,6%	1,1%	5,1%
	Autres revenus	7,5%	11,1%	10,0%	9,2%	8,8%	8,6%	9,0%	9,9%	11,4%	16,3%	10,2%
Nombre de cas	Nombre de ménages	33879	33879	33878	33880	33879	33879	33879	33878	33880	33879	338790

Exemple de lecture

En 2013, parmi les ménages du 1^{er} décile (1^{re} colonne en partant de la gauche), 58,9% déclarent un revenu de travail rémunéré (1^{re} ligne en partant du haut) et 16% un revenu de rente du premier pilier (AVS/AI) (7^e ligne en partant du haut).

AC : assurance-chômage, AMal : assurance-maladie, AV : assurance-invalidité, AA : assurance-accidents, AM : assurance militaire, AVS : assurance-vieillesse et survivants

Source : Intendance des impôts du canton de Berne

Les données fiscales ne permettent pas d'identifier avec certitude le rapport de cause à effet entre les transferts sociaux et les faibles revenus. En principe, les liens de causalité sont possibles dans les deux sens : d'une part, les transferts sociaux peuvent se traduire par une réduction du revenu du ménage s'ils ne compensent pas intégralement le revenu antérieur du travail rémunéré. De l'autre, il est plausible que les personnes faisant partie de ménages à faible revenu dépendent plus souvent des transferts sociaux, car elles sont plus exposées que d'autres au risque de chômage ou de maladie, que ce soit parce que les emplois pour personnes peu qualifiées sont particulièrement menacés, parce qu'ils engendrent plus souvent des symptômes d'usure physique ou parce que les finances tendues du ménage constituent un poids psychologique. Avant même de bénéficier de transferts sociaux, ces ménages ont peu d'argent pour vivre.

Les interdépendances attendues se manifestent en ce qui concerne le revenu de la fortune : plus la catégorie de revenus est élevée, plus la part des ménages qui déclarent des revenus d'immeubles et de titres est importante.

Personnes retraitées

Les analyses à l'âge de la retraite montrent que les revenus d'équivalence disponibles baissent à mesure que l'âge de la personne de référence du dossier fiscal augmente. Etant donné que les revenus réguliers des retraités et retraitées sont la plupart du temps inférieurs à ceux des personnes en âge de travailler, la fortune joue un rôle central pour le maintien de leur niveau de vie. Il est permis de supposer qu'un grand nombre de ménages épargnent en vue de la retraite et sont, potentiellement du moins, en mesure d'épuiser leurs économies le moment venu.

En se penchant sur les sources de revenus parmi les ménages de retraités, on remarque dans la catégorie de revenu la plus élevée (10^e décile) un taux très important de ménages bénéficiant du revenu d'un travail rémunéré et une proportion relativement faible de ménages percevant une rente de la prévoyance professionnelle. Apparemment, une part considérable (44,8%) des personnes de référence du dossier fiscal n'a pas encore quitté le monde du travail. La structure démographique vient étayer cette supposition : la catégorie des revenus les plus élevés présente l'âge moyen le plus bas de tous les déciles.

Tableau 3

Fréquence des sources de revenu par catégorie, 2013 (ménages où la personne de référence du dossier fiscal est retraitée)

Source de revenu		Catégories de revenus (déciles)										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Travail rémunéré	Revenu du travail rémunéré	9,5 %	9,5 %	13,8 %	18,2 %	23,0 %	23,0 %	24,6 %	27,0 %	31,1 %	44,8 %	22,5 %
Fortune	Revenus d'immeubles	13,8 %	26,1 %	39,9 %	47,9 %	43,5 %	44,4 %	49,5 %	56,9 %	65,1 %	78,1 %	46,5 %
	Revenus de titres	56,8 %	74,5 %	79,3 %	81,6 %	81,8 %	83,9 %	87,0 %	90,0 %	92,4 %	94,8 %	82,2 %
Rentés	Rente AVS/AI	95,9 %	99,7 %	99,7 %	99,7 %	99,7 %	99,6 %	99,4 %	99,3 %	98,9 %	97,1 %	98,9 %
	Rente prévoyance professionnelle	11,0 %	14,4 %	29,2 %	50,6 %	69,4 %	81,0 %	85,6 %	87,2 %	87,0 %	74,0 %	58,9 %
	Autres	4,1 %	6,2 %	11,7 %	14,8 %	13,6 %	12,1 %	11,1 %	10,6 %	9,7 %	10,9 %	10,5 %
Autres	Pensions alimentaires	0,5 %	0,7 %	1,2 %	2,1 %	2,0 %	1,8 %	1,5 %	1,4 %	1,2 %	0,8 %	1,3 %
	Autres revenus	7,2 %	7,5 %	8,7 %	10,3 %	10,9 %	10,5 %	11,7 %	12,8 %	15,1 %	21,1 %	11,6 %
Nombre de cas	Nombre de ménages	14327	14326	14328	14326	14326	14330	14326	14326	14328	14327	143270

Exemple de lecture

En 2013, parmi les ménages du 1^{er} décile où la personne de référence du dossier fiscal est retraitée (1^{re} colonne en partant de la gauche), 9,5 % ont déclaré un revenu de travail rémunéré (1^{re} ligne en partant du bas), contre 44,8 % dans le dixième décile.

AVS : assurance-vieillesse et survivants

Source : Intendance des impôts du canton de Berne

Si l'on ignore le décile des revenus les plus hauts, la tendance est nette : plus on progresse dans l'échelle des revenus, plus le nombre de bénéficiaires de rentes de la prévoyance professionnelle augmente. Dans le premier décile, le taux de ces bénéficiaires n'atteint que 11 % contre à peu près 87 % dans le huitième et le neuvième déciles. Le lien entre le revenu du travail rémunéré et la situation en matière de revenu est tout aussi évident : la part des ménages de retraités bénéficiant du revenu d'un travail rémunéré s'accroît de catégorie en catégorie (de 10 % dans le premier décile à 45 % dans le dixième).

Interpréter cet état de fait n'est pas chose facile : la position plus favorable de certains ménages est-elle due au revenu du travail rémunéré ? Ou bien les retraitées et retraités exerçant une activité rémunérée sont-ils en majorité des personnes ayant des métiers intéressants et lucratifs qui seraient tout aussi à l'aise financièrement sans ce revenu ?

Pour répondre à cette question, on a divisé les ménages de retraités dont la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 75 ans ou moins en catégories de revenus qui excluent le revenu du travail rémunéré, mais ajoutent un dixième de la fortune. Cette démarche permet d'obtenir une idée sommaire du revenu tel qu'il se présenterait sans l'activité professionnelle : les seniors les plus nombreux à en exercer une sont ceux que leurs rentes du deuxième et du troisième pilier placent déjà en tête en termes de revenus. Parmi les ménages du décile le plus nanti, 48 % bénéficient du revenu d'un travail rémunéré, contre 27 % dans le décile le plus défavorisé.

4.1.5 Répartition de la fortune

La situation économique des ménages dépend non seulement du revenu, mais aussi de la fortune. La fortune permet en effet de conserver le niveau de vie même si un revenu manque pendant un certain temps ou qu'il baisse. Or tous les ménages ne sont pas en mesure d'améliorer leur bien-être et encore bien moins d'assurer leur subsistance grâce à la fortune. Une fortune se constitue tout au long d'une vie ou, lorsqu'elle est héritée, se transmet d'une génération à l'autre. La répartition de la fortune globale est donc plus inégale que celle du revenu. Des études comparatives internationales montrent que cela se vérifie dans toutes les sociétés modernes. Même dans les Etats relativement égalitaires, par exemple dans les pays scandinaves des années 1970 et 1980, les 10 % les plus riches possèdent environ la moitié de la fortune totale⁴⁷.

La figure 7 compare les ménages du canton de Berne (colonne de gauche) et la fortune (colonne de droite) par catégories de fortune pour l'année 2013. En 2013, un peu

⁴⁷ Piketty 2014.

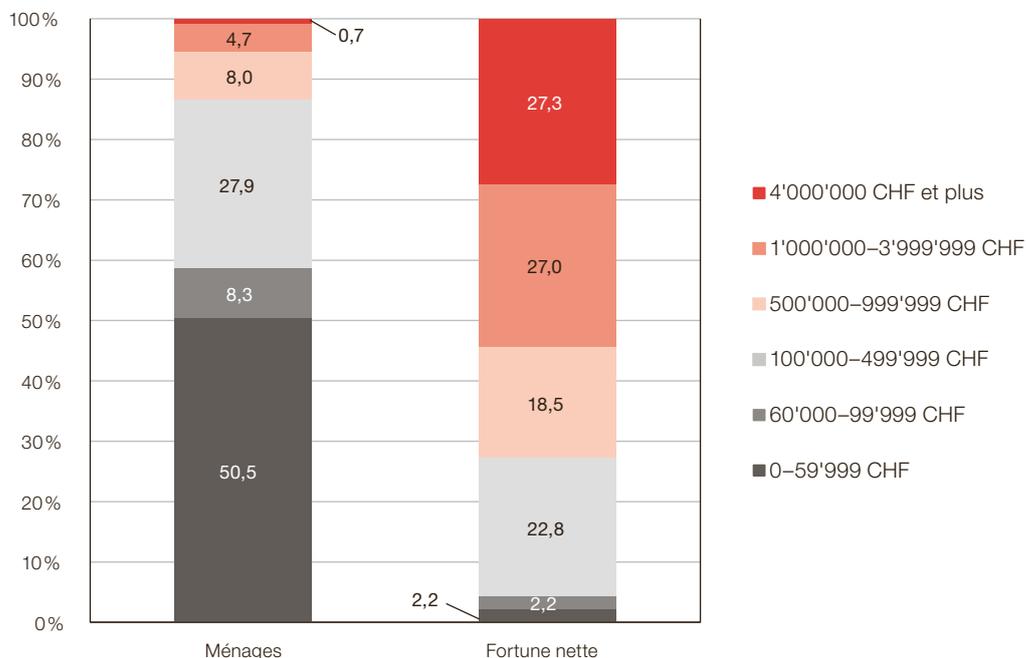
plus de la moitié de tous les ménages du canton de Berne déclare une fortune nette inférieure à 60 000 francs. Pris ensemble, ils ne totalisent que 2,2 % de l'ensemble de la fortune nette du canton. En 2013 toujours, 5,4 % des ménages disposent d'une fortune nette égale ou supérieure à un million de francs. Pris ensemble, ils possèdent plus de la moitié (54 %) de la fortune nette totale.

Figure 7

Répartition de la fortune nette, 2013

Exemple de lecture

0,7 % de tous les ménages du canton de Berne (haut de la colonne de gauche) possède une fortune égale ou supérieure à 4 millions de francs. Pris ensemble, ils détiennent 27,3 % de la totalité de la fortune nette des ménages du canton (haut de la colonne de droite).



Population statistique: ménages où les personnes de référence du dossier fiscal sont âgées de 26 ans et plus

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

Entre 2002 et 2007, l'inégalité de la répartition de la fortune dans le canton de Berne s'accroît d'année en année. La part du décile détenant la fortune la plus importante augmente de 62,5 % à 68,4 %. Au cours de la même période, le coefficient de Gini, qui mesure l'inégalité de la répartition de la fortune, passe de 0,771 à 0,809⁴⁸. Dans le sillage de la crise financière et économique, la part du décile le plus riche retombe à son niveau de 2004 (64 %), mais recommence à progresser durant l'année suivante pour atteindre 68 %, chiffre qui ne varie plus jusqu'en 2011. En 2012 et 2013, cette part recule à 66 %, le coefficient de Gini oscillant durant cette même période entre 0,795 et 0,799. Globalement, l'inégalité en matière de fortune se creuse entre 2002 et 2013; elle reste constante jusqu'en 2007 et subit quelques variations après la crise financière et économique.

Les faibles variations ne sont pas aisées à interpréter, car les plus grandes fortunes se concentrent sur un petit nombre de ménages. Parallèlement aux effets de la crise économique et financière, les nouvelles arrivées et les départs dans le canton de Berne pourraient avoir eu une influence. Par ailleurs, en raison de leur complexité, les très grandes fortunes sont taxées plus tard que les autres, et ne sont donc pas toutes contenues dans les données fiscales analysées.

⁴⁸ Voir glossaire.

4.2 Pauvreté et risque de pauvreté

Quand un ménage est-il considéré comme pauvre ou menacé de pauvreté ? En accord avec les définitions de nombreuses institutions de référence internationales et nationales (UE, OCDE, UNICEF, OMS, Bureau fédéral allemand des statistiques, Office fédéral de la statistique), le présent rapport utilise un seuil de pauvreté qui compare la situation financière d'un ménage avec le revenu moyen de l'ensemble de la population du canton de Berne: est considéré comme pauvre un ménage disposant de moins de 50 % du revenu moyen (médian) de l'ensemble de la population du canton de Berne⁴⁹, soit en 2013 dans le canton de Berne, 1995 francs par mois pour un ménage d'une personne. Cette somme doit suffire pour toutes les dépenses (loyer, primes d'assurance-maladie, besoins vitaux) à l'exception des impôts, des frais professionnels et, le cas échéant, des pensions alimentaires.

Un ménage bénéficiant de moins de 60 % du revenu médian est considéré comme menacé de pauvreté. En 2013, le seuil de risque de pauvreté se situe à 2394 francs⁵⁰. Les analyses du risque de pauvreté reposent sur le revenu d'équivalence disponible d'un ménage. Comme la situation économique d'un ménage dépend non seulement de son revenu, mais aussi de sa fortune, le calcul prend en compte 5 % de la fortune nette comme revenu. Les ménages dont la fortune nette dépasse 150000 francs (couples mariés) ou 120000 francs (tous les autres ménages) ne sont pas considérés comme pauvres ou menacés de pauvreté, car dans le cas contraire, les ménages très fortunés disposant d'un très faible revenu pourraient passer sous le seuil de pauvreté et du risque de pauvreté. Cette mesure garantit donc qu'aucun ménage dont le niveau de vie réel est élevé n'apparaisse comme pauvre ou menacé de pauvreté dans les données fiscales⁵¹. En raison de la nature des sources, les revenus ne comprennent pas les prestations sociales liées au revenu comme les prestations complémentaires à l'AVS/AI, la réduction des primes d'assurance-maladie ou l'aide sociale. Les taux reflètent par conséquent la part des ménages en situation financière précaire avant recours aux prestations liées aux besoins et dont l'autonomie économique est par conséquent remise en cause. Cette option, autrement dit l'évaluation de la situation économique en fonction du revenu avant prestations liées aux besoins, est conforme à la politique de lutte préventive contre la pauvreté, qui vise à ce que chaque personne puisse financer elle-même son existence matérielle. Dans cette optique, une personne est donc considérée comme pauvre lorsqu'elle ne peut pas assurer sa subsistance par ses propres moyens et dépend de prestations liées aux besoins. A l'échelon international, les seuils de pauvreté et de risque de pauvreté définis en relation avec le revenu médian sont largement utilisés.

⁴⁹ La médiane est une valeur moyenne. Le revenu médian est le revenu qui partage exactement en deux la population : la moitié de la population dispose d'un revenu plus élevé que ce revenu, l'autre moitié d'un revenu moins élevé. Contrairement à la moyenne arithmétique (montant total de tous les revenus de la population divisé par le nombre de ménages), la médiane résiste aux valeurs extrêmes (revenus très faibles ou très élevés).

⁵⁰ La littérature parle également de ménages disposant de moyens financiers limités et très limités (cf. Wanner/Gabadinho 2008 ou Wanner 2012).

⁵¹ Ces situations se caractérisent par un portefeuille immobilier dont la valeur locative est considérable, par des frais relativement élevés d'entretien, d'exploitation et d'administration se rapportant à des immeubles de la fortune privée ou des revenus importants issus de baux à loyer ou à ferme (définition des critères: valeur locative supérieure à 10800 francs par an pour les ménages d'une personne et à 14400 francs pour tous les autres ménages; frais d'entretien et d'exploitation supérieurs à 30000 francs par an; revenus de baux à loyer ou à ferme supérieurs à 6000 francs par an). Parmi toutes les personnes menacées de pauvreté, la part de celles qui remplissent au moins un de ces trois critères de niveau de vie élevé n'atteint que 3%. Ces cas isolés n'exercent donc guère d'influence sur le calcul des taux de pauvreté.

L'essentiel en bref

- Dans le canton de Berne, le taux de pauvreté et le taux de risque de pauvreté⁵² augmentent constamment entre 2001 et 2008. Cette hausse ralentit en 2009 pour reprendre jusqu'en 2013 (point 4.2.1). En 2013, 12,6 % des ménages comprenant des personnes en âge de travailler sont pauvres ou menacés de pauvreté, ce qui correspond à quelque 42 700 ménages dans lesquels vivent 78 500 personnes (point 4.2.1).
- Les modifications structurelles à long terme de l'économie semblent avoir des répercussions considérablement plus graves pour les ménages à faible revenu que le recul conjoncturel dû à la crise financière (point 4.2.1).
- Depuis 2001, le risque de pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler a plus fortement augmenté que celui des ménages de retraités. Cela se vérifie tout particulièrement chez les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est proche de l'âge de la retraite: le taux de risque de pauvreté des personnes de référence du dossier fiscal âgées de 51 à 60 ans progresse de plus de la moitié entre 2001 et 2013 (point 4.2.1).
- Depuis 2001, l'écart de risque de pauvreté⁵³, qui mesure l'intensité de la pauvreté, n'a cessé de s'accroître d'année en année en ce qui concerne les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler (point 4.2.1).
- En moyenne, l'écart de risque de pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler représente plus du double de celui des ménages de retraités. Il est particulièrement important pour les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est proche de l'âge de la retraite (point 4.2.1).
- C'est parmi les ménages de femmes élevant seules leurs enfants que le risque de pauvreté est de loin le plus élevé (point 4.2.2).
- Le risque de pauvreté des personnes bénéficiant de rentes du premier pilier (rentes AI et de veuve/veuf) est nettement plus élevé que celui des autres ménages et a fortement augmenté durant les dernières années (point 4.2.2).
- Le risque d'être pauvre ou menacé de pauvreté est nettement supérieur pour les ménages étrangers que pour les ménages suisses. Au total, le taux de risque de pauvreté des ménages suisses est de 11 %, contre 24 % pour les ménages étrangers. Il convient cependant de noter qu'en règle générale, les analyses reposant sur les données fiscales se concentrent uniquement sur les étrangers en possession d'un permis d'établissement C (point 4.2.3).
- Les taux de risque de pauvreté varient considérablement entre les types de communes du canton de Berne. En 2013, les valeurs les plus élevées sont enregistrées dans les centres (16,6 %) et dans les communes agricoles (14,6 %) (point 4.2.4).
- Les catégories de population pauvres et menacées de pauvreté comptent toujours plus de personnes ayant durablement perdu le contact avec le marché du travail. En 2001, 81,2 % des ménages faisant partie du cinquième le plus pauvre de l'ensemble de tous les ménages bénéficient du revenu d'un travail rémunéré, contre 73 % seulement en 2013. Durant la même période, cette part est passée de 72,4 % à 64,5 % parmi les ménages menacés de pauvreté (point 4.2.5).

4.2.1 Pourcentage de ménages pauvres ou menacés de pauvreté

Le seuil de pauvreté permet de calculer la part des ménages bernois pauvres et menacés de pauvreté avant prestations liées aux besoins. Or la politique sociale s'intéresse non seulement à ces pourcentages, mais aussi à leur évolution. Quelles sont les tendances qui se dessinent ? La pauvreté s'aggrave-t-elle ? Quelles sont les répercussions des fluctuations conjoncturelles sur la pauvreté et le risque de pauvreté ? Grâce à l'analyse des données fiscales et aux rapports sociaux dont le premier est paru en 2008, il est possible de décrire l'évolution quantitative de la pauvreté depuis 2001 dans le canton de Berne.

Le pourcentage de ménages pauvres et menacés de pauvreté est déterminé sur la base des revenus disponibles des ménages, qui reflètent la pauvreté après transferts sociaux des assurances sociales et la pauvreté avant transferts sociaux des prestations liées aux besoins (p. ex. aide sociale, prestations complémentaires).

⁵² Voir glossaire.

⁵³ Voir glossaire.

Les analyses qui suivent se concentrent sur les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler. La raison de cette restriction réside dans l'objectif de la politique de lutte préventive contre la pauvreté, qui vise à ce que chaque personne puisse financer elle-même son existence matérielle, notamment par un travail rémunéré. A l'âge de la retraite, il n'existe aucune marge de manœuvre en ce qui concerne ce type de couverture autonome du minimum vital ou pour des mesures préventives correspondantes: ni les particuliers bénéficiant de rentes ni le canton ne peuvent influencer les «revenus compensant la perte de gain», autrement dit les rentes du premier et du deuxième piliers.

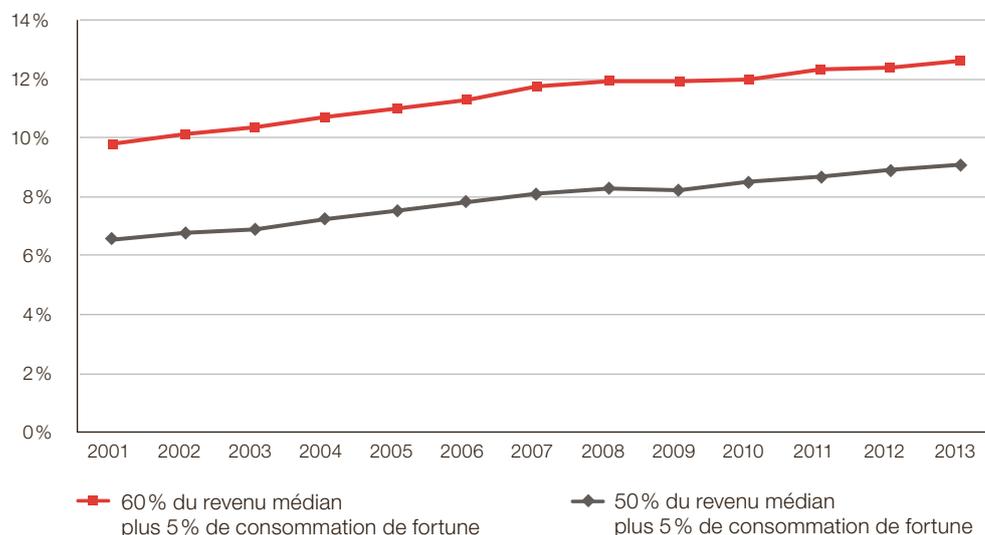
La figure 8 indique l'évolution entre 2001 et 2013 des taux de pauvreté et de risque de pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler. La tendance est nette: entre 2001 et 2008, les deux taux augmentent constamment, celui du risque de pauvreté passant de 9,8% (2001) à 11,9% (2008). Cette hausse ralentit en 2009 pour reprendre jusqu'en 2013, où le taux de risque de pauvreté s'établit à 12,6%, ce qui correspond à 42 700 ménages dans lesquels vivent 78 500 personnes.

Figure 8

Pourcentage de ménages pauvres ou menacés de pauvreté où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler, 2001–2013

Exemple de lecture

En 2008, le taux de ménages menacés de pauvreté s'élève à 11,9% (ligne supérieure) et le taux de ménages pauvres à 8,3% (ligne inférieure).



Population statistique: ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler (de 26 ans à l'âge ordinaire de la retraite)

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

L'évolution du taux de risque de pauvreté est conditionnée par plusieurs facteurs, dont les changements de mode de vie, qui se manifestent par l'augmentation du nombre de séparations et de familles monoparentales. Cela étant, à sa lecture, on constate également que pour les ménages à faible revenu, les modifications structurelles à long terme de l'économie semblent avoir des répercussions bien plus graves que le recul conjoncturel dû à la dernière crise financière.

Le glissement vers des profils de poste exigeant une formation plus pointue confronte au chômage un nombre croissant de personnes peu ou insuffisamment qualifiées (voir point 4.2.5). La hausse du taux de risque de pauvreté entre 2001 et 2008 est vraisemblablement imputable à la suppression structurelle d'emplois leur convenant. Cette suppression n'a donc pas de lien direct avec l'évolution conjoncturelle.

Le risque d'être pauvre et d'être menacé de pauvreté varie avec l'âge. La figure 9 montre les taux correspondants en fonction de l'âge de la personne de référence du dossier fiscal pour 2001, 2010 et 2013. Cette analyse inclut les ménages de retraités.

On voit que le taux de risque de pauvreté baisse juste avant l'âge de la retraite pour remonter ensuite. Il est à noter que les situations de précarité financière à l'âge de la retraite sont pour la plupart compensées par des prestations complémentaires de l'AVS. L'accroissement du taux de risque de pauvreté à l'âge de la retraite est dû entre autres au fait qu'en général, le revenu de la rente est inférieur au revenu du travail rémunéré antérieur. Cela n'explique cependant pas pourquoi le taux de risque de pauvreté augmente avec l'âge des retraitées et retraités.

Dans ce contexte, l'évolution du deuxième pilier joue un rôle majeur : la prévoyance professionnelle obligatoire⁵⁴ ne datant que de 1985, les retraitées et retraités plus âgés – des femmes pour la plupart – sont moins nombreux que les autres à percevoir une rente du deuxième pilier ou, s'ils en sont bénéficiaires, perçoivent un montant moins important. A cela viennent s'ajouter la consommation de fortune et le fait que le revenu baisse au décès d'un des conjoints.

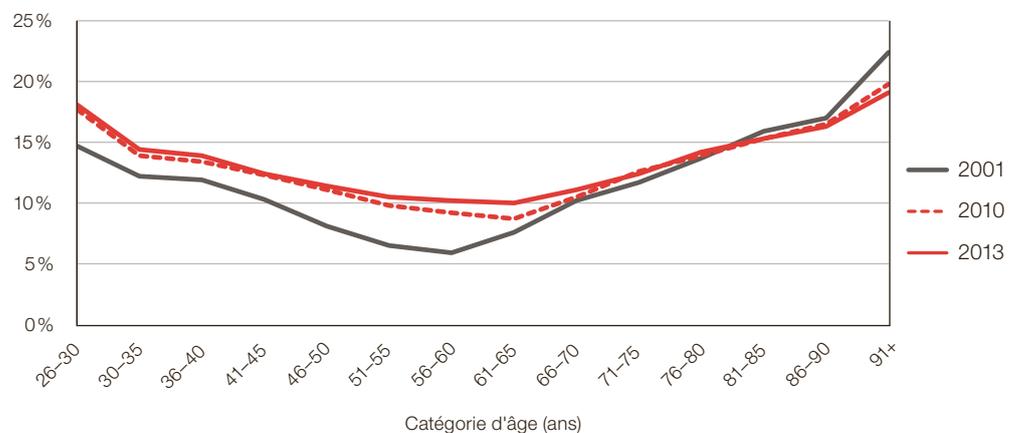
L'analyse par tranches d'âge (figure 9) indique que depuis 2001, le risque de pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler augmente plus fortement que celui des ménages de retraités, plus précisément de 9,8 % en 2001 à 12,6 % en 2013. Cela se vérifie tout particulièrement chez les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est proche de l'âge de la retraite : le taux de risque de pauvreté des personnes de référence du dossier fiscal âgées de 51 à 60 ans progresse de plus de la moitié entre 2001 et 2013. Il est permis de supposer que cette augmentation résulte de leur intégration insuffisante dans le marché du travail, qu'elle soit due à des modifications structurelles, à une formation professionnelle lacunaire ou à des problèmes de santé. Durant les dernières années, le risque de pauvreté des personnes en âge de travailler et celui des seniors ont tendance à se rapprocher.

Figure 9

Part des ménages pauvres et menacés de pauvreté selon l'âge de la personne de référence du dossier fiscal, 2001, 2010 et 2013

Exemple de lecture

Chez les ménages où la personne de référence du dossier fiscal a entre 51 et 55 ans, la part de ménages pauvres et menacés de pauvreté s'élève à 6,5 % (ligne noire) en 2001 et passe à 10,5 % en 2013 (ligne rouge).



Population statistique : ménages où les personnes de référence du dossier fiscal sont âgées de 26 ans et plus

Source : Intendance des impôts du canton de Berne

Evolution de l'écart de risque de pauvreté

Un autre indicateur important pour l'évaluation de la pauvreté est l'écart de risque de pauvreté⁵⁵. Il reflète le montant manquant à un ménage pauvre pour éviter le risque de pauvreté ; il correspond à l'écart entre le revenu du ménage et le seuil de risque de

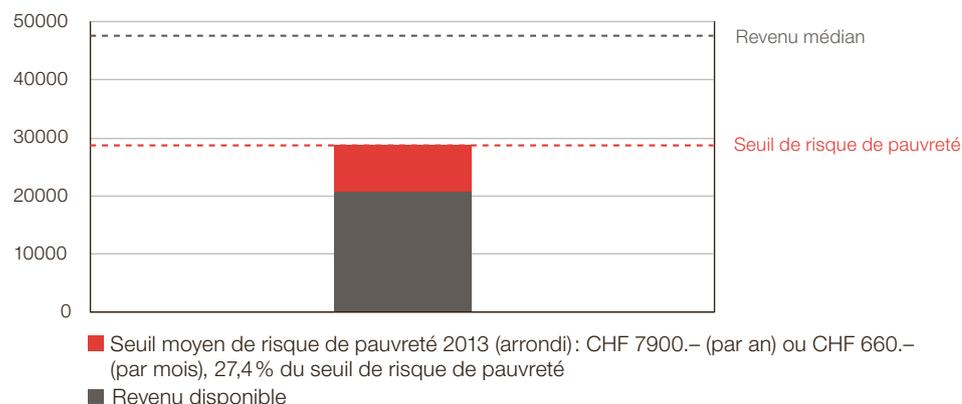
⁵⁴ La prévoyance professionnelle étant financée selon le système de capitalisation, il faut une durée de cotisation d'environ 40 ans pour bénéficier d'une rente complète.

⁵⁵ Voir glossaire.

pauvreté. Il mesure donc l'intensité de la pauvreté. L'écart de risque de pauvreté est exprimé en pourcentage du seuil de risque de pauvreté.

Figure 10

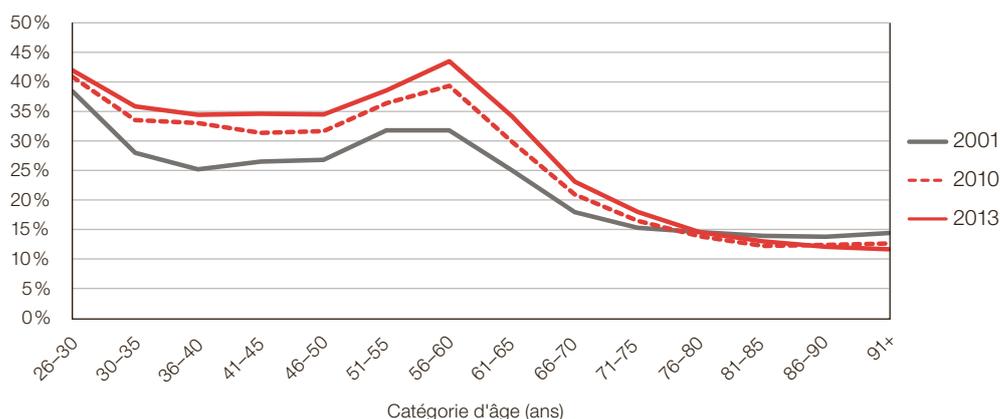
Ecart moyen de risque de pauvreté (médiane), 2013



L'écart de risque de pauvreté est nettement plus élevé chez les personnes en âge de travailler que chez les retraités. En 2013, il manque en moyenne aux ménages menacés de pauvreté où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler 37,6 % du revenu nécessaire pour franchir l'écart de risque de pauvreté, contre 16,6 % chez les ménages de retraités. L'élément décisif ici est la rente AVS, qui assure aux seniors un revenu minimum garanti. Depuis 2001, l'écart de risque de pauvreté augmente d'année en année dans les ménages menacés de pauvreté où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler. Ce qui frappe, c'est la taille de l'écart de risque de pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est proche de l'âge de la retraite⁵⁶.

Figure 11

Ecart moyen de risque de pauvreté (médiane) des ménages selon l'âge de la personne de référence du dossier fiscal, 2001, 2010 et 2013



Exemple de lecture

En 2001, l'écart de risque de pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 36 à 40 ans s'élève en moyenne (médiane) à 25,2 % (ligne noire). Il passe à 33,0 % en 2010 (ligne pointillée rouge), puis à 34,4 % en 2013 (ligne continue rouge).

Population statistique: ménages menacés de pauvreté où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 ans ou plus

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

⁵⁶ De manière générale, l'écart de risque de pauvreté le plus important est celui des ménages qui ne disposent ni du revenu d'un travail rémunéré ni d'un revenu du premier pilier. Lorsque la personne de référence du dossier fiscal est proche de l'âge de la retraite, la proportion de ces ménages est supérieure à la moyenne.

4.2.2 Risque de pauvreté et type de ménage

Le risque de pauvreté diffère selon le type de ménage ou la composition de la famille. Comme le montre la figure 12, les taux de risque de pauvreté par type de ménage n'enregistrent généralement que des variations minimales entre 2010 et 2013.

Les pourcentages de loin les plus élevés sont atteints par les mères élevant seules leurs enfants⁵⁷. Les pensions alimentaires atténuent le risque de pauvreté, mais ne l'écartent pas toujours. Les déclarations fiscales indiquent que deux tiers des mères élevant seules leurs enfants perçoivent des pensions alimentaires pour leurs enfants ou pour elles-mêmes. Plus d'une mère sur deux élevant seules leurs enfants qui, sans pension alimentaire, serait menacée de pauvreté, franchit ce seuil grâce à ce revenu. Il n'en reste pas moins que le risque de pauvreté concerne 25 % de celles qui bénéficient de pensions alimentaires et 36 %⁵⁸ de celles qui n'en bénéficient pas.

Lorsque les enfants vivent avec leur père, le taux de risque de pauvreté se situe dans la moyenne. Cela provient notamment du fait que les enfants vivant avec leur père sont souvent plus âgés et que les pères sont contraints de réduire leur taux d'occupation dans une moindre mesure que les mères. Le risque de pauvreté des hommes versant des pensions alimentaires est inférieur à la moyenne : il s'établit à 6,5 % pour ceux vivant seuls et à 4,1 % pour ceux qui partagent leur toit avec d'autres adultes sans être mariés. La disposition légale qui stipule que l'obligation de verser une pension alimentaire ne doit pas entamer le minimum vital contribue à cette situation.

Risque de pauvreté des ménages bénéficiant d'une rente du premier pilier (AVS/AI)

Quel est le risque de pauvreté des personnes qui bénéficient d'une rente du premier pilier (AVS/AI) avant la retraite ? Etant donné que la quasi-totalité des ménages de personnes ayant atteint l'âge de la retraite AVS bénéficie d'une rente AVS, une comparaison des risques de pauvreté des ménages avec et sans prestations du premier pilier est peu pertinente. Il est plus utile de se limiter à une comparaison entre les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 à 60 ans⁵⁹. Dans cette catégorie, les rentes AI ou de veuve sont en majorité. Les personnes en âge de travailler bénéficiant d'une rente du premier pilier sont soumises à un risque de pauvreté supérieur à la moyenne. Ce risque a considérablement augmenté durant les dernières années : en 2001, dans le canton de Berne, 20 % de personnes en âge de travailler bénéficiant d'une rente du premier pilier vivent dans un ménage menacé de pauvreté. Elles sont 33 % en 2013. Pour interpréter cette évolution, il convient de souligner que dans de nombreux cas, la précarité financière est compensée par des prestations complémentaires, comme le montre également la statistique de l'AI : dans le canton de Berne, la proportion de rentières et rentiers AI adultes bénéficiant de prestations complémentaires (PC) passe de 32 % en 2001 à 49 % en 2013⁶⁰. Pour l'ensemble de la Suisse, le taux de PC est un peu plus faible, mais l'évolution est la même.

⁵⁷ Voir glossaire.

⁵⁸ On trouvera une description exhaustive de la situation des personnes vivant seules et élevant seules leurs enfants dans l'étude de Wanner parue en 2012, qui repose également sur les données fiscales cantonales.

⁵⁹ L'âge des personnes de référence du dossier fiscal a été limité à 60 ans pour exclure autant que possible les anticipations de rente AVS.

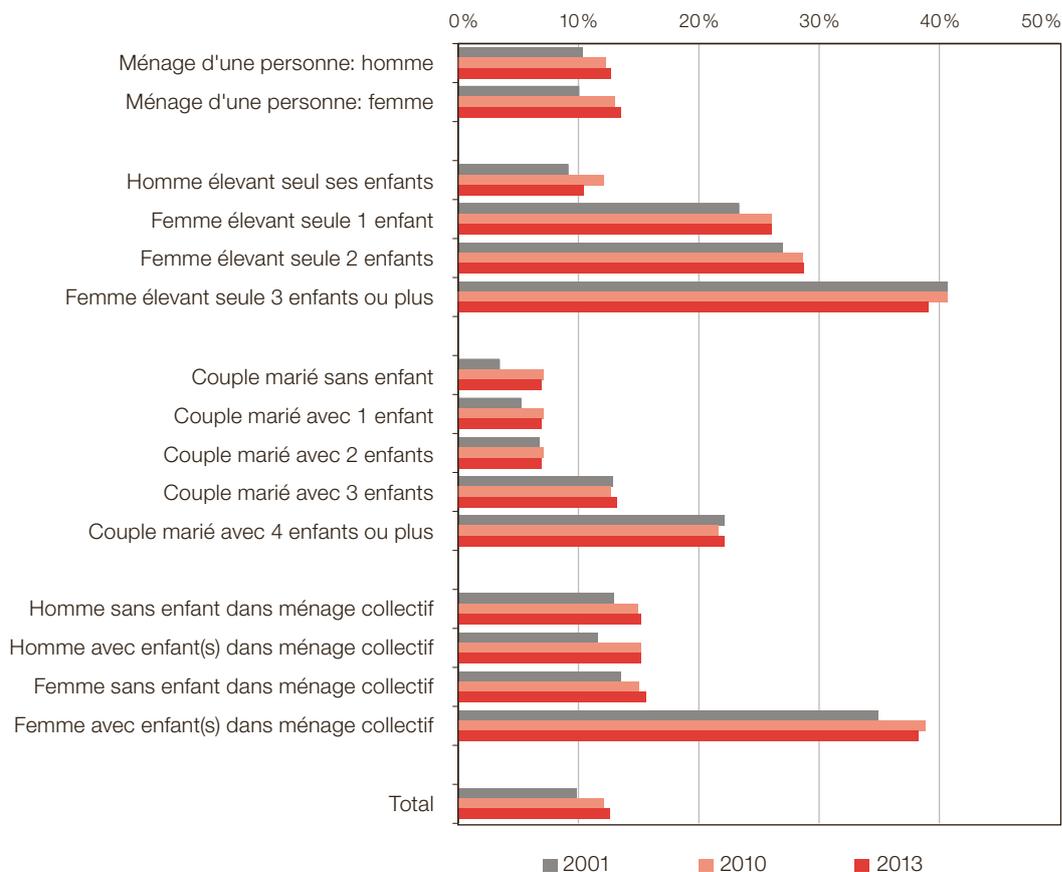
⁶⁰ Les taux ont été calculés sur la base des données de l'Office fédéral des assurances sociales. Entre 2001 et 2007, les taux officiels de l'OFAS sont inférieurs de quelques points de pourcentage, car la population de référence n'est pas limitée aux rentières et rentiers AI ; elle comprend toutes les personnes au bénéfice d'une prestation de l'AI. Office fédéral des assurances sociales : Bénéficiaires de prestations complémentaires par canton et branche d'assurance, fin d'année (source Internet).

Figure 12

Pourcentage de ménages pauvres ou menacés de pauvreté selon le type de ménage, 2001, 2010 et 2013 (ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler)

Exemple de lecture

En 2001, la proportion des ménages pauvres ou menacés de pauvreté est de 27 % chez les femmes élevant seules deux enfants (5^e catégorie en partant du haut), contre 28,6% en 2010 et 28,7 % en 2013.



Population statistique : ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler (de 26 ans à l'âge ordinaire de la retraite)
 Source : Intendance des impôts du canton de Berne

Les données fiscales du canton de Berne indiquent de manière générale que la hausse des dépenses – p.ex. au titre des soins à domicile – n'est pas la seule cause de la forte augmentation du taux de PC. En effet, les données fiscales ne reflètent que les revenus: on voit que la situation en matière de revenus des personnes et ménages percevant une rente du premier pilier s'est dégradée durant les années écoulées. Cette évolution n'a pas qu'une seule cause. Il est toutefois probable que les réductions de prestations de l'AI y jouent un rôle (suppression des rentes complémentaires dans le cadre de la 4^e révision de l'AI, introduction du trois quarts de rente).

4.2.3 Risque de pauvreté par nationalité

Le risque d'être pauvre ou menacé de pauvreté est nettement supérieur pour les ménages étrangers que pour les ménages suisses. En ce qui concerne les analyses qui suivent, il convient de souligner que les personnes étrangères ne figurent pas toutes dans les données fiscales, car en règle générale, seules celles au bénéfice d'un permis d'établissement (permis C) sont soumises à l'imposition ordinaire. Elles représentent à peu près deux tiers de la population étrangère résidante du canton de Berne. Les autres personnes étrangères sont imposées à la source et n'apparaissent donc pas dans les données fiscales, à moins qu'elles soient mariées avec une personne titulaire d'un passeport suisse ou d'un permis C⁶¹.

La figure 13 montre les taux de risque de pauvreté par nationalité pour les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler. Les taux de risque de pauvreté sont indiqués par type de ménage. Le résultat est net : partout, le taux de risque de pauvreté des ménages étrangers est supérieur à celui des ménages suisses. Il en va de même, mais de manière moins marquée, des ménages binationaux (Suisse-étranger).

Au total, le taux de risque de pauvreté des ménages suisses est de 11 %, contre 24 % pour les ménages étrangers. Les données fiscales ne fournissent aucun indice permettant d'identifier plus précisément l'origine de ces différences. Cependant, de nombreuses statistiques et études prouvent que le risque de pauvreté est plus élevé chez les étrangers que chez les Suisses. Il est notoire que les différences de niveau d'éducation jouent un rôle déterminant ; dans ce contexte, il convient de faire une distinction entre l'immigration issue des pays de provenance traditionnels et la « nouvelle immigration » de main-d'œuvre pour la plupart hautement qualifiée issue d'Europe du Nord et de l'Ouest⁶². Par ailleurs, les chances des migrants de s'intégrer sur le marché du travail sont réduites lorsqu'ils ne maîtrisent pas ou mal la langue principale pratiquée dans leur région de domicile. Enfin, il est prouvé que le marché du travail discrimine les porteurs de noms à consonance étrangère⁶³.

En comparant les taux de risque de pauvreté par type de ménage, on constate que la pauvreté est beaucoup plus répandue parmi les familles biparentales et les couples mariés issus de la migration que parmi les Suisses : dans ce groupe, les taux de risque de pauvreté des couples avec enfants sont environ cinq fois plus élevés que dans le groupe de référence suisse. Cela indique que les familles issues de la migration sont particulièrement touchées par le phénomène des *working poor* : de nombreuses personnes sans formation ou peu qualifiées travaillent dans les branches à bas salaires et peinent ainsi à l'évidence à subvenir aux besoins de leur famille. Chez les ménages de couples mariés proches de la retraite sans enfants, les différences de taux de risque de pauvreté sont également importantes entre ménages suisses et étrangers. Il est probable qu'en fin de vie active, les personnes étrangères sont particulièrement nombreuses à être confrontées à des problèmes de santé et à une intégration précaire sur le marché du travail.

⁶¹ Pour les analyses par nationalité, les ménages ont été répartis en trois groupes :

- Ménages suisses : ménages de couples mariés dont les deux membres sont suisses et tous les autres ménages où la personne de référence du dossier fiscal est titulaire d'un passeport suisse. Cette catégorie regroupe 89 % de tous les ménages. (Les Suisses représentent 86 % de la population résidante permanente. Si, pour faciliter la comparaison avec les données fiscales, on ne prend en compte que les étrangers possédant un permis d'établissement C, cette proportion passe à 90 %.)
- Ménages étrangers : ménages de couples mariés dont les deux membres sont de nationalité étrangère et tous les autres ménages où la personne de référence du dossier fiscal est titulaire d'un passeport étranger. Cette catégorie regroupe 8,6 % de tous les ménages.
- Ménages binationaux : ménages de couples mariés dont un membre est suisse et l'autre étranger. Parmi les ménages de couples mariés, les ménages binationaux sont presque aussi nombreux que les ménages étrangers. Dans l'ensemble des ménages, la part de ménages binationaux (Suisse-étranger) est toutefois relativement faible (2,9 %).

⁶² Voir Müller-Jentsch 2008 ; Stutz/Hermann 2010.

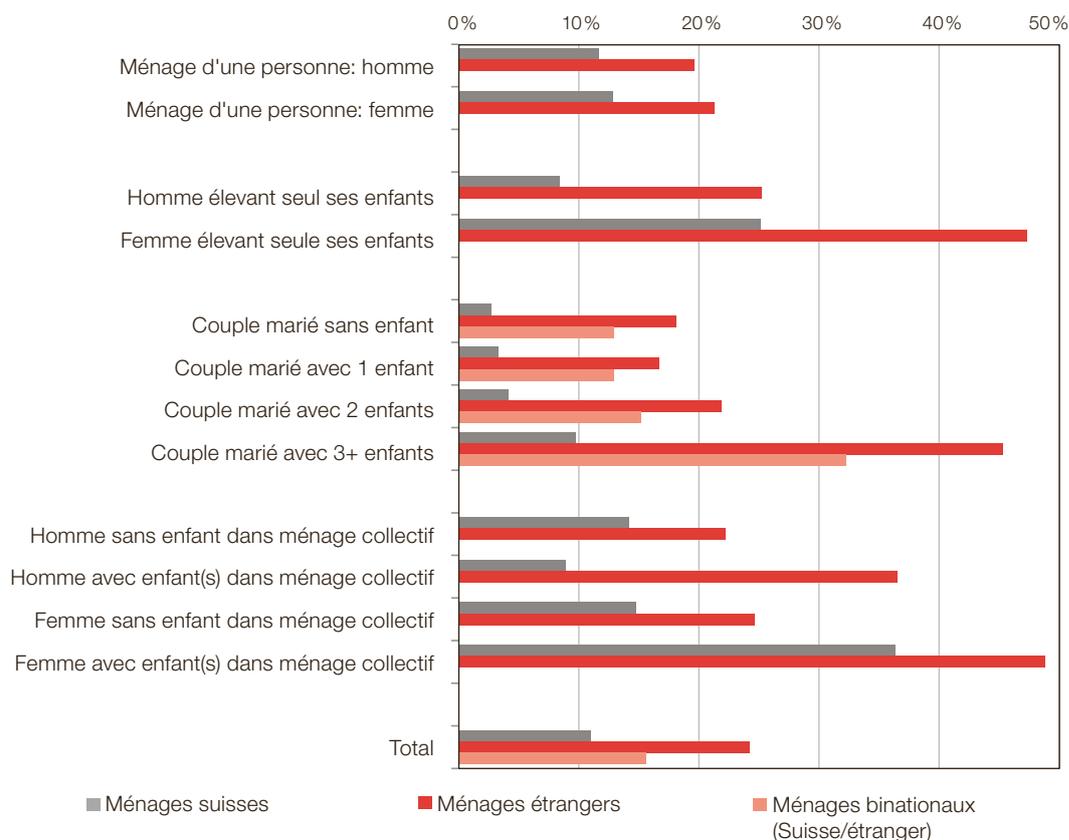
⁶³ Fibbi/Kaya/Piquet 2003.

Figure 13

Pourcentage de ménages pauvres ou menacés de pauvreté selon le type de ménage et la nationalité, 2013 (ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler)

Exemple de lecture

En 2013, la part des ménages de couples mariés pauvres ou menacés de pauvreté sans enfants dont les deux membres ont un passeport étranger (5^e catégorie en partant du haut) s'élève à 18,1 %, contre 2,7 % pour ceux dans la même situation dont les deux membres ont un passeport suisse.



Population statistique : ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler (de 26 ans à l'âge ordinaire de la retraite)

Source : Intendance des impôts du canton de Berne

Globalement, on constate que dans la population issue de l'immigration, la pauvreté tend à se présenter différemment que parmi les Suisses. 34 % de tous les ménages étrangers pauvres ou menacés de pauvreté sont des ménages de couples mariés, contre 13 % seulement dans le cas des ménages suisses. Si l'on se penche non pas sur les ménages, mais sur les personnes pauvres et menacées de pauvreté qui y vivent, les pourcentages augmentent : 54 % des personnes dans des ménages étrangers sont concernées, contre 29 % des personnes dans des ménages suisses.

Parmi les retraités, la proportion d'étrangers est nettement plus basse que dans la catégorie des personnes en âge de travailler en raison des naturalisations et des retours dans le pays d'origine. Dans cette tranche d'âge, le risque de ne pas pouvoir joindre les deux bouts par ses propres moyens tend, pour les étrangers, à être plus élevé que durant la vie active. Cependant, la plupart d'entre eux ont droit aux prestations complémentaires à l'AVS⁶⁴. Les prestations complémentaires sont absentes des données fiscales et ne sont donc pas prises en compte dans le calcul du taux de risque de pauvreté. Au total, le taux de risque de pauvreté des ménages suisses est de 12 %, contre 40 % pour les ménages étrangers.

⁶⁴ En ce qui concerne les prestations complémentaires à l'AVS, les citoyens des Etats membres de l'UE jouissent des mêmes droits que les Suisses. Les personnes originaires d'Etats non membres de l'UE ont droit à des prestations complémentaires lorsqu'elles ont habité en Suisse au moins dix ans sans interruption (réfugiés et apatrides : 5 ans). Il n'y a généralement pas de délai d'attente pour les ressortissants des pays de l'AELE.

Le niveau élevé du risque de pauvreté à l'âge de la retraite est vraisemblablement dû en partie au fait que les personnes étrangères sont plus rares à pouvoir économiser en vue de leur retraite. Cette situation a son importance, car une consommation de fortune de 5 % est ajoutée au revenu dans le calcul des taux de risque de pauvreté. En outre, les ménages étrangers bénéficient de rentes du deuxième pilier moins fréquentes et moins importantes que les ménages suisses.

Personnes et nationalité

Au cours des quinze dernières années, l'immigration en Suisse a fortement évolué. Depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes avec l'UE, la Suisse connaît une « nouvelle immigration » de main-d'œuvre hautement qualifiée en provenance d'Europe du Nord et de l'Ouest. Etant donné l'écart considérable entre les niveaux de qualification moyens des personnes provenant de pays d'origine traditionnels et ceux des personnes issues de la « nouvelle immigration », on peut s'attendre à ce que les différentes catégories de migrants soient exposées à des risques de pauvreté très dissemblables⁶⁵.

Pour obtenir un résultat différencié par nationalité, des analyses ont été effectuées au niveau des personnes et non plus au niveau des ménages. Elles englobent toutes les personnes de référence du dossier fiscal âgées de 26 ans et plus ainsi que leurs conjoints. Un peu moins d'un tiers de ces étrangers sont issus de la « nouvelle immigration ».

Ils proviennent en majorité des pays germanophones voisins et du reste de l'UE (principalement de France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni). Les principaux pays d'origine traditionnels sont ceux du sud de l'UE (Italie, Portugal, Espagne), des Balkans occidentaux ainsi que la Turquie. La plupart des migrants asiatiques sont originaires du Sri Lanka et de Thaïlande.

Les analyses confirment que les migrants issus de l'immigration traditionnelle et de la nouvelle immigration sont confrontés à des risques de pauvreté très différents. Le taux de risque de pauvreté des migrants provenant des pays d'immigration traditionnels correspond à plus du double de celui des personnes issues de la nouvelle immigration. Les résultats changent lorsqu'on se penche sur les différents groupes de pays. Pour celui des pays d'immigration traditionnels, on constate que les citoyens des Etats du sud de l'UE présentent un taux de risque de pauvreté comparativement faible (15 %). En effet, dans les autres groupes de pays d'immigration traditionnels, ces mêmes taux oscillent entre 32 et 56 %.

En ce qui concerne la nouvelle immigration, le taux de risque de pauvreté des personnes issues de l'espace germanophone est très proche de celui des Suisses. De même, le taux de risque de pauvreté des migrants provenant du reste de l'UE n'est que légèrement plus élevé. Parmi les personnes en provenance de l'est de l'UE (Pologne, République tchèque, Slovaquie, Roumanie), le risque de pauvreté est en revanche nettement supérieur. Cela dit, elles sont trop peu nombreuses pour que leur risque de pauvreté exerce une influence sensible sur le taux de risque de pauvreté global des personnes issues de la nouvelle immigration.

Pour terminer, il convient de préciser une nouvelle fois que les analyses se limitent aux étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement C. De ce fait, les différents pays sont plus ou moins bien recensés, l'ancienne immigration l'étant mieux que la nouvelle. Le nombre de détenteurs de permis d'établissement C est comparativement haut parmi les migrants provenant du sud de l'UE, des Balkans occidentaux et de Turquie (env. 80 %). Dans les autres groupes de pays par contre, la démarche adoptée ne permet de recenser que moins de la moitié des étrangers (p. ex. est de l'UE, Afrique, Asie). Aucune information n'est disponible concernant la mesure dans laquelle le risque de pauvreté

⁶⁵ Les pays d'origine dits traditionnels englobent le sud de l'UE, les Balkans occidentaux, la Turquie, l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie. La « nouvelle immigration » est issue de l'espace germanophone, du reste du nord de l'UE/AELE, de l'est de l'UE, du reste de l'Europe et des autres pays de l'OCDE.

diffère chez les migrants issus d'un même pays selon qu'ils disposent ou non d'un permis d'établissement C.

Parmi ceux qui ne sont pas au bénéfice d'un permis d'établissement C et qui ne figurent par conséquent pas dans les données fiscales, une catégorie de personnes est particulièrement précarisée: il s'agit des personnes admises provisoirement⁶⁶. Pour elles, les conditions d'insertion dans le monde du travail sont particulièrement difficiles: défavorisées le cas échéant par des problèmes de langue et de formation, elles vivent également avec un statut de séjour incertain, ce qui peut rendre l'insertion encore plus ardue. Des analyses plus détaillées confirment l'hypothèse selon laquelle cette catégorie de personnes est particulièrement menacée de pauvreté⁶⁷.

4.2.4 Différenciation régionale

Comment les revenus et la fortune diffèrent-ils selon les régions du canton de Berne? Pour des raisons de confidentialité, les données fiscales ne contiennent aucune information à propos des communes de domicile des sujets fiscaux. Toutefois, l'Intendance des impôts a défini quatre variables autorisant des analyses de revenu et de fortune par région: (1) arrondissements administratifs, (2) régions économiques, (3) régions MS⁶⁸ et (4) types de communes selon l'Office fédéral de la statistique (9 types)⁶⁹.

La typologie des communes de l'OFS semble la plus pertinente en ce qui concerne les analyses régionales, car la question de la cause se pose en cas de résultats régionaux divergents. C'est la typologie des communes qui fournit le plus de renseignements dans ce contexte. Les arrondissements administratifs ne se prêtent pas bien à ces analyses en raison du fait que les caractéristiques sociodémographiques des groupes de communes définis sont très hétérogènes: ils peuvent comprendre à la fois des communes typiquement agricoles et des centres urbains. La typologie des communes est axée sur un modèle centre-périphérie et classe les communes en fonction des critères suivants: pendularité, situation de l'emploi, habitat, richesse, tourisme, structure de la population, fonctions centrales.

La figure 14 montre que les taux de risque de pauvreté varient considérablement d'un type de commune à l'autre. En 2013, les valeurs les plus élevées sont enregistrées dans les centres (16,6%) et les communes agraires (14,6%). Alors que depuis 2001, le taux de risque de pauvreté ne présente qu'une hausse relativement faible (et une tendance au recul) dans les communes agraires, il s'accroît d'un quart dans les centres. En 2013, dans les autres types de commune, il oscille entre 7,8% (communes à revenu élevé) et 12,5% (communes industrielles et tertiaires). Depuis 2001, l'évolution du taux de risque de pauvreté dans les communes suburbaines et (à un niveau fondamentalement bas) dans les communes à revenu élevé est comparable à celle des centres (25% ou plus). Pris ensemble, les centres et les communes suburbaines englobent plus de la moitié des ménages du canton.

⁶⁶ Voir UNHCR 2014.

⁶⁷ Un bulletin SAP à paraître au printemps 2016 fournira une analyse plus approfondie de l'aspect « Statut de séjour et recours à l'aide sociale ».

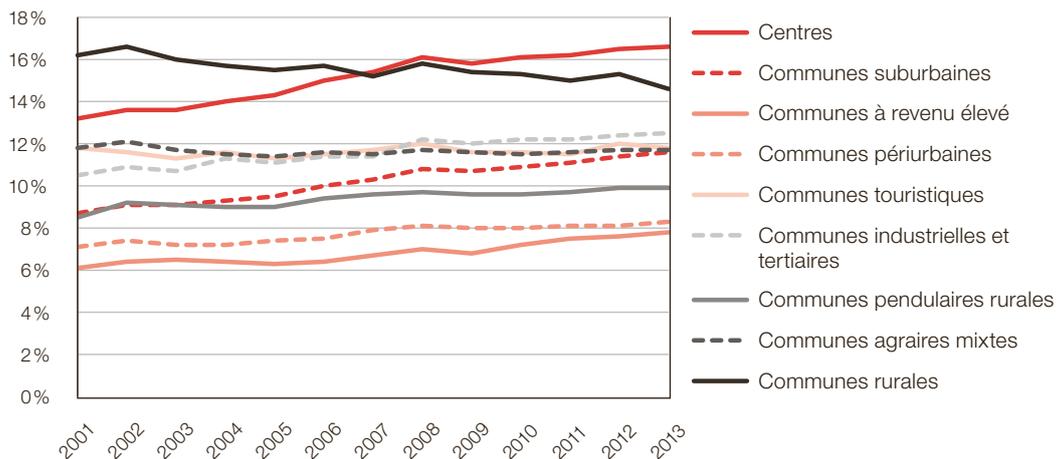
⁶⁸ Les régions MS (MS = mobilité spatiale) tiennent lieu de niveau intermédiaire microrégional dans l'analyse spatiale et dans la politique régionale. Elles se caractérisent par une certaine homogénéité spatiale et obéissent aux principes de petits bassins d'emploi avec une orientation fonctionnelle vers les centres régionaux. Certaines régions MS s'étendent au-delà des frontières cantonales (source Internet).

⁶⁹ Explications concernant la typologie des communes et liste des communes par catégorie, voir annexe 1.

Figure 14

Taux de risque de pauvreté par type de commune, 2001–2013**Exemple de lecture**

En 2011, dans le canton de Berne, le taux de risque de pauvreté s'élève à 16,2% dans les centres et à 7,5% dans les communes à revenu élevé.



Population statistique: ménages où les personnes de référence du dossier fiscal sont âgées de 26 ans et plus

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

4.2.5 Risque de pauvreté et participation à la vie active

La participation à la vie active est un élément décisif de la répartition du bien-être. Dans le canton de Berne, la part des personnes actives âgées de plus de 18 ans s'est accrue depuis 2001, d'une part parce que les mères sont toujours plus nombreuses à continuer d'exercer une activité rémunérée et, de l'autre parce qu'un nombre croissant d'hommes et de femmes continuent à travailler après l'âge de la retraite. Toutefois, la part des ménages disposant d'un revenu de travail rémunéré n'a pas augmenté. Elle a même reculé parmi les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler (93,9% en 2001 contre 92,8% en 2013).

A première vue, cette diminution semble faible. Or comme les ménages sans revenu de travail rémunéré sont particulièrement menacés de pauvreté, cette évolution n'est pas sans importance dans les catégories inférieures de revenus. Les données fiscales indiquent que les catégories de population pauvres et menacées de pauvreté comptent toujours plus de personnes ayant durablement perdu le contact avec le marché du travail. En 2001, 81,2% des ménages faisant partie du cinquième le plus pauvre de l'ensemble de tous les ménages bénéficient d'un revenu de travail rémunéré, contre 73% seulement en 2013. Durant la même période, ces chiffres reculent de 72,4% à 64,6% dans l'ensemble des ménages menacés de pauvreté. Même si l'on exclut les ménages qui ne déclarent aucun revenu, la tendance reste identique.

La figure 15 met en relation l'intégration sur le marché du travail et le type de ménage. Le taux d'intégration le plus faible est celui des hommes vivant dans des ménages collectifs ou de plusieurs personnes. Il s'agit vraisemblablement de personnes en institution à caractère résidentiel ou vivant effectivement seules et qui, en raison de la faiblesse de leur revenu, ne font pas valoir de déduction pour personne seule dans leur déclaration fiscale. Par contre, la participation à la vie active est relativement élevée chez les personnes élevant seules leurs enfants: environ trois quarts d'entre elles bénéficient du revenu d'un travail rémunéré. Leur problème réside moins souvent dans l'accès au marché du travail que dans la conciliation entre taux d'occupation élevé et obligations familiales.

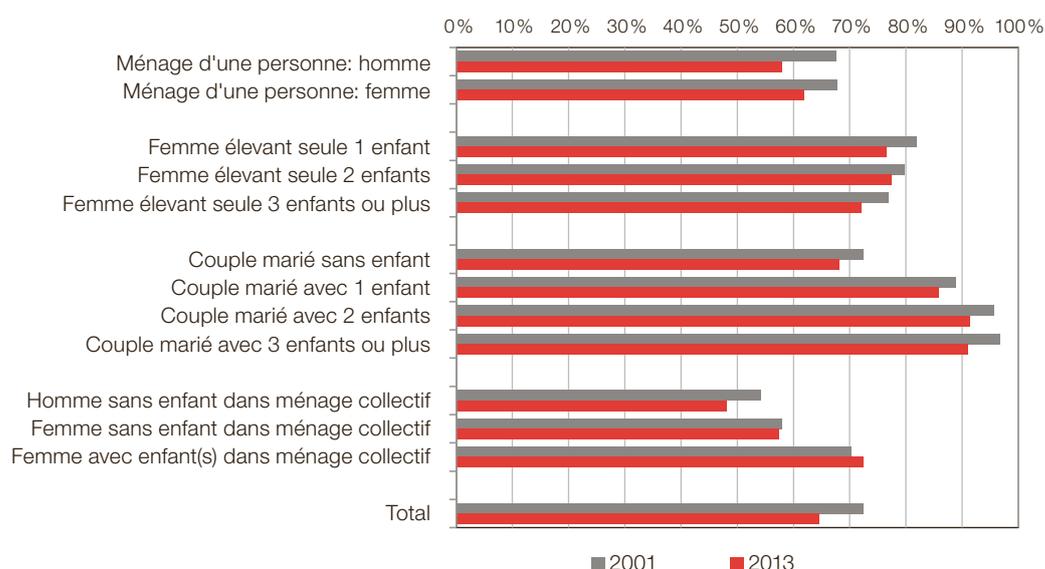
Dans le cas des ménages de couples mariés, les revenus du travail rémunéré sont plus fréquents, ne serait-ce qu'en raison du simple fait que deux personnes peuvent exercer une activité lucrative. Leur part relativement faible chez les couples mariés sans enfants est toutefois surprenante. Elle s'explique par la structure des âges: il s'agit là

généralement de couples proches de l'âge de la retraite qui ont manifestement perdu le lien avec le marché du travail ou en sont menacés.

On constate chez la plupart des types de ménages un recul de la participation à la vie active entre 2001 et 2013. Il est relativement prononcé dans le cas des ménages d'une personne de femmes et d'hommes.

Figure 15

Part de ménages pauvres ou menacés de pauvreté bénéficiant d'un revenu du travail rémunéré par type de ménage, 2001 et 2013 (ménages où la personne de référence du dossier fiscal a entre 26 ans et l'âge de la retraite)



Exemple de lecture

En 2001, la part de ménages d'une personne d'hommes pauvres et menacés de pauvreté bénéficiant d'un revenu du travail rémunéré (1^{re} catégorie en partant du haut) s'élève à 67,5 %, contre 58 % en 2013.

Population statistique: ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler (de 26 ans à l'âge ordinaire de la retraite)

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

La structure de l'emploi dans le canton de Berne a fortement changé durant la période observée. Alors que les secteurs offrant un grand nombre de possibilités aux personnes peu qualifiées – par exemple l'agriculture, le bâtiment, le commerce de gros et de détail ou encore la restauration – ont vu plus de 25 000 emplois disparaître depuis le milieu des années 1990⁷⁰, ceux exigeant des qualifications moyennes à élevées comme l'administration publique, la santé, les services informatiques ou les télécommunications en ont créé environ 30 000. Il est donc logique que les personnes peu qualifiées aient nettement plus de difficultés à conserver leur emploi ou à en trouver un nouveau. Analyser ces problèmes de manière fiable constitue un défi majeur. Une toute récente étude reposant sur des données ESPA qui compare les périodes de 2007 à 2009 et de 2010 à 2013 conclut que durant ce laps de temps, le taux de chômage des personnes peu qualifiées a particulièrement augmenté: alors que dans le canton de Berne, il se situe en dessous de la moyenne suisse entre 2007 et 2009, il enregistre une tendance à la dépasser entre 2010 et 2013. L'analyse impute cette évolution à une suppression plus que proportionnelle d'emplois non qualifiés et à une hausse du nombre de personnes arrivées en fin de droits et sans formation⁷¹.

⁷⁰ Indications selon recensement fédéral des entreprises; données disponibles dans la banque de données statistiques interactive STAT-TAB de l'Office fédéral de la statistique. Le dernier recensement des entreprises a eu lieu en 2008; il a ensuite été remplacé par la statistique structurelle des entreprises (STATENT), réalisée pour la première fois en 2011. Toutefois, les résultats de la STATENT ne sont comparables à celles du recensement des entreprises qu'en partie seulement et uniquement jusqu'en 2005.

⁷¹ Guggisberg/Oesch 2014.

En ce qui concerne la problématique décrite ici, autrement dit la tendance à la hausse de la part des ménages sans participation à la vie active ou insuffisamment intégrés dans le monde du travail dans les catégories des revenus les plus faibles, il serait particulièrement intéressant de disposer d'informations plus précises concernant la participation à la vie active.

Comme il a été dit au chapitre 3, les données fiscales contiennent bien des renseignements détaillés sur le revenu des ménages, mais présentent des lacunes qui rendent difficile l'analyse des causes de la pauvreté ou la description de la situation exacte des ménages pauvres et menacés de pauvreté. Bien que les données fiscales indiquent le revenu du travail rémunéré réalisé par une personne en l'espace d'une année, elles ne disent rien de son taux d'occupation ni si elle a travaillé toute l'année ou pendant quelques mois seulement. Les prestations sociales liées aux besoins (p. ex. aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI) en sont également absentes. Enfin, les données fiscales ne permettent pas de savoir comment les personnes concernées vivent leur situation financière et dans quelle mesure des dépenses particulières viennent s'ajouter au bas revenu pour faire peser une charge supplémentaire sur le ménage.

Les résultats qui suivent, issus d'une enquête réalisée auprès de personnes vivant en situation financière précaire dans le canton de Berne, comblent certaines de ces lacunes.

4.3 Enquête auprès de personnes en situation de précarité financière chronique

Les données disponibles (données fiscales et statistique de l'aide sociale) ne fournissent aucune information fiable en ce qui concerne certains aspects déterminants pour la veille sociale et la définition de mesures de lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi une enquête téléphonique a été réalisée au printemps 2015 parmi des personnes en âge de travailler (entre 28 et 62 ans) en situation financière précaire chronique⁷². Les personnes qui, parce qu'elles suivent une formation (à plein temps), ne disposent que d'un faible revenu – principalement des étudiants – ont été exclues de l'enquête, car elles sont souvent soutenues par leurs parents et bénéficient pour la plupart de bonnes perspectives d'avenir. L'enquête ne porte pas non plus sur les personnes plus jeunes (jusqu'à 32 ans) qui vivent encore chez leurs parents (informations précises sur cette enquête, voir point 3.3)⁷³.

Selon leurs propres déclarations, les personnes interrogées vivent dans un ménage dont le budget – rapporté à un ménage d'une personne – est depuis longtemps inférieur ou égal à 3000 francs. Mis à part le revenu du travail rémunéré et les prestations liées aux besoins, l'enquête ne porte sur aucune information plus précise relative au revenu, ce type d'information figurant dans l'analyse détaillée des données fiscales.

Les autres questions posées se concentrent sur les aspects absents des données fiscales, mais qui sont décisifs pour la marge de manœuvre financière d'un ménage: dans quelle mesure les dépenses particulières font-elles peser une charge sur le ménage? Dans quelle mesure les membres du ménage ont-ils des difficultés à joindre les deux bouts mois après mois? L'une des principales lacunes de la statistique fiscale réside dans le fait qu'elle n'indique pas comment le revenu du travail rémunéré déclaré a été réalisé: pendant combien de mois les personnes concernées ont-elles travaillé durant l'année et à quel taux? Quelles sont les raisons pour lesquelles une personne n'a pas déclaré de revenu de travail rémunéré pendant toute une année? De même, les données fiscales ne fournissent aucun renseignement sur le recours aux prestations liées aux besoins. Quelle est la proportion de personnes interrogées qui bénéficient de prestations sociales liées aux besoins? Enfin, l'enquête porte également sur les aspects non monétaires de la pauvreté: comment les personnes interrogées évaluent-elles leur état de santé? Dans quelle mesure recourent-elles à des prestations de conseil?

Même si l'enquête englobe uniquement des personnes pauvres et menacées de pauvreté, il est intéressant de savoir en quoi cette catégorie de population se distingue des autres. C'est la raison pour laquelle certaines comparaisons ont été établies avec l'ensemble de la population. A cet effet, les résultats des enquêtes suivantes de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ont été utilisés: Enquête suisse sur la population active (ESPA, 2014) et Revenus et conditions de vie en Suisse (SILC, 2013). Les comparaisons avec l'ensemble de la population du canton de Berne sont possibles en ce qui concerne l'ESPA; en revanche, en raison du faible nombre de cas, l'enquête SILC ne les autorise qu'avec la population totale de la grande région Espace Mittelland (cantons de Berne, Fribourg, Soleure, Neuchâtel et Jura). Les groupes de référence ont été constitués de manière à ce que l'âge et les caractéristiques du ménage (rôle des personnes interrogées au sein du ménage) correspondent aussi précisément que possible à ceux des personnes interrogées en âge de travailler et vivant en situation financière précaire chronique.

⁷² Les personnes interrogées ont été sélectionnées sur la base des données fiscales 2013. Les interviews n'ont toutefois été réalisées que si les moyens financiers des personnes étaient encore limités au moment de l'enquête (2015).

⁷³ Parmi l'ensemble des personnes pauvres et menacées de pauvreté, il faut s'attendre à ce que le choix des personnes interrogées induise deux effets inverses: d'une part, il est probable que les personnes interrogées sont plus particulièrement touchées par la pauvreté, puisqu'elle est chronique. De l'autre, les personnes en situation très difficile sont vraisemblablement sous-représentées, parce qu'elles sont nombreuses à ne pas avoir de raccordement téléphonique ou, si elles en ont un, parce qu'il ne figure pas dans un annuaire officiel. Ces deux facteurs doivent être pris en compte dans l'interprétation des résultats de l'enquête.

L'essentiel en bref

- Plus de la moitié des personnes interrogées ont de la peine voire beaucoup de peine à couvrir les dépenses mensuelles de leur ménage (point 4.3.1).
- Dans 37 % des ménages de l'enquête, personne n'exerce de travail rémunéré; dans 32 % d'entre eux, le taux d'occupation correspond à un travail à temps partiel et dans 31 % à un travail à plein temps (point 4.3.2).
- Au moment de l'enquête, environ 60 % des personnes interrogées exercent une activité rémunérée, mais une minorité seulement (42 %) à plein temps. Ce pourcentage est plus bas que dans la population totale de référence (59 %). Cette situation est due en particulier à la grande différence constatée parmi les hommes, dont 58 % seulement exercent une activité rémunérée à plein temps, contre 85 % dans la population totale (point 4.3.2).
- Les personnes pauvres ou menacées de pauvreté qui ne travaillent volontairement qu'à temps partiel constituent l'exception.
- Chez les hommes, le sous-emploi est la principale cause du travail à temps partiel. Ils souhaitent augmenter leur taux d'occupation, mais ne trouvent pas d'emploi qui le leur permet. Chez les femmes, l'activité à temps partiel est essentiellement due aux obligations familiales. Dans les deux cas, la deuxième raison la plus fréquemment invoquée est la maladie ou le handicap (point 4.3.2).
- Plus de la moitié des personnes sans travail rémunéré n'ont exercé aucune activité régulière (pendant trois mois au moins) depuis cinq ans ou plus (point 4.3.2).
- Les personnes qui ont exercé une activité rémunérée et sont aujourd'hui au chômage citent deux raisons principales de perte d'emploi: licenciement, fin d'un contrat à durée déterminée ainsi que maladie ou accident (point 4.3.2).
- La majorité des personnes interrogées attribue le fait de ne pas rechercher de nouvel emploi à la maladie et à l'invalidité durable (point 4.3.2).
- La probabilité du recours à l'aide sociale augmente avec l'écart de risque de pauvreté, l'absence de soutien financier de la part d'amis et de connaissances et la diminution de la participation du ménage à la vie active.
- Les personnes pauvres et menacées de pauvreté interrogées jugent leur état de santé beaucoup plus mauvais que la population totale de référence: elles sont 21 % à se déclarer en mauvaise ou très mauvaise santé, contre 4 % seulement dans l'ensemble de la population (point 4.3.4).
- Par rapport à l'ensemble de la population, les personnes pauvres et menacées de pauvreté renoncent beaucoup plus souvent à des traitements médicaux ou dentaires pour des raisons financières.

4.3.1 Situation financière et perspectives d'avenir

Dans l'analyse des données fiscales, la pauvreté est synonyme de faible revenu. Cependant, la situation financière tendue d'un ménage n'est pas forcément imputable au seul fait que ce ménage ne dispose que d'un faible revenu. La situation s'aggrave lorsque le budget est également grevé par des dépenses particulièrement élevées. Dans quelle mesure les dépenses particulières font-elles peser une charge sur le ménage? Les membres du ménage disposent-ils eux-mêmes de ressources financières suffisantes pour couvrir les dépenses imprévues? Peuvent-ils compter sur d'autres personnes en cas d'urgence?

Un tiers des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête indique que leur ménage, une fois les besoins existentiels, le logement et l'assurance-maladie obligatoire financés, encourt des dépenses particulières s'élevant à un montant mensuel d'au moins 500 francs⁷⁴. Au total, 11 % des ménages doivent couvrir non pas une mais plusieurs dépenses particulières d'au moins 500 francs par mois chacune. Les plus courantes sont les versements d'intérêts et les paiements échelonnés, suivis des frais imputables à la maladie et au handicap, à la garde des enfants et aux pensions alimentaires.

L'étroitesse de la marge de manœuvre financière est illustrée par le fait que trois quarts des personnes interrogées ne parviendraient pas à couvrir des dépenses imprévues de 2500 francs au moyen des ressources financières existantes du ménage, même

⁷⁴ Le choix du montant de 500 francs repose sur l'hypothèse selon laquelle les dépenses particulières de cet ordre représentent une charge pour les ménages en situation de précarité financière et restreignent donc considérablement leur marge de manœuvre.

en recourant à ses économies. Un peu moins de la moitié des personnes interrogées (43 %) indique cependant pouvoir faire appel à des amis ou à des connaissances en situation d'urgence. Les analyses statistiques multivariées de corrélation⁷⁵ montrent que les ménages de couples mariés avec enfants sont plus nombreux à pouvoir compter sur cette aide que les personnes vivant seules. Les personnes ayant suivi une formation post-obligatoire (contrairement à celles sans formation) et les ménages suisses sont plus nombreux à pouvoir recourir à ce type d'aide que les personnes vivant dans des ménages étrangers ou binationaux. La probabilité de bénéficier d'une aide financière de la part d'amis et de connaissances baisse à mesure que la personne interrogée avance en âge.

Globalement, plus de la moitié des personnes interrogées ont de la peine voire beaucoup de peine à couvrir les dépenses mensuelles de leur ménage. Cette proportion est nettement plus élevée que dans la population totale de référence, dont un huitième seulement (12 %) signale ce genre de problème (figure 16)⁷⁶. Comme escompté, la manière dont les personnes interrogées évaluent la capacité d'un ménage à joindre les deux bouts mois après mois est en lien avec la pression financière objective telle qu'elle a été vérifiée sur la base de la situation d'endettement et la taille de l'écart de risque de pauvreté (selon l'analyse des données fiscales 2013).

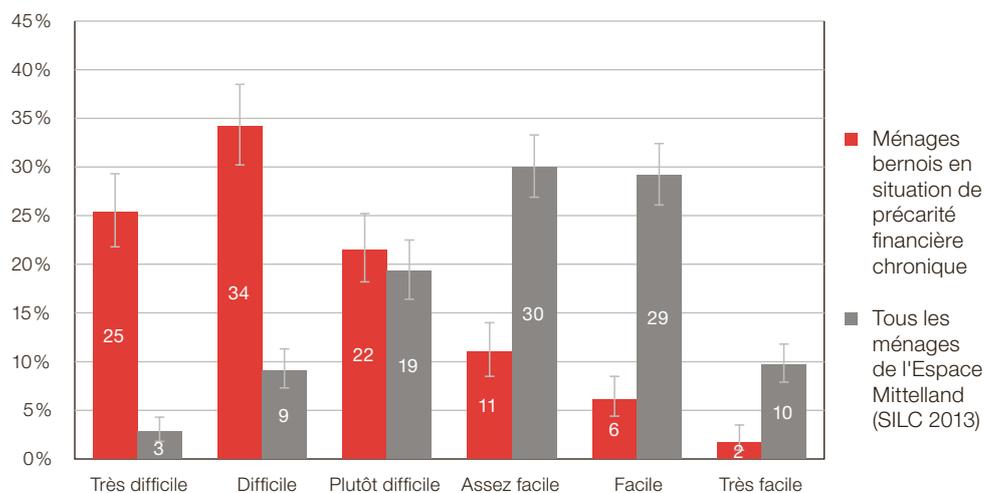
Les analyses multivariées de corrélation révèlent d'autres effets : les personnes âgées ont plus de peine à joindre les deux bouts que les plus jeunes, les personnes sans formation que les personnes titulaires d'un diplôme de degré tertiaire et les ménages étrangers que les ménages suisses. En outre, et c'est moins surprenant, la pression financière diminue lorsqu'un ménage peut compter sur des amis et des connaissances en situation d'urgence⁷⁷.

Figure 16

Difficulté ou facilité à joindre les deux bouts chaque mois (ménages)

Exemple de lecture

34 % des ménages vivant en situation financière précaire indiquent avoir des difficultés à joindre les deux bouts mois après mois (3^e colonne en partant de la gauche), contre 9 % des ménages de la population totale de référence (4^e colonne en partant de la gauche).



Lignes verticales au sommet des colonnes : intervalles de confiance⁷⁸ dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95 %. Colonnes rouges : tous les ménages interrogés (N=620) ; les réponses à la question concernée manquent dans 1,1 % des cas. Colonnes grises : groupe de référence SILC : tous les ménages de l'Espace Mittelland qui correspondent aux critères de l'enquête SAP/BASS/LINK en matière d'âge des membres du ménage et en termes de structure du ménage (N= 1051) ; les réponses à la question concernée manquent dans 6,9 % des cas.

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

⁷⁵ Voir glossaire.

⁷⁶ Personnes de la même tranche d'âge et ayant le même rôle au sein du ménage (pas d'enfants dans les ménages de parents) que dans l'enquête.

⁷⁷ Ces effets doivent être interprétés avec une certaine prudence dans la mesure où l'écart de risque de pauvreté est mesuré sur la base des données fiscales 2013. Lorsque la situation financière a évolué entre-temps, il est possible que cela se répercute sur les effets supposés du niveau de formation ou de la nationalité, dont l'expérience démontre qu'ils sont en lien avec la situation en matière de revenu. Dans ce cas, les effets réels de ces caractéristiques seraient plus faibles qu'on pourrait le croire.

⁷⁸ Voir glossaire.

Certains ménages parviennent cependant à s'en sortir en dépit de leur situation financière précaire, grâce par exemple à un logement bon marché. Au total, 8% des personnes interrogées indiquent que leur ménage arrive aisément voire très aisément à couvrir ses dépenses mensuelles (population totale de référence : 39%).

Ce résultat coïncide avec un autre résultat de l'enquête : tous les participants ont été invités à indiquer les principales raisons pour lesquelles leur budget est serré. 5% d'entre eux ont insisté sur le fait que cette situation est le résultat d'un choix : ils ne souhaitent pas augmenter leur taux d'occupation, ne ressentent pas la pression financière comme particulièrement pesante ou encore sont très satisfaits de leur activité professionnelle, même si les opportunités de gain y sont faibles (p.ex. métiers artistiques). Cette part est un peu plus élevée chez les personnes jeunes (28 à 39 ans) que chez les personnes plus âgées (50 à 62 ans), et plus élevée parmi les couples avec enfants que parmi les familles monoparentales. Les différences sont toutefois minimes et la proportion n'excède 10% dans aucun des groupes.

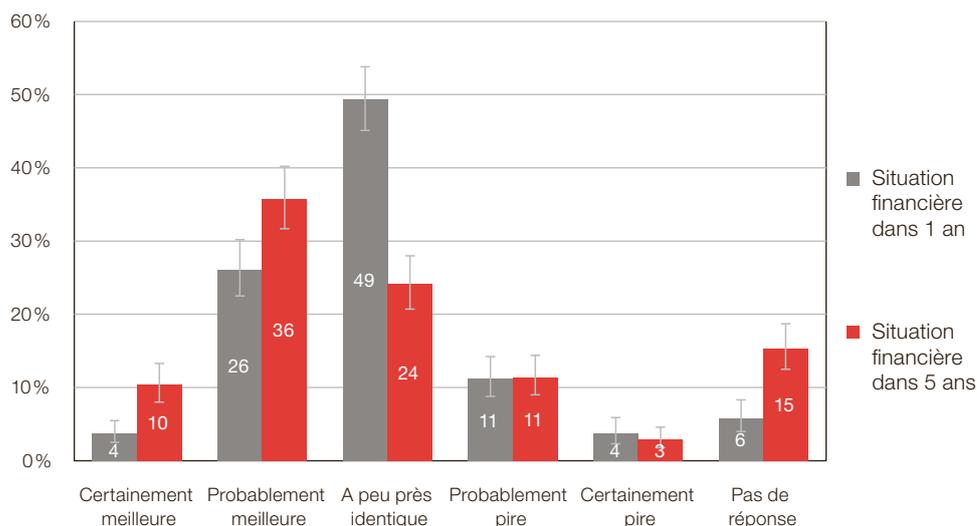
Comment les personnes interrogées considèrent-elles leurs perspectives d'avenir ? Environ 50% d'entre elles pensent que dans une année, leur situation financière sera sensiblement la même (figure 17). Ce pessimisme en ce qui concerne le court terme n'est pas étonnant si l'on considère que les personnes interrogées sont en situation financière précaire depuis deux ans au moins : leur expérience influence visiblement la manière dont elles se projettent dans l'avenir proche.

Figure 17

Perspectives d'avenir: auto-évaluation des personnes interrogées

Exemple de lecture

Environ un quart des personnes interrogées (24%) pense que sa situation financière sera sensiblement la même dans cinq ans (6^e colonne en partant de la gauche). 30% d'entre elles attendent une amélioration en l'espace d'une année (1^{re} et 3^e colonnes en partant de la gauche).



Lignes verticales au sommet des colonnes : intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95%. Base : toutes les personnes interrogées (N=620).

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

Les évaluations sont plus positives lorsqu'on prolonge la perspective à cinq ans : un peu moins de la moitié des personnes interrogées (46%) entrevoit une amélioration. Seule une minorité d'environ un septième d'entre elles escompte une aggravation des problèmes financiers tant dans l'avenir proche (1 an) que dans un horizon à cinq ans. Toutefois, cette proportion relativement faible ne doit pas être considérée comme un signe positif. Dans certains cas, l'évaluation peut également provenir du fait que les personnes interrogées considèrent qu'elles se trouvent aujourd'hui déjà dans une impasse et que leur situation ne peut plus empirer.

4.3.2 Intégration dans le marché du travail et revenu du travail rémunéré

L'une des lacunes principales de la statistique fiscale réside dans le fait qu'elle n'indique ni l'origine des revenus du travail rémunéré figurant dans la déclaration, ni le nombre de mois de l'année durant laquelle la personne concernée a travaillé et à quel taux. Et si une personne ne déclare aucun revenu de travail rémunéré pour l'exercice, les raisons de cette situation ne ressortent pas des données fiscales.

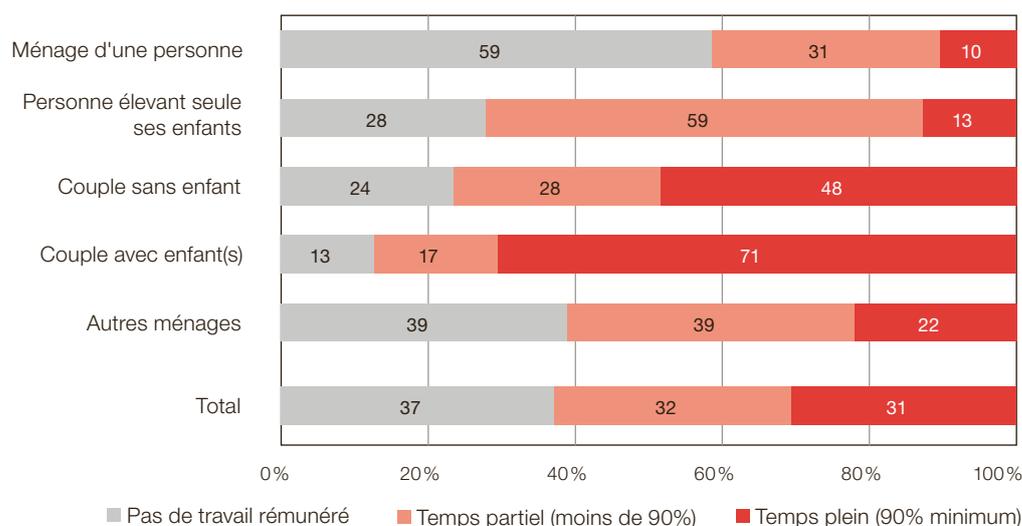
Le présent point du rapport social se penche plus en détail sur les questions d'intégration dans le marché du travail des personnes pauvres et menacées de pauvreté. Etant donné que le montant dont une personne dispose est déterminé par la situation globale du ménage dans lequel elle vit, le sujet est abordé dans un premier temps dans l'optique des ménages. Ensuite, ce point se consacre à la situation professionnelle concrète des personnes interrogées qui doivent se contenter de peu d'argent en dépit d'un travail rémunéré. Il se termine par un exposé de la situation des personnes pauvres et menacées de pauvreté qui n'exercent aucune activité rémunérée.

Ménages : taux d'occupation et revenu du travail rémunéré

La figure 18 indique le nombre de ménages analysés où personne n'exerce de travail rémunéré ainsi que le nombre de ceux dans lesquels le taux d'occupation total correspond à un travail à temps partiel (moins de 90 %) ou à plein temps (au moins 90 %). Le travail rémunéré pris en compte concerne la personne interrogée et, le cas échéant, son ou sa partenaire. Est en revanche exclu le travail rémunéré d'autres membres du ménage, notamment celui des enfants adultes.

Figure 18

Taux d'occupation des ménages



Exemple de lecture

71 % des ménages de couples avec enfants atteignent au total un taux d'occupation de plus de 90 % (4^e barre en partant du haut ; 3^e catégorie en partant de la gauche).

Définition du travail à plein temps : au moins 36 heures par semaine. Ménages de couples : taux d'occupation de la personne interrogée et de son ou sa partenaire ; tous les autres ménages : taux d'occupation de la personne interrogée.

Base : tous les ménages interrogés (N=620) ; le taux d'occupation de la personne interrogée et de son ou sa partenaire manque dans 1,5 % des cas.

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

Au total, près de deux tiers de tous les ménages comptent au moins une personne (personne interrogée ou partenaire) exerçant une activité rémunérée. Bien que le ménage bénéficie du revenu d'un travail rémunéré, ses membres disposent de peu d'argent. Il s'agit toutefois souvent d'activités à temps partiel : ce n'est que dans la moitié des ménages disposant du revenu d'un travail rémunéré que le taux d'occupation total correspond à un emploi à plein temps (au moins 90 %)⁷⁹.

⁷⁹ Voir glossaire : Working poor.

Cette situation est particulièrement fréquente parmi les ménages de couples, et ce, pour deux raisons: premièrement, ils atteignent plus rapidement un plein temps, puisque deux personnes peuvent exercer une activité rémunérée; ensuite, ils ont plus de difficulté à assurer un revenu de travail rémunéré suffisant pour l'ensemble du ménage par un emploi à plein temps. Cet état de fait est logique en ce qui concerne les ménages de couples avec enfants. Il existe également des couples qui ne vivent pas ou plus sous un même toit avec leurs enfants et auxquels une activité à plein temps ne permet pas de joindre les deux bouts. Dans ces cas, il est probable que l'activité exercée est faiblement rémunérée. Etant donné qu'il s'agit souvent de couples proches de l'âge de la retraite, les dépenses de santé pourraient également exercer une influence, tout comme le fait qu'ils n'aient pu retrouver un travail rémunéré (à plein temps) une fois terminée l'éducation des enfants.

Les personnes élevant seules leurs enfants qui disposent de peu de moyens exercent en général une activité rémunérée à temps partiel. Leurs obligations familiales les empêchent souvent de travailler à plein temps. En revanche, chez les personnes vivant seules, ce sont des problèmes plus fondamentaux d'intégration sur le marché du travail qui dominent: la majorité d'entre elles n'exerce pas de travail rémunéré au moment de l'enquête. Les personnes vivant seules et exerçant une activité rémunérée à plein temps constituent l'exception parmi les personnes interrogées. Cela s'explique par le fait qu'elles bénéficient d'un revenu situé au-dessus du seuil de risque de pauvreté. Le fait que des personnes vivant seules soient pauvres ou menacées de pauvreté est souvent dû à la difficulté de trouver un emploi quel qu'il soit, donc de s'intégrer dans le marché du travail et de s'y maintenir.

Personnes actives

Au moment de l'enquête, quelque 60% des personnes interrogées exerçaient une activité rémunérée: elles sont un peu plus nombreuses parmi les moins de 50 ans, et le nombre d'hommes et de femmes est à peu près semblable. La majorité travaille dans la restauration et les services à la personne (nettoyage le plus souvent; total 22%) ou dans la santé, l'enseignement ou la culture (21%). Dans cette dernière catégorie, les métiers des soins et de l'accompagnement sont fortement représentés. Viennent ensuite la production industrielle et artisanale (p.ex. produits alimentaires, véhicules et appareils), le commerce et les transports (p.ex. vente, trafic routier) ainsi que l'agriculture et la sylviculture.

Les analyses révèlent d'importantes différences entre hommes et femmes: les femmes travaillent en majorité dans la restauration, les services à la personne, la santé, l'enseignement et la culture. Les hommes sont plus également répartis entre les différentes catégories de professions. Ils sont significativement plus nombreux à travailler dans l'industrie, le commerce et le bâtiment.

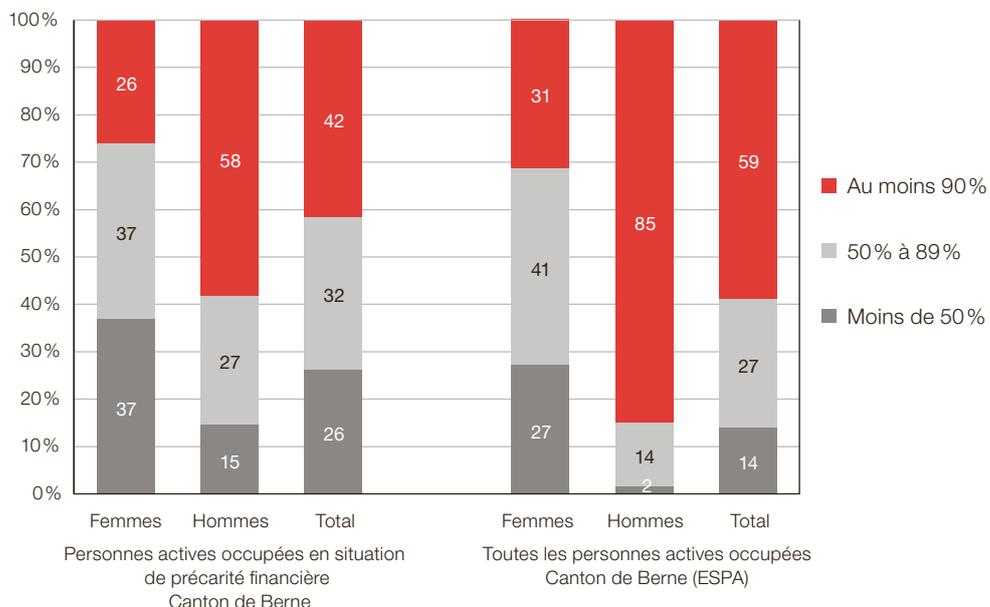
Bien que ces personnes exercent une activité rémunérée, elles vivent dans des ménages aux ressources financières très limitées. Comment leur situation professionnelle se présente-t-elle concrètement? Combien sont-elles à travailler à temps partiel et pourquoi? Quelles sont leurs conditions de travail? Quel est le revenu de leur travail rémunéré et en sont-elles satisfaites?

Travail à temps partiel

Seule une minorité des personnes interrogées exerçant une activité rémunérée travaille à plein temps : leur pourcentage (42 %) est significativement plus faible que dans la population totale de référence (59 %). Cette situation est due en particulier à la grande différence constatée parmi les hommes, dont 58 % seulement exercent une activité rémunérée à plein temps, contre 85 % dans la population totale. Les taux d'occupation des femmes diffèrent moins (figure 19).

Figure 19

Taux d'occupation des personnes actives occupées



Exemple de lecture

58 % des hommes interrogés en situation financière précaire indiquent un taux d'occupation d'au moins 90 % (2^e colonne en partant de la gauche; première catégorie en partant du haut), contre 85 % parmi la population totale de référence (5^e colonne en partant de la gauche; première catégorie en partant du haut).

Taux d'occupation enquête SAP/BASS/LINK, déterminé à partir des heures hebdomadaires de travail : au moins 90 % : au moins 36h, 50 % à 89 % : 20 à 35 h, moins de 50 % : moins de 20h; taux d'occupation ESPA : informations fournies par les personnes interrogées.

Base : toutes les personnes interrogées exerçant une activité rémunérée (N=373); les indications à propos des heures de travail hebdomadaires manquent dans 1,9 % des cas.

Groupe de référence ESPA : toutes les personnes interrogées dans le canton de Berne dont l'âge et le rôle au sein du ménage correspondent aux critères de l'enquête SAP/BASS/LINK (N= 3182); indications manquantes : néant.

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

Lorsqu'on leur demande quelle est la raison principale pour laquelle elles ne travaillent pas à plein temps, 44 % (près de la moitié) des femmes pauvres ou menacées de pauvreté indiquent les obligations familiales (figure 20). Il en va autrement des hommes travaillant à temps partiel : pour 46 % d'entre eux, le sous-emploi est la principale cause. Ils souhaitent augmenter leur taux d'occupation, mais ne trouvent pas d'emploi qui le leur permet⁸⁰. Viennent ensuite les raisons de santé. En revanche, les hommes sont rares (8 %) à invoquer les obligations familiales.

Les personnes pauvres ou menacées de pauvreté qui ne travaillent volontairement qu'à temps partiel constituent l'exception (8 %). Il s'agit souvent de personnes qui renoncent volontairement au revenu d'un travail rémunéré plus élevé pour avoir plus de temps.

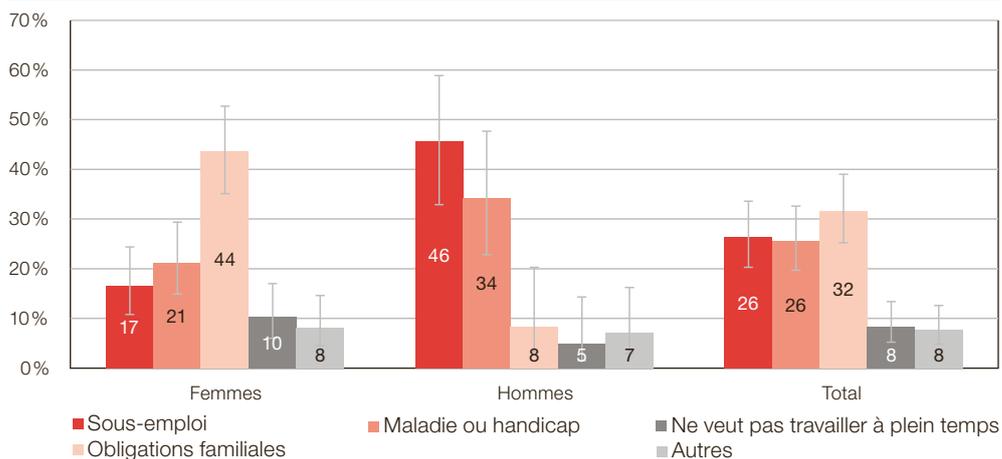
⁸⁰ Sont considérées ici comme sous-employées toutes les personnes qui travaillent à temps partiel et indiquent qu'elles souhaiteraient augmenter leur taux d'occupation. La question ne leur a pas été posée de savoir si elles seraient immédiatement disponibles pour un taux d'occupation plus élevé. La définition du sous-emploi de l'OFS inclut ce deuxième critère.

Figure 20

Raisons principales du travail rémunéré à temps partiel (personnes)

Exemple de lecture

44 % des femmes travaillant à temps partiel indiquent que les obligations familiales sont à l'origine de cette situation (3^e colonne en partant de la gauche). Parmi les hommes travaillant à temps partiel, 46 % indiquent que le sous-emploi est à l'origine de cette situation (6^e colonne en partant de la gauche).



Lignes verticales au sommet des colonnes : intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95 %. Base : toutes les personnes qui exercent une activité rémunérée ne dépassant pas 32 heures hebdomadaires (N=216); les indications sur la raison de l'activité à temps partiel manquent dans 5,7 % des cas.

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

Emplois précaires

Le fait de disposer d'un revenu leur permettant à peine de joindre les deux bouts rend les personnes actives occupées particulièrement fragiles : leur position de faiblesse dans les négociations les contraint à accepter parfois de mauvaises conditions de travail. L'enquête montre que les personnes menacées de pauvreté occupent plus souvent des emplois à durée limitée que la totalité des personnes actives du canton de Berne. Elles sont également plus nombreuses à travailler sur appel, donc uniquement lorsque l'employeur a besoin d'elles. Cela dit, ces conditions de travail constituent l'exception parmi les personnes interrogées et concernent environ un dixième des personnes actives.

Les horaires de travail variables sont relativement fréquents : 16 % des personnes en changent régulièrement (p. ex. travail posté) et ils peuvent être modifiés d'un jour à l'autre dans 25 % des cas. Plus d'un tiers des personnes interrogées ne bénéficie pas d'un nombre minimum d'heures de travail garanties. Par conséquent, le revenu de leur travail rémunéré varie et est très incertain.

Travail rémunéré

L'enquête a déterminé le revenu du travail rémunéré moyen et le nombre d'heures de travail⁸¹. Ces données ont permis de calculer le revenu du travail rémunéré standard pour un emploi à plein temps (40 heures hebdomadaires). Lorsque ce revenu est inférieur à 3500 francs nets par mois (ou 20 francs l'heure), on parle de revenu du travail rémunéré faible.

Cette démarche a pour avantage de tenir compte également du revenu du travail rémunéré des indépendants. C'est la raison pour laquelle on ne peut parler de bas salaire. Il convient également de souligner que les horaires de travail standards qui divergent dans certaines branches sont exclus de l'analyse. L'indice reflète principalement le revenu du travail rémunéré par heure de travail effectuée, indépendamment de la norme usuelle dans le secteur considéré ou des gains habituels des indépendants.

⁸¹ Le corps enseignant a été expressément invité à prendre en compte non seulement les heures d'enseignement, mais aussi le temps de préparation.

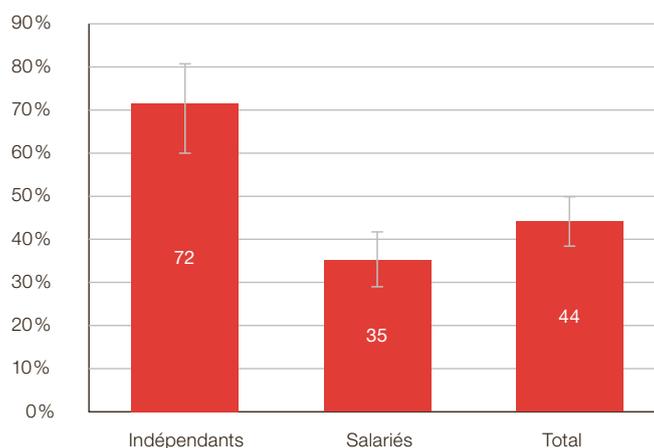
On voit que 44 % des personnes actives occupées gagnent moins de 20 francs nets l'heure (figure 21). Il n'existe de différence significative ni entre hommes et femmes, ni entre emplois à temps partiel et à plein temps. En revanche, l'écart est marqué entre indépendants et salariés. Environ 35 % des indépendants déclarent travailler plus de 50 heures par semaine, alors que cet horaire de travail constitue l'exception parmi les salariés (5 %). Chez les indépendants, le revenu du travail rémunéré est donc souvent inférieur au seuil de 20 francs l'heure.

Figure 21

Personnes actives occupées dont le revenu du travail rémunéré est faible: moins de 20 francs nets l'heure

Exemple de lecture

72 % des indépendants déclarent que leur revenu est inférieur à 20 francs l'heure (1^{re} colonne en partant de la gauche), contre 35 % des salariés (2^e colonne en partant de la gauche).



Lignes verticales au sommet des colonnes: intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95 %. Base: toutes les personnes interrogées exerçant une activité rémunérée (N=356); les indications à propos du revenu d'un travail rémunéré manquent dans 1,7 % des cas. Source: enquête SAP/BASS/LINK, calculs: BASS.

Personnes non actives

La statistique internationale de l'emploi partage généralement les personnes sans travail rémunéré en deux catégories: sont considérées comme sans emploi toutes les personnes qui ont cherché activement un emploi au cours des quatre semaines précédentes et qui étaient disponibles pour travailler; toutes les autres personnes sont considérées comme non actives⁸². Cette différenciation permet d'analyser l'offre de main-d'œuvre. Si l'on applique cette distinction aux personnes pauvres et menacées de pauvreté qui n'exercent pas de travail rémunéré au moment de l'enquête, on obtient le résultat suivant: selon la définition internationale, environ 25 % d'entre elles sont sans emploi et environ 75 % sont non actives.

Cela démontre que l'intégration dans le marché du travail des personnes qui n'ont plus d'emploi et vivent depuis longtemps en situation financière précaire constitue un défi majeur: au moment de l'enquête, un grand nombre d'entre elles ne recherchaient plus activement un emploi, du moins pas au cours des quatre semaines précédentes. Quel est le parcours des personnes pauvres et menacées de pauvreté qui, aujourd'hui, n'ont plus d'emploi sur le premier marché du travail? Combien d'entre elles étaient des personnes actives occupées auparavant? Pourquoi ont-elles perdu leur emploi et depuis combien de temps?

Expérience professionnelle et recherche d'emploi

La figure 22 isole la catégorie des personnes pauvres et menacées de pauvreté non actives. Elle fait une première différence entre celles qui bénéficient d'une expérience professionnelle (colonne rouge) et celles qui n'ont jamais exercé de travail rémunéré

⁸² Définitions, voir glossaire.

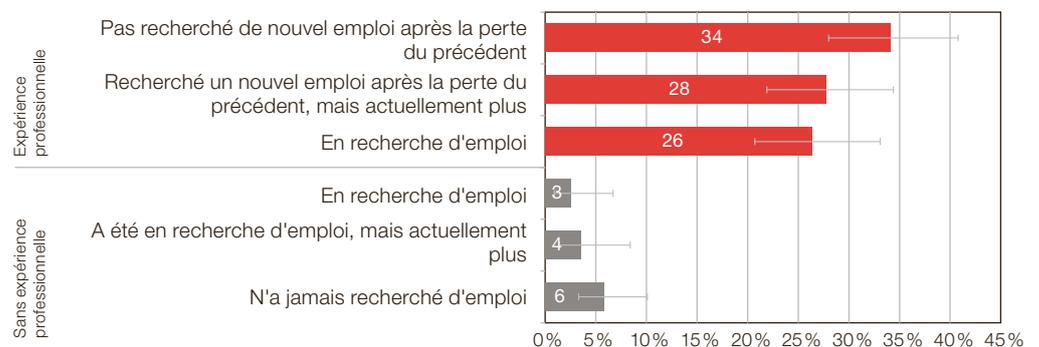
(colonne grise). Dans l'échantillon, ces dernières constituent une petite catégorie d'environ 10 %. Cela provient probablement du fait que les personnes de moins de 28 ans ne sont pas comprises dans l'enquête. Toutefois, le problème ne réside apparemment pas dans le manque de contact avec le monde du travail, mais dans l'impossibilité de le maintenir et de retrouver un travail après une interruption (due p.ex. à l'éducation des enfants ou à la maladie). Dans la suite, nous nous intéresserons en particulier aux personnes pauvres et menacées de pauvreté qui, par le passé, ont exercé une activité rémunérée et n'ont actuellement plus d'emploi. Elles sont nombreuses à ne plus avoir cherché d'emploi après avoir perdu le dernier. Une grande partie d'entre elles ont également cherché un emploi après avoir perdu le précédent, mais y ont renoncé ou ont réduit leurs efforts et ne sont plus en recherche active d'emploi au moment de l'enquête. Pourquoi ?

Figure 22

Personnes non actives : expérience professionnelle précédente et recherche d'emploi

Exemple de lecture

34 % des personnes au chômage disposant d'une expérience professionnelle indiquent qu'elles n'ont pas cherché de nouvel emploi après avoir perdu le dernier (1^{re} barre en partant du haut).



Lignes horizontales à l'extrémité des barres : intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95 %. Base : toutes les personnes interrogées n'exerçant pas d'activité rémunérée (N=246) ; les indications à propos des heures de travail hebdomadaires manquent dans 0,4 % des cas.

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

Perte du dernier emploi et recherche subséquente d'un nouvel emploi

Les raisons principales de la perte du dernier emploi sont au nombre de deux : premièrement, la perte d'emploi involontaire suite à un licenciement ou à l'échéance d'un contrat à durée déterminée ; deuxièmement, les maladies et les accidents. Plus de la moitié des hommes ayant auparavant exercé une activité rémunérée et qui n'ont plus travaillé après la perte de leur dernier emploi déclarent que leur situation est due à des problèmes de santé (figure 23). Parmi les femmes, les problèmes de santé et les accidents sont également les motifs principaux de perte d'emploi, mais dans une proportion un peu plus faible que chez les hommes (36 %). Les femmes sont nettement moins de la moitié à invoquer les obligations familiales (15 %). Ces dernières n'ont quasiment aucune incidence dans le cas des hommes.

La dernière activité professionnelle date souvent d'il y a longtemps : cinq ans ou plus se sont écoulés depuis que 50 % des personnes non actives ayant une expérience professionnelle n'ont plus exercé de travail rémunéré (sans programmes d'insertion professionnelle ni emplois sur le deuxième marché du travail). Un cinquième à peine des personnes non actives a exercé sa dernière activité rémunérée il y a moins d'un an. Eu égard à cette longue absence du marché du travail, la réinsertion est probablement très difficile dans de nombreux cas.

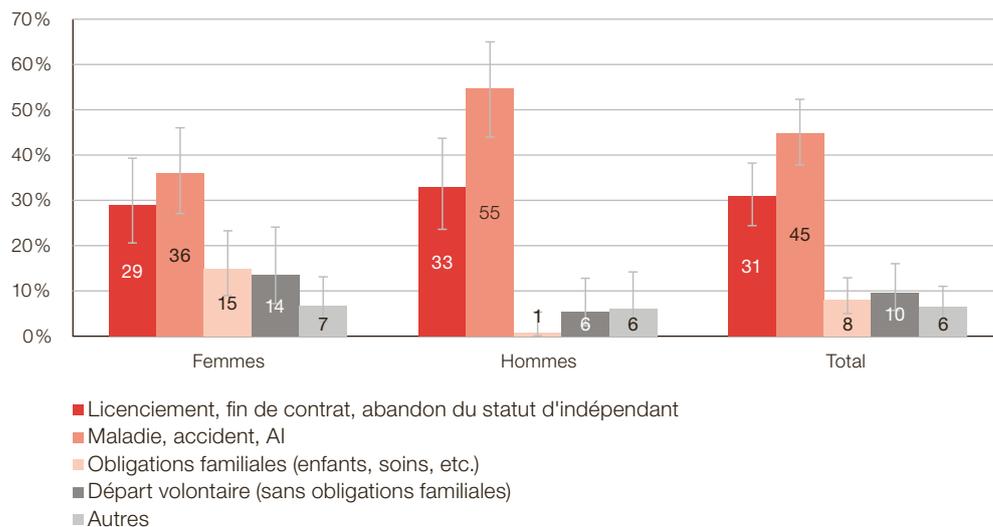
Environ 60 % seulement des personnes ont cherché un nouvel emploi après la perte du précédent.

Figure 23

Personnes non actives: motif de la perte du dernier emploi

Exemple de lecture

36 % des femmes déclarent avoir perdu leur emploi en raison d'une maladie, d'un accident ou d'une invalidité (2^e colonne en partant de la gauche). Les hommes sont 55 % à invoquer les mêmes raisons (7^e colonne en partant de la gauche).



Lignes verticales à l'extrémité des colonnes: intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95%. Base: toutes les personnes non actives qui ont précédemment exercé une profession (au moins trois mois dans le même emploi) (N=214); les indications concernant le motif de la perte d'emploi manquent dans 0,5% des cas.

Source: enquête SAP/BASS/LINK, calculs: BASS.

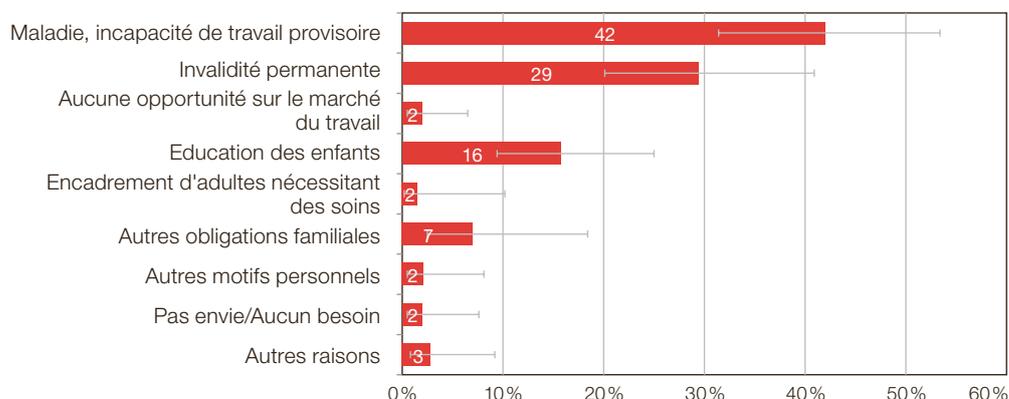
Cette situation est étroitement corrélée avec le motif de la perte d'emploi: les personnes licenciées ou qui ont volontairement quitté leur emploi en cherchant généralement un nouveau (plus de 80% dans chaque catégorie). En toute logique, la situation est différente dans le cas des problèmes de santé (maladie, accident, AI): la part des personnes interrogées qui ont cherché un nouvel emploi s'élève à environ 50%. La part des personnes (des femmes pour la plupart) qui ont cessé d'exercer une activité rémunérée en raison d'obligations familiales et ont ensuite tenté de reprendre pied sur le marché du travail est particulièrement faible. Il convient toutefois de noter que les obligations familiales ne motivent que rarement la perte d'un emploi suivie d'un chômage de longue durée (figure 23).

Figure 24

Personnes non actives qui n'ont plus cherché d'emploi après avoir perdu le dernier: motifs

Exemple de lecture

La maladie ou l'incapacité temporaire de travail est le principal motif (42%) indiqué par les personnes non actives qui n'ont plus cherché d'emploi après avoir perdu le précédent (première barre en partant du haut).



Mentions multiples possibles. Lignes horizontales à l'extrémité des barres: intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95%. Base: toutes les personnes interrogées non actives qui n'ont plus cherché d'emploi après avoir perdu le dernier (N=90); aucune indication concernant les motifs ne manque.

Source: enquête SAP/BASS/LINK, calculs: BASS.

La constatation est identique lorsqu'on demande aux personnes concernées pourquoi elles ont renoncé à rechercher un nouvel emploi : la grande majorité indique des problèmes de santé ou une invalidité chronique (figure 24). L'éducation des enfants et les autres obligations familiales ne jouent qu'un rôle secondaire et tous les autres motifs sont même négligeables pour la plupart.

Raisons des difficultés rencontrées lors de la recherche d'un emploi

Plusieurs raisons possibles d'échec (momentané) de la recherche d'emploi ont été lues à toutes les personnes qui ont tenté d'en retrouver un ainsi qu'aux personnes sans expérience professionnelle qui sont ou ont été en recherche d'emploi.

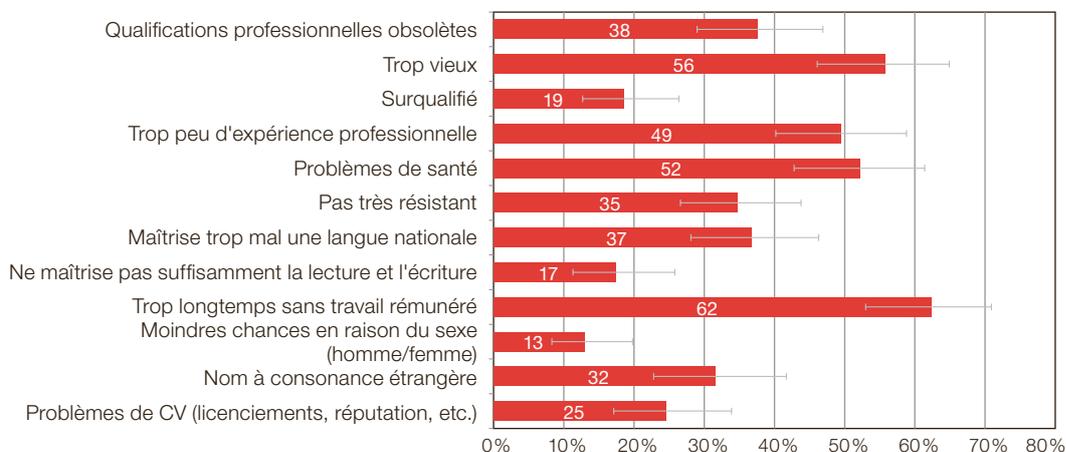
Les principales raisons invoquées sont au nombre de quatre : environ 50 % des personnes interrogées (ou plus) supposent que leur situation est certainement ou vraisemblablement imputable au chômage de longue durée (figure 25). On voit une fois encore que la non-intégration dans le marché du travail est souvent liée à des problèmes de santé. De nombreuses personnes indiquent qu'elles sont déjà depuis trop longtemps sans travail rémunéré, ce qui n'est pas surprenant eu égard au fait que beaucoup ont perdu leur dernier emploi il y a plusieurs années. Les chances restreintes de retrouver un emploi en raison de l'âge sont un motif fréquemment cité. Un peu plus de la moitié des 40-49 ans et la presque totalité (90 %) des personnes de 50 ans et plus le mentionnent. L'inverse se vérifie en ce qui concerne l'absence d'expérience professionnelle, qui est la raison la plus répandue parmi les 28-39 ans. Il est étonnant qu'une part importante des 50 ans et plus mentionnent également ce type de problème. Ces réponses cachent probablement des parcours professionnels irréguliers et de longues phases de chômage.

Figure 25

Personnes non actives cherchant ou ayant cherché un emploi : raisons des difficultés rencontrées lors de la recherche (auto-évaluation)

Exemple de lecture

L'âge est la deuxième raison (56%) invoquée par les personnes sans activité qui cherchent ou ont cherché un emploi sans succès (2^e barre en partant du haut).



Mentions multiples possibles. Lignes horizontales à l'extrémité des barres : intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95 %. Base : toutes les personnes non actives qui ont recherché un emploi rémunéré après avoir perdu le précédent ou terminé une formation (N=140) ; la part des personnes n'ayant fourni aucune indication varie entre 1,4 % et 5,7 % selon les catégories de réponses.

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

Les personnes interrogées qui indiquent ne pas avoir trouvé de travail en raison d'une discrimination entre les sexes sont relativement rares. En séparant les réponses par sexe, on constate qu'un peu plus d'un sixième des femmes mentionne cette raison. Les discriminations supposées en raison de la nationalité ou de l'ethnie sont plus fréquentes : environ la moitié des étrangères et étrangers interrogés pensent ne pas avoir (re)trouvé d'emploi parce que leur nom a une consonance étrangère. Il est intéressant de constater que l'absence de maîtrise d'une langue nationale est citée comme motif

non seulement par des étrangers (45 %), mais aussi par des Suisses (27 %) : ces derniers évoquent probablement le manque de connaissance d'une deuxième langue nationale, qui limite leurs chances de trouver un emploi. Les réponses reflètent par conséquent le bilinguisme du canton de Berne et les exigences qui en découlent.

4.3.3 Recours aux prestations liées aux besoins

Les données fiscales ne permettent pas de déterminer si une personne perçoit ou non des prestations sociales liées aux besoins, autrement dit qui ne sont versées que si le revenu et la fortune sont inférieurs à un seuil donné : réduction des primes d'assurance-maladie, aide sociale ou prestations complémentaires à l'AVS/AI. Les taux de ménages pauvres ou menacés de pauvreté issus de l'analyse des données fiscales se réfèrent par conséquent à la situation financière avant recours aux prestations liées aux besoins. Cela signifie que ces ménages ne parviennent pas à assurer leur minimum vital par leurs propres moyens. On ne sait en revanche ni s'ils bénéficient ou non de prestations sociales liées aux besoins, ni s'ils y ont droit. A cet effet, il faudrait connaître non seulement leurs revenus, mais également leurs dépenses et divers autres facteurs, suivant la prestation concernée.

Les prestations sociales liées aux besoins les plus fréquentes dans le canton de Berne sont les réductions de primes d'assurance-maladie, les prestations complémentaires à l'AVS/AI et l'aide sociale, qui constitue le dernier filet de protection du système de sécurité sociale⁸³.

Réductions de primes d'assurance-maladie

Les réductions de primes d'assurance-maladie ne sont pas destinées aux seules personnes touchées par la pauvreté, mais également à celles dont le revenu est modeste. Celles qui disposent d'un revenu moyen devraient également en bénéficier lorsqu'elles ont des enfants en formation (jeunes adultes y compris). Au total, 80 % des personnes interrogées indiquent avoir obtenu une réduction de prime. Parmi celles qui déclarent le contraire, on trouve notamment des personnes soutenues par l'aide sociale ainsi que par des prestations complémentaires à l'AVS/AI, et qui ont droit à cette réduction. Il est probable que ces personnes ne savent pas qu'elles en bénéficient parce qu'elle ne leur est pas versée directement et que la prime restante est couverte partiellement ou entièrement par l'aide sociale ou les prestations complémentaires. Si l'on suppose que ces personnes obtiennent une réduction de prime d'assurance-maladie, le taux de bénéficiaires passe à 91 % des personnes sondées.

Ce taux élevé est vraisemblablement dû au fait que les ayants droit potentiels sont automatiquement avertis sur la base de leurs données fiscales qu'ils peuvent demander des réductions de primes d'assurance-maladie. En revanche, ce droit ne peut pas toujours être vérifié automatiquement, notamment pour les personnes imposées à la source.

Prestations complémentaires à l'AVS/AI

Ont droit aux prestations complémentaires les personnes qui reçoivent des prestations de l'AVS ou de l'AI, mais auxquelles ces prestations ne suffisent pas pour assurer leur existence. Etant donné que toutes les personnes interrogées sont en âge de travailler, il s'agit concrètement de prestations complémentaires à l'AI ou de rentes de veuve, de veuf ou d'orphelin de l'AVS. La grande majorité de ces personnes (environ 80 %) bénéfi-

⁸³ Les bourses d'études n'ont pas fait l'objet de questions détaillées dans le cadre de l'enquête. En effet, le groupe cible ne comporte que des personnes âgées de 28 ans et plus. Par ailleurs, la précarité imputable à la formation est exclue de l'enquête. Contrairement à la plupart des autres cantons, le canton de Berne ne subordonnait pas le versement d'avances de contributions d'entretien au revenu et à la fortune. Il a modifié sa pratique depuis le début 2015. Un délai transitoire courant jusqu'au milieu de 2016 a été aménagé en ce qui concerne les décisions antérieures et les demandes déposées. Par conséquent, les avances de contributions d'entretien n'ont pas été abordées en détail dans l'enquête réalisée au printemps 2015.

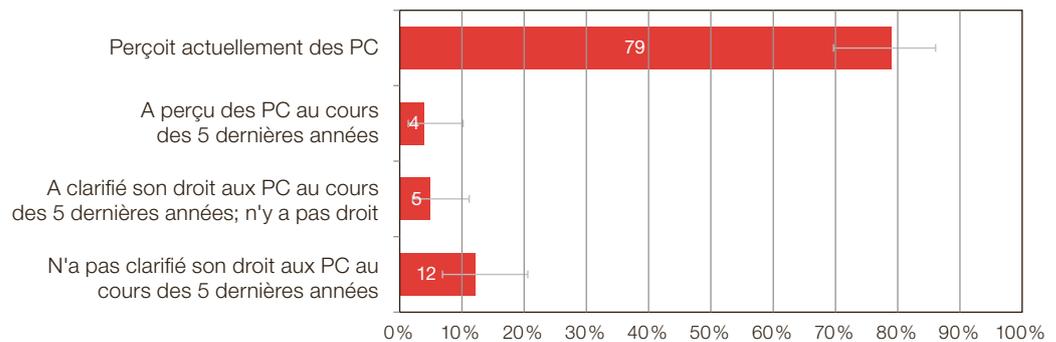
cie effectivement de prestations complémentaires. Environ 10 % déclarent avoir renoncé à clarifier leur droit aux prestations complémentaires. Les autres ont soit reçu une réponse négative ou ont bénéficié de prestations complémentaires au cours des cinq années précédentes, mais n'en perçoivent plus au moment de l'enquête. Ce groupe de non-bénéficiaires est trop petit pour qu'il soit possible de déterminer de manière fiable la raison pour laquelle ils ont renoncé à clarifier leur droit ou reçu une réponse négative⁸⁴.

Figure 26

Bénéficiaires de prestations de l'AVS/AI: recours à des prestations complémentaires

Exemple de lecture

79 % des personnes interrogées bénéficiant de prestations de l'AVS ou de l'AI bénéficient également de prestations complémentaires (première barre en partant du haut).



Lignes horizontales à l'extrémité des barres: intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95 %. Base: ensemble des personnes interrogées qui bénéficient de prestations de l'AVS/AI (N=115); les indications concernant le recours aux prestations complémentaires manquent dans 5,2 % des cas.

Source: enquête SAP/BASS/LINK, calculs: BASS.

Le revenu de remplacement fourni par la rente AI ou AVS et par les prestations complémentaires liées aux besoins doit couvrir le minimum vital. Les bénéficiaires de prestations complémentaires ne reçoivent qu'exceptionnellement une aide compensatoire provisoire de l'aide sociale. Ce peut être le cas lorsque l'autorité compétente de la caisse de compensation prend en compte un revenu hypothétique parce qu'elle est d'avis que la personne concernée – si elle perçoit une rente AI partielle – ou sa ou son partenaire seraient capables d'assurer un revenu du travail rémunéré (ou de l'augmenter).

Aide sociale

Les analyses n'intègrent pas les bénéficiaires de prestations complémentaires, qui ne recourent généralement pas à l'aide sociale. Au moment de l'enquête, quelque 40 % des personnes restantes ne bénéficiant pas de prestations complémentaires ont perçu une aide sociale, et 10 % y ont eu recours dans les cinq années précédentes. Elles ne sont que 5 % à avoir clarifié leur droit au cours des cinq années précédentes et à ne pas avoir perçu les prestations correspondantes. Les autres personnes interrogées (près de la moitié) n'ont pas fait cette démarche. Les personnes ayant droit à l'aide sociale mais qui y ont renoncé constituent l'exception (figure 27)⁸⁵.

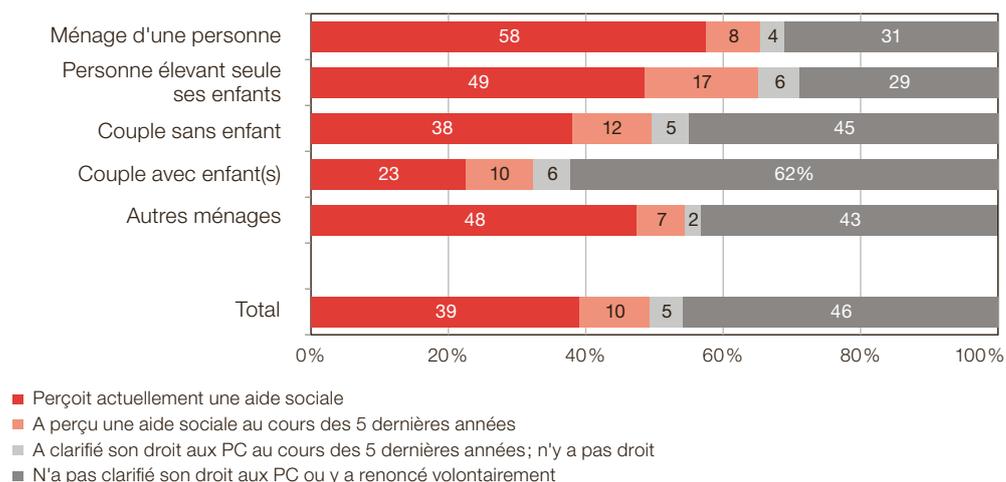
⁸⁴ Le canton de Berne complète les prestations complémentaires à l'AVS/AI par des allocations sur décret lorsque ces prestations ne couvrent pas le minimum vital. Elles seront cependant supprimées d'ici le début 2016. Depuis quelques années, le nombre de bénéficiaires d'allocations sur décret a progressivement diminué pour ne plus atteindre qu'environ 1 000 en 2013. Lors de l'enquête, 1,8 % de toutes les personnes interrogées et 11 % de tous les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI ont déclaré recevoir des allocations sur décret.

⁸⁵ Cela étant, le groupe des personnes qui ne se sont pas renseignées sur leur droit à l'aide sociale n'équivaut pas au taux de non-recours à l'aide sociale. Ce taux comprend en effet les personnes qui auraient droit à l'aide sociale, mais qui ne font pas valoir ce droit. Le seuil du droit à l'aide sociale est toutefois légèrement inférieur au seuil de risque de pauvreté de l'analyse des données fiscales et à celui utilisé dans l'enquête. Il convient de noter en particulier que la prise en compte de la fortune est beaucoup plus large dans l'aide sociale. C'est pourquoi le groupe des personnes qui ne se sont pas renseignées sur leur droit à l'aide sociale comprend également des personnes qui n'y ont pas droit.

Figure 27

Recours à l'aide sociale par type de ménage**Exemple de lecture**

58 % des ménages d'une personne (bénéficiaires de prestations complémentaires exclus) déclarent percevoir actuellement une aide sociale (1^{re} barre en partant du haut; 1^{re} catégorie en partant de la gauche).



Base: ensemble des personnes interrogées qui ne bénéficient pas de prestations complémentaires à l'AVS/AI (N=534); les indications concernant le recours à l'aide sociale manquent dans 0,4% des cas.

Source: enquête SAP/BASS/LINK, calculs: BASS.

La part des bénéficiaires de l'aide sociale diffère considérablement d'un type de ménage à l'autre. Elle est très faible chez les couples avec enfants notamment et plutôt faible chez les couples sans enfants. Il est probable que cette situation est due pour l'essentiel au fait que les ménages de couples sont plus nombreux à disposer de revenus d'un travail rémunéré supérieurs au seuil de l'aide sociale.

Une analyse statistique multivariée de corrélation englobant la situation financière, la participation à la vie active, l'âge, la formation, l'état de santé et la nationalité supprime les effets qui pourraient être imputables au type de ménage. Les seuls facteurs déterminants sont ceux qui sont étroitement liés à la situation financière du ménage: la probabilité de recours à l'aide sociale augmente avec l'écart de risque de pauvreté (selon l'analyse des données fiscales 2013), avec l'inexistence de soutien potentiel par des amis et connaissances, avec l'absence de travail rémunéré dans le ménage (personne interrogée et partenaire) et avec l'évaluation individuelle des personnes interrogées des difficultés du ménage à couvrir ses dépenses mensuelles.

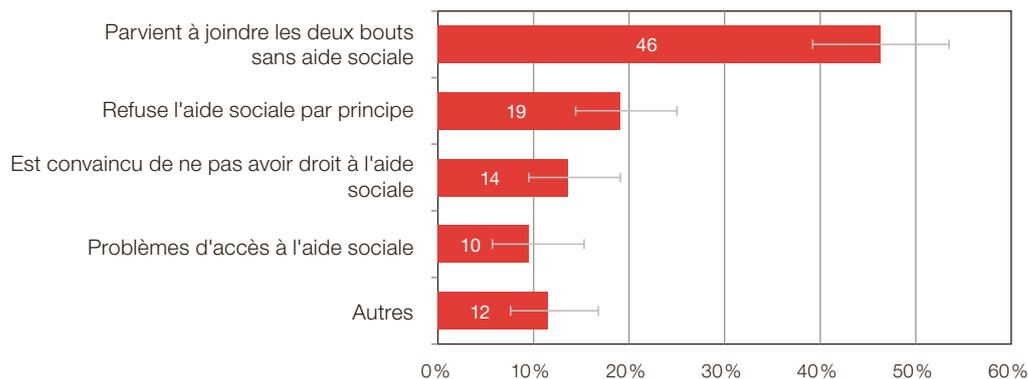
Pourquoi certaines personnes qui vivent dans la précarité financière renoncent-elles à clarifier leur droit à l'aide sociale? Près de 50% d'entre elles indiquent comme motif qu'elles sont toujours arrivées à s'en sortir sans cette aide (figure 28). Un cinquième refuse catégoriquement tout recours à l'aide sociale. Un septième seulement invoque la certitude de ne pas y avoir droit. Les problèmes d'accès occupent la première place pour 10% des personnes: elles déclarent ne pas savoir ce qu'est l'aide sociale ou comment la demander, que la procédure est trop compliquée, qu'elles ont fait des expériences négatives avec les autorités compétentes ou, dans le cas des étrangers, qu'elles ont peur de perdre leur autorisation de séjour. Il convient toutefois de souligner que les entretiens n'ont été menés que dans trois langues et majoritairement avec des Suisses et des étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement C. Si d'autres catégories d'étrangers avaient été prises en compte, ces chiffres auraient probablement été plus élevés. Parmi les personnes interrogées, on constate des différences significatives entre Suisses et étrangers en ce qui concerne les problèmes d'accès (6% contre 20%).

Figure 28

Principal motif pour lequel les personnes interrogées renoncent à clarifier leur droit à l'aide sociale

Exemple de lecture

19 % des personnes (bénéficiaires de prestations complémentaires exclus) qui renoncent à clarifier leur droit à l'aide sociale indiquent qu'elles n'en veulent pas (2^e barre en partant du haut)



Lignes horizontales à l'extrémité des barres: intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95%. Base: toutes les personnes interrogées ne bénéficiant pas de prestations complémentaires et qui n'ont pas clarifié leur droit à l'aide sociale au cours des cinq années précédentes (N=227); les indications concernant le motif manquent dans 1,3% des cas. Source: enquête SAP/BASS/LINK, calculs: BASS.

4.3.4 Santé

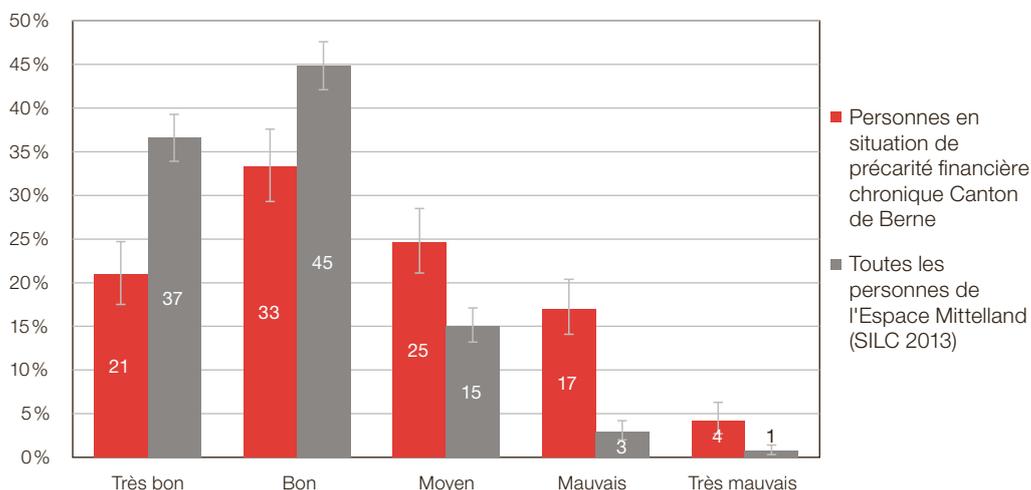
La pauvreté ne se limite pas à un problème financier. La plupart des approches scientifiques lui reconnaissent plusieurs dimensions: la marge de manœuvre et les perspectives d'une personne ne dépendent pas uniquement de son revenu et de sa fortune, mais aussi de son état de santé, de son niveau de formation, du fait qu'elle exerce ou non une activité rémunérée et de la mesure dans laquelle son environnement social la soutient ou représente une charge. L'enquête a notamment mis l'accent sur la santé.

Figure 29

Evaluation personnelle de l'état de santé

Exemple de lecture

21 % des personnes interrogées vivant dans la précarité financière chronique estiment que leur santé est très bonne (1^{re} colonne en partant de la gauche), contre 37 % de la population totale comparable (2^e colonne en partant de la gauche).



Lignes verticales à l'extrémité des colonnes: intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95%. Colonnes rouges: toutes les personnes interrogées (N=620); les réponses à la question concernée manquent dans 0,5% des cas. Colonnes grises: groupe de référence SILC: tous les ménages de l'Espace Mittelland qui correspondent aux critères de l'enquête SAP/BASS/LINK en matière d'âge des membres du ménage et en termes de structure du ménage (N= 1627); les réponses à la question concernée manquent dans 0,1% des cas. Source: enquête SAP/BASS/LINK, calculs: BASS.

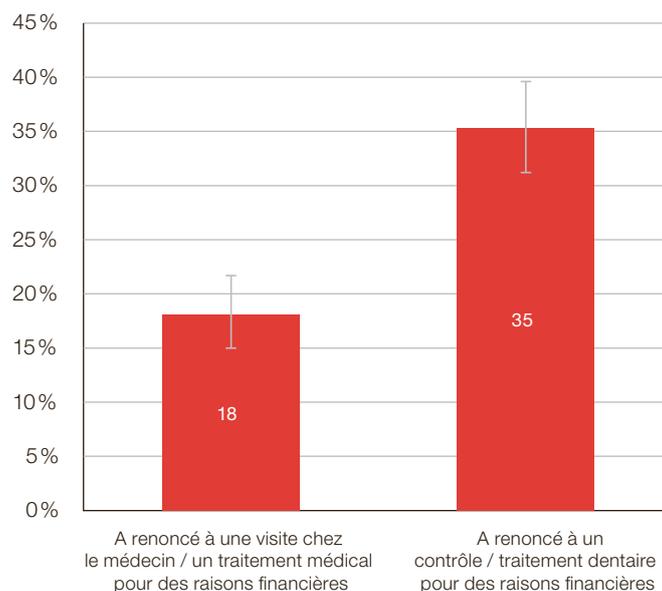
On a vu dans ce qui précède que la précarité financière et la santé sont étroitement liées. Les difficultés d'intégration sur le marché du travail (travail à temps partiel, absence de travail rémunéré) vont souvent de pair avec des problèmes de santé. Il n'est donc pas étonnant que les personnes interrogées portent sur leur état de santé un jugement plus négatif que la population totale comparable de la grande région Espace Mittelland. La part des personnes interrogées jugeant que leur santé est très bonne n'atteint que 21 %, donc environ la moitié seulement. A l'inverse, 21 % des personnes interrogées déclarent que leur état de santé est mauvais ou très mauvais, contre 4 % seulement de la population totale de l'Espace Mittelland (figure 29).

Ces liens entre statut social et santé sont avérés tant dans la recherche internationale qu'en Suisse⁸⁶. Il existe donc un consensus général sur le fait que le statut social a une plus grande influence sur la santé que l'inverse. Cela signifie qu'il y a plus de gens en mauvaise santé en raison de leur statut social inférieur que de personnes dont le statut social a baissé en raison de problèmes de santé.

L'enquête a vérifié la mesure dans laquelle la précarité financière influence le recours aux soins médicaux. On a demandé aux personnes interrogées si, au cours des douze derniers mois, elles avaient renoncé à un traitement médical ou dentaire pour des raisons financières. En ce qui concerne les traitements dentaires, les réponses affirmatives sont beaucoup plus nombreuses (35 %) que pour les traitements médicaux (18 % ; figure 30). Il est vraisemblable que cette situation est étroitement liée au fait que les traitements dentaires ne sont pas couverts par l'assurance-maladie obligatoire.

Figure 30

Personnes interrogées ayant renoncé à des traitements médicaux et dentaires au cours des douze derniers mois



Exemple de lecture

18 % des personnes interrogées indiquent avoir renoncé à une visite chez le médecin ou à un traitement médical pour des raisons financières au cours des douze derniers mois (1^{re} colonne en partant de la gauche).

Lignes verticales à l'extrémité des colonnes : intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95 %. Base : toutes les personnes interrogées (N=620), les indications manquent dans 0,5 % des cas en ce qui concerne les traitements médicaux et sont complètes pour ce qui est des traitements dentaires.

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

Les différences entre les personnes interrogées et la population totale méritent d'être soulignées : lorsqu'on utilise les données de la SILC, on obtient des taux nettement plus bas pour la grande région Espace Mittelland : moins de 2 % pour les traitements médi-

⁸⁶ Voir Siegrist/Marmot 2008 ; Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) 2010 ; Office fédéral de la statistique (OFS) ; Reich/Wolffers 2015.

caux et moins de 7 % pour les traitements dentaires⁸⁷. Cette tendance dans la population totale est confirmée par d'autres recherches⁸⁸. De même, une étude suisse confirme l'écart important des taux de personnes ayant renoncé à des traitements médicaux et dentaires entre les catégories de population plus pauvres et les plus riches⁸⁹.

4.3.5 Conseil

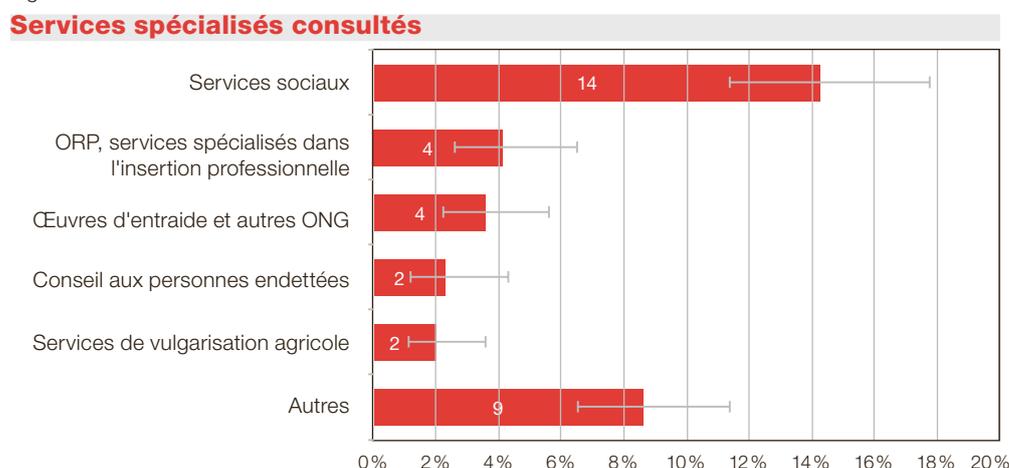
Pour les personnes pauvres et menacées de pauvreté, le soutien financier est vital, mais ne suffit pas toujours à éliminer durablement les causes de la pauvreté. Il est donc important qu'elles puissent recourir à des prestations de conseil qui les aident à se tirer de situations difficiles.

Au total, 30 % des personnes interrogées déclarent s'être adressées à au moins un service spécialisé durant les cinq dernières années pour améliorer leur situation ou parvenir à joindre les deux bouts plus facilement. Au cours de cette période, la majorité ne s'est adressée qu'à un seul service spécialisé, et un quart à plusieurs.

Les analyses multivariées montrent que le recours au conseil dépend à la fois de la charge objective et subjective : plus l'écart de risque de pauvreté d'un ménage est grand (selon les données fiscales 2013), plus les personnes interrogées sont nombreuses à se faire conseiller durant les cinq dernières années. Il en va de même des personnes interrogées qui déclarent avoir d'importantes ou de très importantes difficultés financières. Le recours au conseil recule à mesure que les personnes concernées avancent en âge, probablement parce que leur situation persiste depuis plus longtemps et qu'elles se sont déjà fait conseiller auparavant.

Quels sont les services spécialisés auxquels les personnes interrogées ont recouru ? Le plus fréquemment cité, et de loin, est l'aide sociale (figure 31). Les autres ne figurent pas dans un ordre précis. La catégorie «Autres» est relativement grande, mais on n'y distingue aucun type de service spécialisé plus souvent cité que les autres. Les offices AI, les centres d'orientation professionnelle, les centres de consultation pour femmes, les services psychiatriques et les études d'avocat reviennent à plusieurs reprises.

Figure 31



Exemple de lecture

Le service social est le service spécialisé le plus souvent consulté (14 %) (1^{re} barre en partant du haut).

Mentions multiples possibles. Lignes horizontales à l'extrémité des barres : intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95 %. Base : toutes les personnes interrogées (N=620); les indications concernant le recours au conseil et les services consultés manquent dans 1,9 % des cas.

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

⁸⁷ Il est probable que ce résultat est partiellement dû à une légère différence de méthode en ce qui concerne ce sujet. Dans le cadre de la présente enquête, il a été demandé directement aux personnes pauvres et menacées de pauvreté si, au cours des douze derniers mois, elles avaient renoncé pour des raisons financières à un traitement médical ou dentaire nécessaire. Lors de l'enquête SILC, deux questions ont été posées : premièrement, si la personne interrogée avait renoncé à un traitement, deuxièmement, pour quelle raison.

⁸⁸ Bodenmann et al. 2014 ; Guessous et al. 2012.

⁸⁹ Guessous et al. 2012.

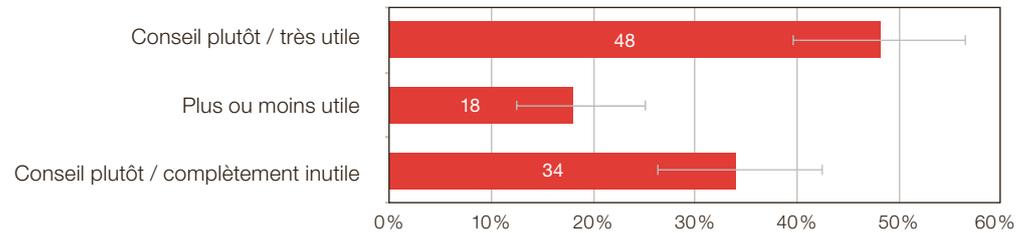
L'estimation quant à l'utilité des conseils diverge. Environ 50 % des personnes interrogées déclarent que les conseils reçus leur ont été plutôt utiles ou très utiles, un tiers qu'ils ont été inutiles et près d'un cinquième qu'ils ont été plus ou moins utiles (figure 32).

Figure 32

Utilité des conseils dispensés par les services spécialisés

Exemple de lecture

48 % des personnes ayant recouru à un conseil durant les cinq dernières années indiquent qu'il a été plutôt utile ou très utile (1^{re} barre en partant du haut).



Lignes horizontales à l'extrémité des barres : intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95 %. Base : toutes les personnes interrogées qui se sont adressées à au moins un service spécialisé au cours des cinq dernières années (N=175) ; les indications concernant l'utilité du conseil manquent dans 1,7 % des cas.

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

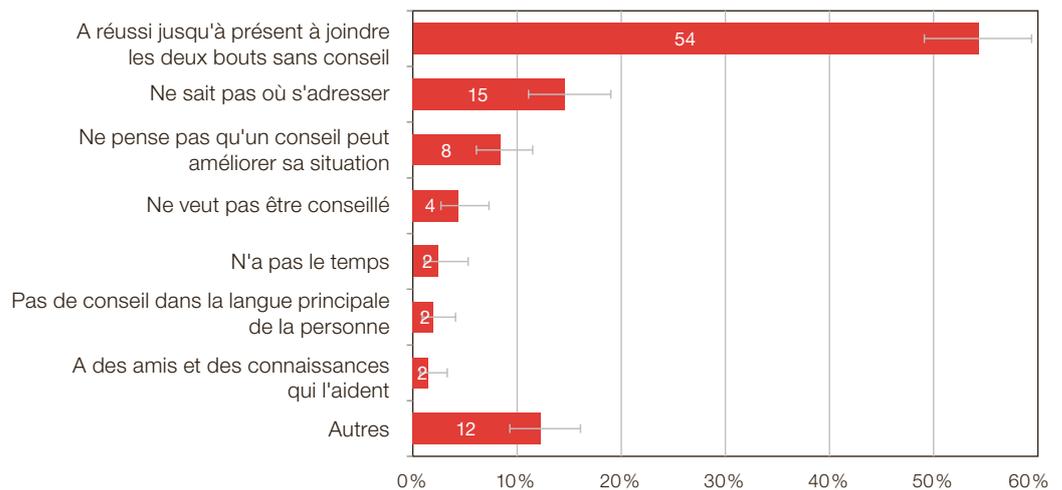
Pourquoi de nombreuses personnes interrogées n'ont-elles pas recouru à un conseil au cours des cinq dernières années ? Le résultat est très similaire à celui de la clarification d'un éventuel droit à l'aide sociale (voir point 4.3.3) : la majorité d'entre elles indique qu'elles sont toujours arrivées à joindre les deux bouts sans conseil (figure 33). La deuxième raison, qui vient loin derrière, est le fait que certaines personnes ne connaissent pas l'existence des services spécialisés et ne savent pas auquel s'adresser. Un peu plus d'un dixième des personnes interrogées sont avant tout persuadées qu'un conseil ne changerait rien à leur situation.

Figure 33

Principale raison pour laquelle les personnes interrogées ont renoncé à un conseil spécialisé

Exemple de lecture

54 % des personnes n'ayant pas recouru à un conseil durant les cinq dernières années indiquent avoir jusqu'à présent pu joindre les deux bouts sans conseil (1^{re} barre en partant du haut).



Lignes horizontales à l'extrémité des barres : intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95 %. Base : toutes les personnes interrogées qui ne se sont pas adressées à au moins un service spécialisé au cours des cinq dernières années (N=439) ; les indications concernant l'utilité du conseil manquent dans 3,4 % des cas.

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

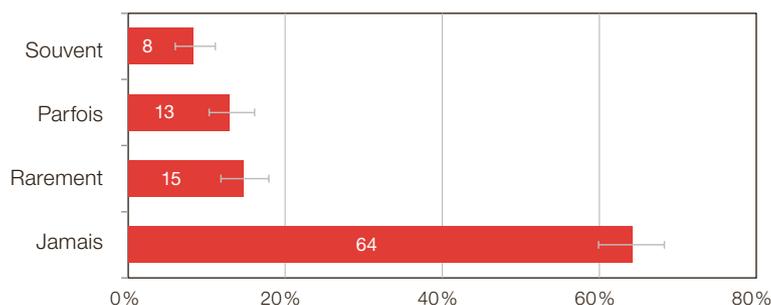
Recourir à un conseil personnalisé demande un effort personnel relativement important, raison pour laquelle la recherche d'informations sur Internet pourrait constituer une solution de remplacement ou au moins un complément. Toutefois, l'enquête révèle que peu de personnes pauvres et menacées de pauvreté en âge de travailler utilisent régulièrement Internet pour se procurer des informations qui leur seraient utiles pour améliorer leur situation (figure 34). Lorsqu'elles le font, leurs recherches portent principalement sur trois sujets : les offres d'emploi, la planification budgétaire et les produits bon marché.

Figure 34

Recherche sur Internet d'informations susceptibles d'aider à améliorer la situation

Exemple de lecture

64 % des personnes interrogées déclarent ne jamais rechercher elles-mêmes sur Internet des informations susceptibles de les aider à améliorer leur situation (dernière barre en partant du haut).



Lignes horizontales à l'extrémité des barres : intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95 %. Base : toutes les personnes interrogées (N=620) ; les indications concernant l'utilisation d'Internet manquent dans 1,1 % des cas.

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

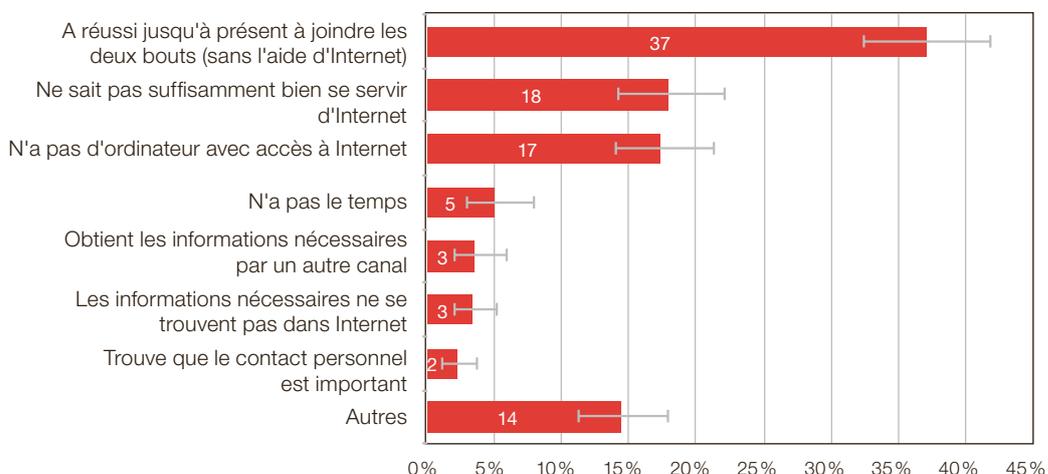
La question de savoir quelle en était la raison principale leur a été posée. Cette fois-ci encore, la plupart invoquent le fait d'être parvenues à joindre les deux bouts sans cette démarche. La réponse est toutefois moins fréquente et des difficultés d'accès manifestes apparaissent : près d'un cinquième de ces personnes ne savent pas se servir (suffisamment bien) d'Internet. Elles sont à peu près le même nombre à ne pas posséder d'ordinateur avec accès à Internet.

Figure 35

Principale raison pour laquelle les personnes interrogées renoncent à la recherche sur Internet d'informations susceptibles de les aider à améliorer leur situation

Exemple de lecture

18 % des personnes qui n'utilisent Internet que rarement ou ne l'utilisent jamais pour rechercher des informations susceptibles de les aider à améliorer leur situation indiquent ne pas savoir s'en servir (suffisamment bien) (2^e barre en partant du haut). 17 % déclarent ne pas posséder d'ordinateur avec accès à Internet (3^e barre en partant du haut).



Lignes horizontales à l'extrémité des barres : intervalles de confiance dans la zone desquels la valeur réelle se situe selon une probabilité de 95 %. Base : toutes les personnes qui n'utilisent Internet que rarement ou ne l'utilisent jamais pour rechercher des informations susceptibles de les aider à améliorer leur situation (N=484) ; l'indication du principal motif manque dans 1,2 % des cas.

Source : enquête SAP/BASS/LINK, calculs : BASS.

4.4 Recours à l'aide sociale dans le canton de Berne en comparaison suisse

Les données fiscales analysées permettent de brosser un tableau détaillé de la population touchée par la pauvreté, autrement dit de mesurer l'ampleur et l'évolution de la pauvreté dans le canton de Berne. Elles soulignent l'importance du revenu d'un travail rémunéré et d'autres composantes de revenu telles que les rentes et les revenus de la fortune.

En revanche, elles ne contiennent ni données sociodémographiques ni informations différenciées sur les conditions de vie de la population. Elles n'autorisent pas non plus de comparaisons intercantionales. Pour combler, partiellement du moins, cette lacune, d'autres sources de données ont été étudiées. Il s'agit d'une part de l'enquête mentionnée auprès des personnes touchées par la pauvreté (voir point 4.3) et de l'autre, de la statistique suisse de l'aide sociale de l'Office fédéral de la statistique. La statistique suisse de l'aide sociale recense systématiquement l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale et fournit un grand nombre de données concernant tant les demandeurs que tous les membres de la famille et du ménage qu'ils soutiennent. L'analyse de ces données permet de dresser un portrait relativement précis de ce groupe de personnes et aide à déceler les combinaisons spécifiques de risques qui augmentent la probabilité de recours à l'aide sociale. Grâce à elle, il est possible d'identifier des états de fait fondamentaux et de tirer des parallèles entre le canton de Berne et la Suisse.

L'essentiel en bref

- En 2013, le taux d'aide sociale du canton de Berne est supérieur d'environ un point de pourcentage au taux moyen suisse. Le risque de devoir recourir à l'aide sociale est particulièrement marqué chez les personnes âgées de 45 ans ou moins. En comparaison, le canton de Berne verse une aide sociale à un plus grand nombre de personnes âgées de 0 à 17 ans que la moyenne des cantons suisses.
- De même, le taux d'aide sociale au sens large⁹⁰ est plus élevé dans le canton de Berne. Cela est essentiellement dû au fait que la population bernoise comprend un plus grand nombre de personnes d'un certain âge et donc de bénéficiaires de prestations complémentaires.
- En 2013, le taux d'assistance du canton de Berne (5,6 %) est également supérieur d'un point de pourcentage à la moyenne suisse. Les personnes élevant seules leurs enfants (taux d'assistance: 25,9 %) présentent un risque particulièrement élevé de devoir recourir à l'aide sociale. La moyenne suisse s'établit à 18,8 %.
- La répartition entre les catégories de situation professionnelle a considérablement changé depuis 2008. En 2013, les personnes actives occupées sont moins nombreuses à percevoir des prestations de l'aide sociale. Parallèlement, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a augmenté parmi les personnes sans emploi et non actives.
- Le risque de dépendre des prestations de l'aide sociale varie très fortement selon la structure de l'unité d'assistance. En 2013, une moyenne de 5,6 % des ménages du canton de Berne dépendent de prestations de l'aide sociale. Toutefois, parmi les personnes élevant seules leurs enfants, un ménage sur quatre dépend de l'aide sociale.

Généralités concernant l'analyse et l'interprétation des données de la statistique de l'aide sociale⁹¹

Dans le langage de l'aide sociale, toute personne déposant une demande d'aide sociale au service responsable est appelée cas ou dossier. Un cas ou un dossier peut représenter une seule personne, p. ex. un homme vivant seul, ou plusieurs, p. ex. une mère élevant seule deux enfants. Les personnes soutenues par l'aide sociale dans le cadre

⁹⁰ Voir glossaire.

⁹¹ Toutes les analyses de la statistique de l'aide sociale portant sur l'ensemble de la Suisse reposent sur les données publiées sur Internet par l'Office fédéral de la statistique. Certaines données cantonales (source Internet) ont également été utilisées ici.

d'un cas ou d'un dossier sont également désignées par le terme d'unité d'assistance. Il convient de faire une distinction entre unité d'assistance et ménage. Une unité peut englober tout un ménage, par exemple lorsqu'un père de famille bénéficie de l'aide sociale pour lui-même, sa femme et trois enfants et lorsqu'aucune autre personne ne vit dans ce ménage. Une unité d'assistance peut aussi correspondre à une partie seulement d'un ménage. C'est le cas lorsqu'une femme seule perçoit une aide sociale, mais qu'elle vit non pas seule mais dans une communauté dont les autres membres ne bénéficient pas de l'aide sociale. Dans les figures ci-dessous, une mention entre parenthèses dans le titre précise s'il s'agit de personnes ou de cas/dossiers. En outre, la notion de structure d'unité d'assistance⁹² est utilisée pour montrer comment une unité d'assistance ou un cas est composé.

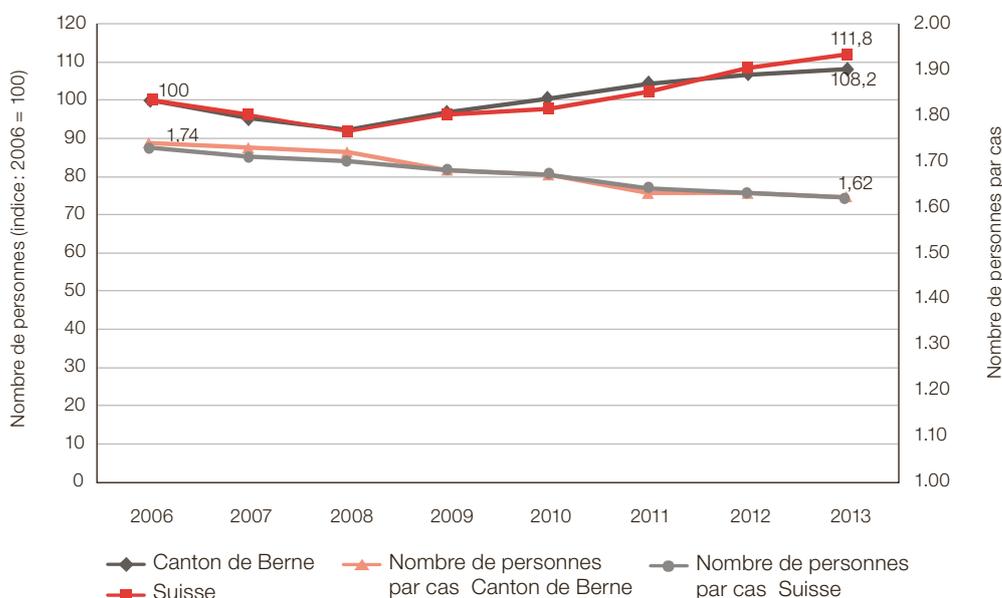
En 2013, 25 942 cas englobant 42 106 personnes bénéficient de l'aide sociale dans le canton de Berne. En 2007 et 2008, le nombre de cas s'inscrit en léger recul par rapport à 2006, pour augmenter ensuite continuellement jusqu'en 2013 (figure 36).

En 2013, le nombre moyen de personnes par cas dans le canton de Berne s'élève à 1,62, ce qui correspond exactement à la moyenne suisse. Ce nombre a diminué pour passer de 1,74 pour le canton de Berne et de 1,73 pour l'ensemble de la Suisse en 2006 à 1,62 dans les deux cas en 2013.

Cela signifie que le nombre de personnes par cas bénéficiant de l'aide sociale a diminué tandis que le nombre de cas assistés s'est accru. Dans l'hypothèse où la plupart des cas correspondent à un ménage, il ressort que le nombre de ménages bénéficiant de l'aide sociale s'inscrit en nette hausse. Sur le plan des coûts, cette évolution est défavorable, car en règle générale, l'augmentation du nombre de ménages représente une charge financière plus lourde que celle du nombre de personnes dans les ménages assistés (en résumé, il est plus cher de financer un plus grand nombre de loyers que plus de produits alimentaires). Par ailleurs, un nombre accru de cas se traduit par un volume supplémentaire de travail administratif.

Figure 36

Evolution des cas et nombre de personnes par cas, canton de Berne et Suisse, 2006–2013 (cas/dossiers)



Exemple de lecture

Entre 2006 et 2013, le nombre de cas dans le canton de Berne augmente de 11,8 %. En 2013, dans le canton de Berne comme en moyenne suisse, le nombre de personnes par cas atteint 1,62.

Remarque :

uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages

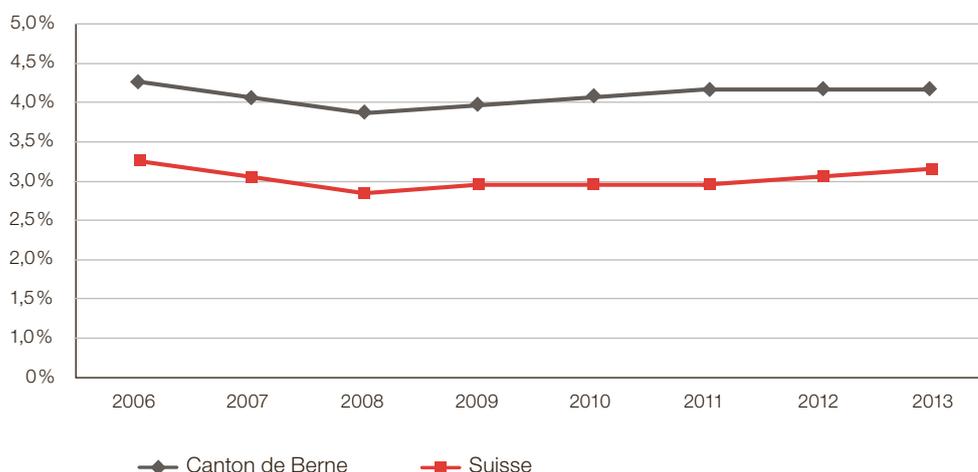
⁹² Structures d'unité d'assistance de ménages privés: cas de personnes seules (vivant seules ou non), de personnes élevant seules leurs enfants (1, 2, 3 ou plus), de couples avec enfants (1, 2, 3 ou plus), de couples sans enfants.

Globalement, entre 2006 et 2013, le nombre de cas et le nombre de personnes par cas évoluent de manière très semblable dans le canton de Berne et en moyenne suisse.

Dans le débat sur la pauvreté et la précarité, l'un des principaux indicateurs est le taux d'aide sociale, qui exprime la part de la population totale recevant des prestations de ce type au cours d'une année. Pour les huit années écoulées, le taux d'aide sociale du canton de Berne est supérieur d'environ un point de pourcentage à celui de l'ensemble de la Suisse. Autrement dit, ces deux taux ont évolué de manière quasiment identique.

Figure 37

Taux d'aide sociale, canton de Berne et Suisse, 2006–2013 (personnes)



Exemple de lecture

En 2008, 3,9 % de la population du canton de Berne dépend de prestations de l'aide sociale, contre 2,9 % en moyenne suisse.

Remarque:

uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages

Comparativement, lorsqu'on prend en compte l'importante dispersion des chiffres cantonaux, le taux d'aide sociale du canton de Berne est proche de la moyenne suisse. A titre de comparaison: en 2013, le canton de Nidwald présente le taux d'aide sociale le plus faible (0,9 %) et le canton de Neuchâtel le plus élevé (7,3 %).

Le fait que le taux d'aide sociale du canton de Berne soit supérieur d'environ un point de pourcentage à celui de l'ensemble de la Suisse est dû en grande partie à la pratique bernoise qui, contrairement à celle d'autres cantons, consiste à ne verser que très peu de prestations liées aux besoins en amont de l'aide sociale. En conséquence, les personnes en situation précaire sont plus rapidement dépendantes de l'aide sociale dans le canton de Berne. Dans les cantons disposant d'un vaste éventail de prestations situées en amont de l'aide sociale, celle-ci intervient plus tard. Cet effet se renforce à mesure que ces prestations liées aux besoins se font plus rares.

Le taux d'aide sociale au sens strict du terme ne concerne que les personnes qui bénéficient d'une aide sociale économique, autrement dit classique. On parle d'aide sociale au sens large lorsque des personnes perçoivent d'autres prestations d'aide sociale (prestations complémentaires, allocations maternité et allocations parentales, allocations familiales, aides cantonales aux personnes âgées et aux soins, aides au logement, aide aux chômeurs, etc.). En 2012⁹³, elles représentent 10 % de la population du canton de Berne (98 318 personnes) et 8,6 % de la population suisse⁹⁴.

⁹³ Les données plus récentes n'étaient pas encore disponibles lors de la rédaction du présent rapport.

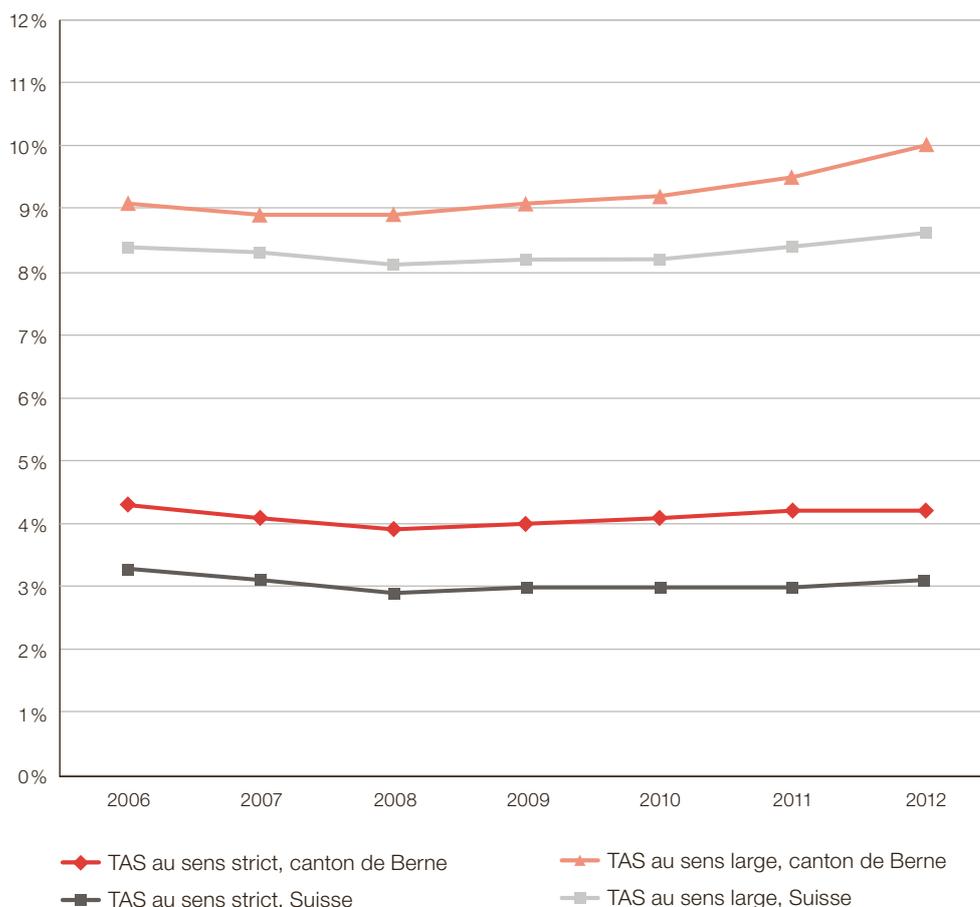
⁹⁴ Sauf mention contraire, le terme « taux d'aide sociale » est utilisé au sens strict dans la suite du rapport.

Figure 38

Taux d'aide sociale au sens strict et au sens large, canton de Berne et Suisse, 2005–2012 (personnes)

Exemple de lecture

En 2010, 9,2 % de la population du canton de Berne dépend de prestations de l'aide sociale au sens large, contre 8,2 % en moyenne suisse.



En 2010, dans le canton de Berne, la hausse du taux d'aide sociale au sens large est légèrement supérieure à celle de l'ensemble de la Suisse. Etant donné que le canton de Berne ne verse pratiquement pas d'autres prestations liées aux besoins, il est probable que cette différence est essentiellement imputable aux bénéficiaires de prestations complémentaires. Cette supposition est appuyée par le fait que les rapports de dépendance des personnes âgées⁹⁵ sont supérieurs à la moyenne dans le canton de Berne (rapport de dépendance des personnes âgées 2013: CH 28,4; BE 32,2). D'autres analyses plus complètes de l'Office fédéral de la statistique indiquent la même chose. Tout comme le taux d'aide sociale, le taux d'aide sociale au sens large présente une dispersion relativement forte: en 2013, le canton de Nidwald enregistre le taux d'aide sociale le plus faible au sens large du terme (3,7 %) et le canton de Bâle-Ville le plus élevé (17,6 %).

La différence entre le taux d'aide sociale du canton de Berne et celui de l'ensemble de la Suisse apparaît également lorsqu'on procède à une analyse différenciée par tranches d'âge. On constate que le taux d'aide sociale du canton de Berne est plus élevé notamment chez les personnes âgées de 0 à 17 ans.

⁹⁵ Rapport de dépendance des personnes âgées: nombre de personnes de 65 ans et plus pour 100 personnes entre 20 et 64 ans. Plus le rapport de dépendance des personnes âgées est élevé, plus la part des personnes de 65 ans est importante par rapport à celle des personnes de 20 à 64 ans. Autrement dit: plus le rapport de dépendance des personnes âgées est élevé, plus la population est âgée.

Figure 39

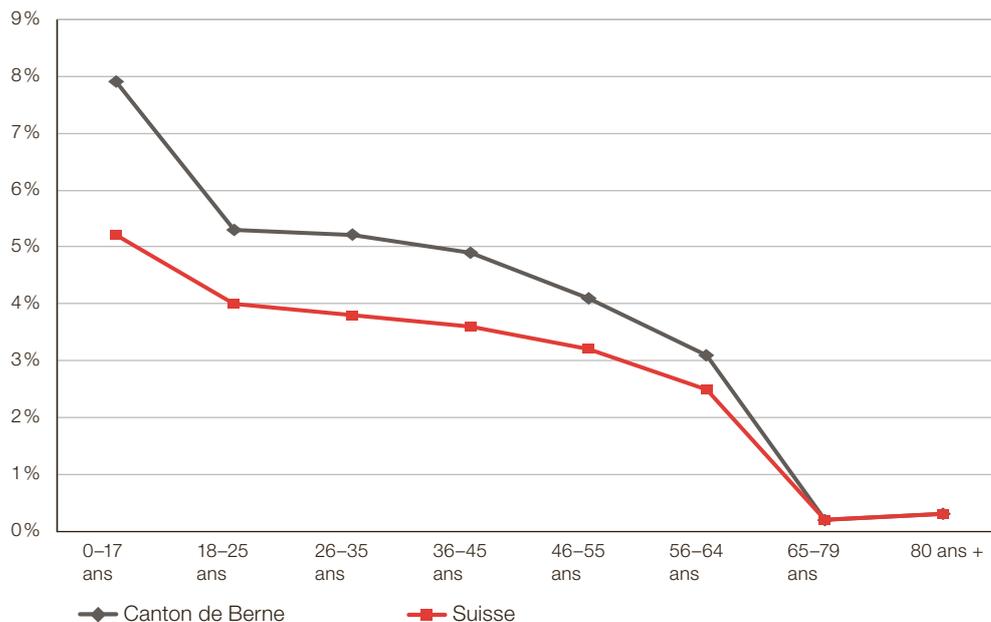
Taux d'aide sociale, canton de Berne et Suisse, 2013 (personnes)

Exemple de lecture

En 2013, dans le canton de Berne, 5,3% des 18–25 ans dépendent de prestations de l'aide sociale.

Remarque:

uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages



Le taux d'aide sociale supérieur à la moyenne des 0 à 17 ans s'explique par le fait que les familles bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne ont en moyenne plus d'enfants que dans l'ensemble de la Suisse. Globalement, dans le canton de Berne comme dans l'ensemble de la Suisse, les personnes des quatre premières tranches d'âge (0–17 ans, 18–25 ans, 26–35 ans et 36–45 ans) présentent un taux d'aide sociale supérieur à la moyenne bernoise et suisse.

La pyramide des âges des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Berne correspond à celle de l'ensemble de la Suisse. La seule différence réside dans un taux légèrement plus élevé parmi les 0-17 ans dans le canton de Berne.

Figure 40

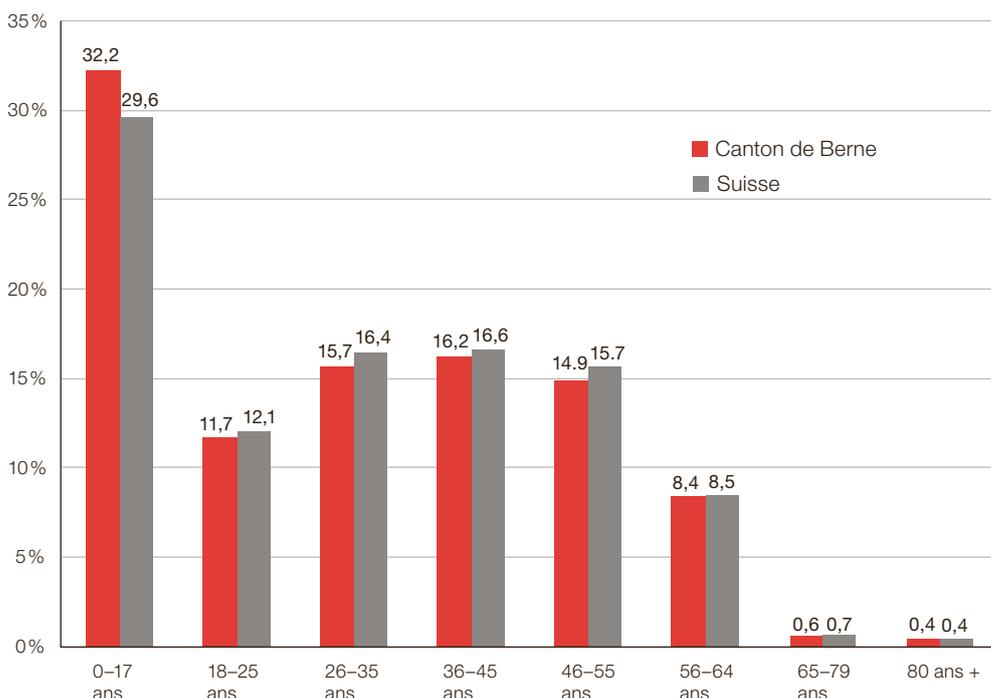
Taux d'aide sociale par âge, canton de Berne et Suisse, 2013 (personnes)

Exemple de lecture

En 2013, dans le canton de Berne, 14,9% des bénéficiaires de l'aide sociale sont âgés de 46 à 55 ans, contre un peu plus de 15% en moyenne suisse.

Remarque:

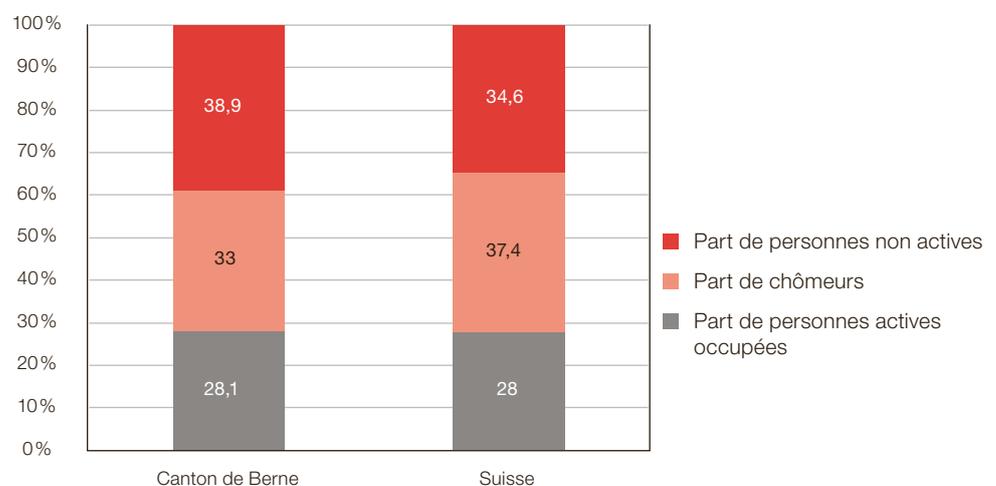
uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages



Si l'on se penche sur la situation professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 15 ans et plus dans le canton de Berne, on constate ce qui suit : environ un tiers sont des personnes actives occupées (à plein temps ou à temps partiel), un tiers des personnes sans emploi (en recherche d'emploi ou intégrées dans des programmes d'occupation) et un tiers des personnes non actives⁹⁶ (personnes au foyer, en formation, en incapacité de travail provisoire, sans opportunité sur le marché du travail). La situation est identique dans l'ensemble de la Suisse⁹⁷. Une légère différence n'apparaît qu'en ce qui concerne les personnes sans emploi et les personnes non actives : elles sont un peu plus nombreuses dans le canton de Berne que dans l'ensemble de la Suisse. Cela constitue un désavantage car, comparativement, le nombre de personnes qui ne peuvent pas ou très difficilement être intégrées dans le marché du travail est supérieur dans le canton de Berne.

Figure 41

Situation professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale à partir de 15 ans, canton de Berne et Suisse, 2013 (personnes)



Exemple de lecture

En 2013, dans le canton de Berne, 33 % de tous les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 15 ans et plus sont sans emploi, contre 37,4 % en moyenne suisse.

Remarques :

uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé ; pour les autres membres de l'unité d'assistance, seuls les cas réguliers sont pris en compte ; sans doubles comptages ; uniquement les personnes âgées de 15 ans et plus.

Travail rémunéré : à partir d'un minimum d'une heure hebdomadaire de travail rémunéré ; les apprentis sont compris dans les personnes actives occupées.

En analysant la situation professionnelle selon l'âge, on obtient le résultat illustré par la figure 42 ci-dessous. Les parts respectives selon l'âge ne peuvent être analysées pertinemment qu'en ce qui concerne les 20–60 ans. Chez les personnes plus et moins âgées, on constate des effets en relation avec la formation et la retraite anticipée.

Chez les jeunes de 15 ans, les valeurs concernant les personnes actives occupées et les personnes non actives sont très éloignées. Cela s'explique par le fait que les apprentis sont inclus dans les personnes actives occupées et tous les autres jeunes dans les personnes non actives. Dès qu'un jeune quitte l'école obligatoire ou une autre formation scolaire pour commencer un apprentissage, il sort de la catégorie des personnes non actives pour entrer dans celle des personnes actives occupées, à condition de bénéficier de l'aide sociale. L'effet est identique lorsqu'un jeune quitte l'école obligatoire ou une autre formation scolaire pour entamer un travail rémunéré. En conséquence, les courbes des personnes actives occupées et celles des personnes non actives sont extrêmement proches jusqu'à l'âge de 20 ans environ.

A partir de 60 ans environ, on remarque un retrait du marché du travail très marqué. Le taux de personnes actives occupées et sans emploi mais potentiellement aptes à exercer une activité rémunérée s'inscrit en forte baisse et, à l'inverse, la part de personnes non actives augmente en proportion.

Les taux sont plus uniformes entre 20 et 60 ans, avec une part légèrement plus élevée des personnes actives occupées entre 30 et 50 ans.

⁹⁶ Voir glossaire.

⁹⁷ Voir Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, Bulletin SAP 2015.

Figure 42

Taux de bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 15 ans et plus par situation professionnelle, canton de Berne, 2013 (personnes)

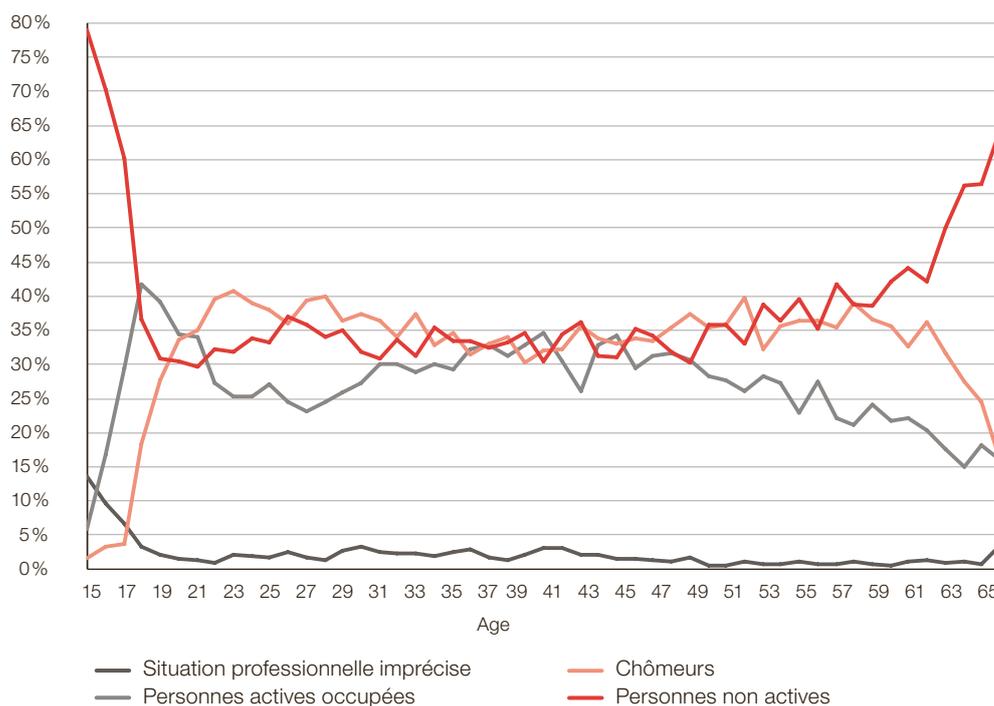
Exemple de lecture

En 2013, dans le canton de Berne, près de 25 % des personnes âgées de 27 ans bénéficiant de l'aide sociale exercent une activité rémunérée.

Remarques:

uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé; pour les autres membres de l'unité d'assistance, seuls les cas réguliers sont pris en compte; sans doubles comptages; uniquement les personnes âgées de 15 ans et plus.

Travail rémunéré: à partir d'un minimum d'une heure hebdomadaire de travail rémunéré; les apprentis sont compris dans les personnes actives occupées.



L'analyse des mêmes données pour 2008 fournit toutefois un résultat différent: la part des personnes actives occupées parmi les 20-60 ans se situe à un niveau nettement plus élevé, celle des personnes sans emploi et non actives étant par conséquent plus basse.

Figure 43

Taux de bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 15 ans et plus par situation professionnelle, canton de Berne, 2008 (personnes)

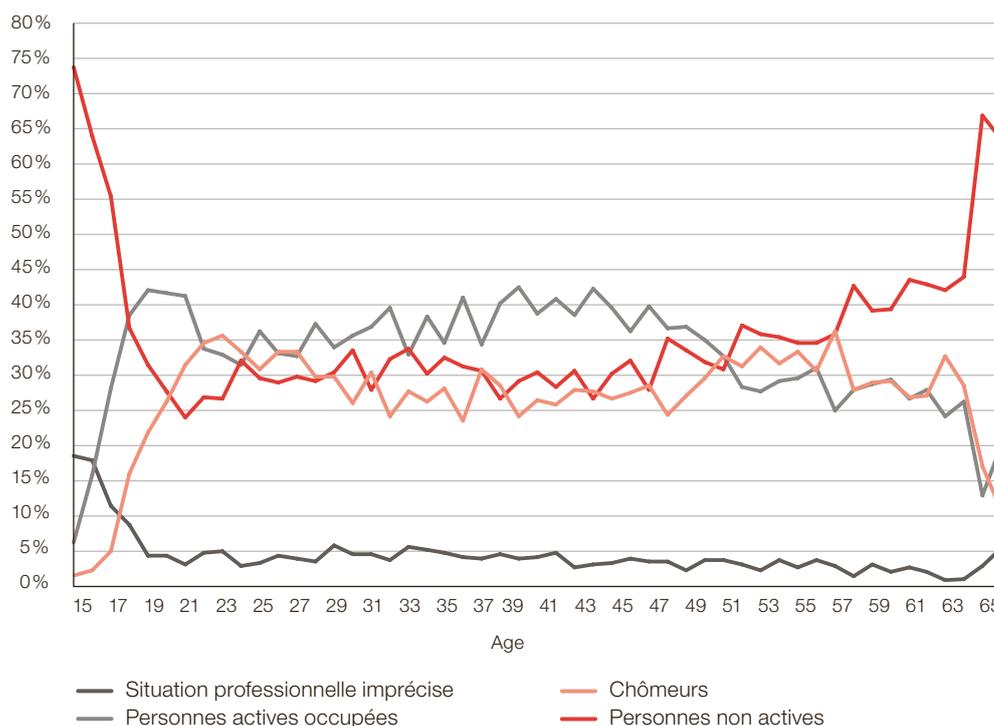
Exemple de lecture

En 2008, dans le canton de Berne, plus de 40 % des personnes âgées de 19 ans bénéficiant de l'aide sociale (apprentis compris) exercent une activité rémunérée.

Remarques:

uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé; pour les autres membres de l'unité d'assistance, seuls les cas réguliers sont pris en compte; sans doubles comptages; uniquement les personnes âgées de 15 ans et plus.

Travail rémunéré: à partir d'un minimum d'une heure hebdomadaire de travail rémunéré; les apprentis sont compris dans les personnes actives occupées.



On assiste donc entre 2008 et 2013 à un glissement notable des personnes actives occupées vers les personnes sans emploi et non actives⁹⁸. C'est parmi les 20–60 ans que ce phénomène est le plus marqué.

Cette évolution peut être interprétée de différentes manières. D'une part, le recul en termes de pourcentage des bénéficiaires de l'aide sociale qui exercent une activité rémunérée pourrait signifier que celui-ci est de plus en plus lucratif dans le canton de Berne. Donc, les personnes actives occupées qui bénéficient de prestations de l'aide sociale sont moins nombreuses que cinq ans auparavant. Simultanément, cette évolution peut refléter une désinsertion professionnelle progressive des bénéficiaires de l'aide sociale. Autrement dit, de moins en moins de bénéficiaires de l'aide sociale exercent une activité rémunérée, et le nombre de personnes sans emploi et non actives est en augmentation constante. Cette situation peut être préjudiciable, car à long terme, une grande partie des personnes non actives ne peut plus être insérée dans le marché du travail et une autre partie n'y parvient qu'au prix de très grandes difficultés.

La répartition des structures d'unité d'assistance parmi les ménages privés est identique dans le canton de Berne et dans l'ensemble de la Suisse. En 2013, la part de loin la plus importante (près de deux tiers) est celle des dossiers concernant une personne. Les personnes élevant seules leurs enfants représentent près d'un cinquième des cas, et les ménages de couples avec enfants environ un dixième. La part des couples sans enfants n'est que de 5,4 %.

Figure 44

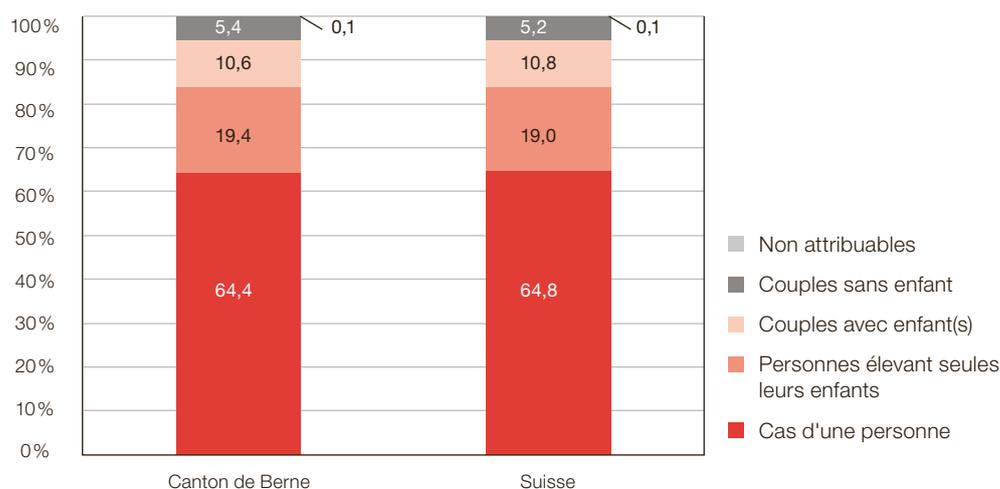
**Structure d'unité d'assistance, canton de Berne et Suisse, 2013
(nombre de ménages privés par structure d'unité d'assistance)**

Exemple de lecture

En 2013, dans le canton de Berne, 64,4 % des cas de bénéficiaires de l'aide sociale sont des dossiers concernant une personne.

Remarque :

uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages



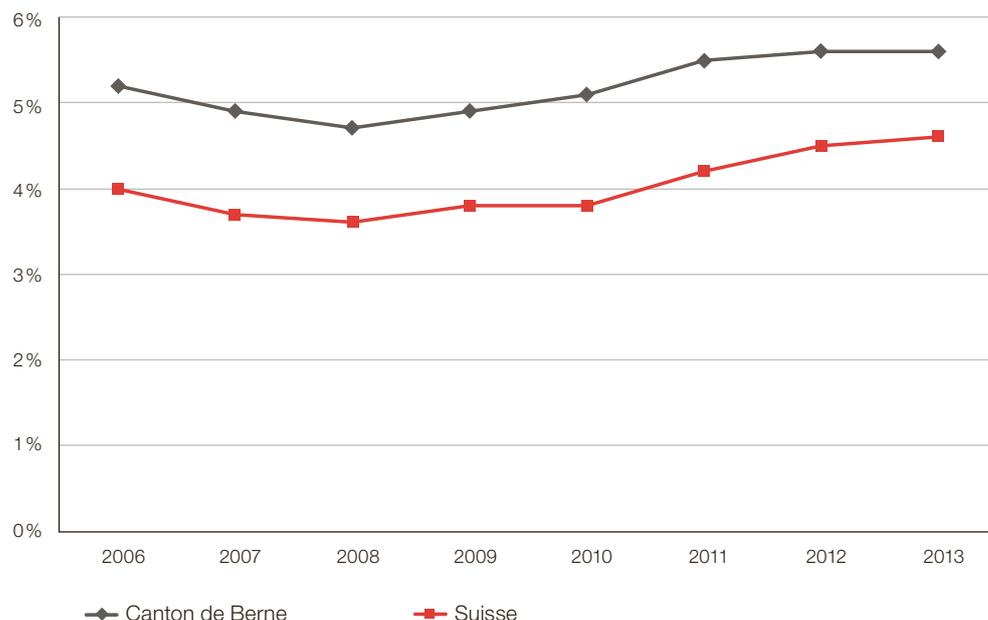
Contrairement au taux d'aide sociale, qui quantifie la probabilité de dépendance de l'aide sociale d'une personne, le taux d'assistance exprime la probabilité de dépendance de l'aide sociale d'un cas, d'un dossier ou d'un ménage.

Dans le canton de Berne, le taux d'assistance est également plus élevé que celui de l'ensemble de la Suisse. En 2013, il est égal à 5,6 % dans le canton de Berne, soit à un point de pourcentage de plus que celui de l'ensemble de la Suisse. Depuis 2011, les taux du canton de Berne et les taux nationaux se sont légèrement rapprochés.

⁹⁸ En réalité, ce changement est intervenu entre 2008 et 2009. Voir à ce propos le bulletin SAP de mars 2015 consacré aux travailleurs pauvres ou le rapport social 2012 : 50.

Figure 45

Taux d'assistance (ménages privés), canton de Berne et Suisse, 2006-2013 (cas/dossiers/ménages)



Exemple de lecture

En 2008, 4,7 % de la population du canton de Berne dépend de prestations de l'aide sociale, contre 3,6 % en moyenne suisse.

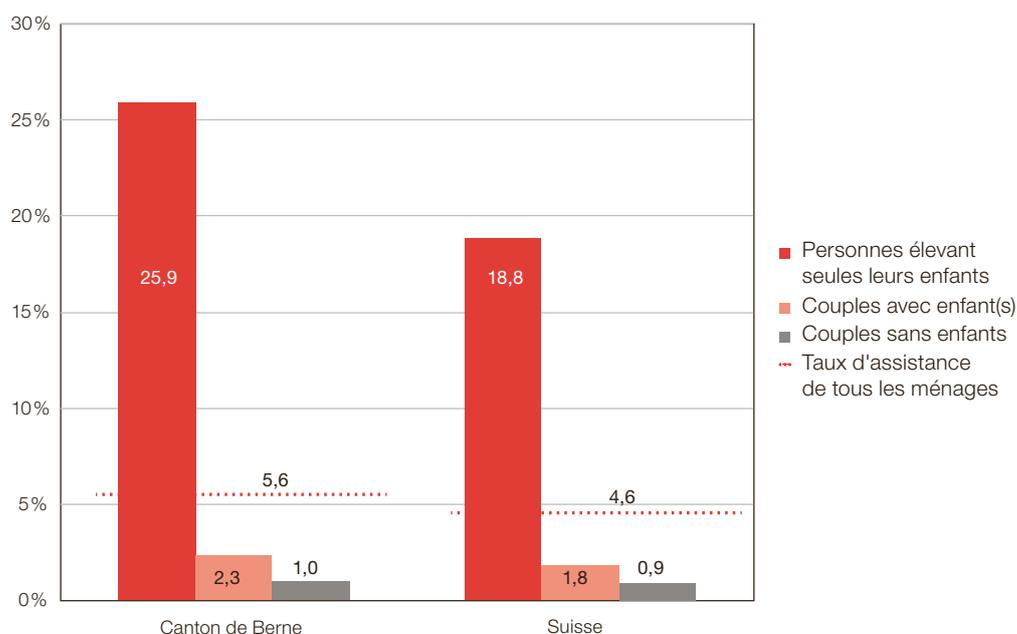
Remarque:

uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages

Le risque de dépendre des prestations de l'aide sociale varie très fortement selon la structure de l'unité d'assistance. En 2013, une moyenne de 5,6 % des ménages privés du canton de Berne dépend de prestations de l'aide sociale. Toutefois, parmi les personnes élevant seules leurs enfants, un ménage sur quatre dépend de l'aide sociale. En revanche, les ménages de couples présentent des taux d'assistance inférieurs à la moyenne.

Figure 46

Taux d'assistance selon la structure d'unité d'assistance⁹⁹, canton de Berne et Suisse, 2013 (cas/dossiers/ménages)



Exemple de lecture

En 2013, dans le canton de Berne, 1 % des ménages de couples sans enfants bénéficie de l'aide sociale, contre 0,9 % en moyenne suisse.

Remarque:

uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages

⁹⁹ Pour des motifs méthodologiques, il est impossible de calculer le taux d'assistance pour les dossiers d'une personne.

La comparaison avec la moyenne suisse indique que dans le canton de Berne, les personnes élevant seules leurs enfants présentent un risque de dépendre de l'aide sociale plus élevé de 7,1 points de pourcentage. Cette différence ne peut être expliquée de manière exhaustive. Certaines régions du canton de Berne affichent des taux d'aide sociale très élevés, dont il est prouvé qu'ils augmentent le taux d'assistance des personnes élevant seules leurs enfants pour l'ensemble du canton. Il est également possible que la charge comparativement lourde que constituent les primes d'assurance-maladie dans le canton de Berne grève plus que proportionnellement le budget des ménages de personnes élevant seules leurs enfants. On ne peut en outre pas exclure que cette différence soit partiellement imputable à une valeur de référence relativement ancienne (recensement de la population 2000)¹⁰⁰.

Conclusion

Le canton de Berne présente à plusieurs titres une situation très proche de celle de l'ensemble de la Suisse: l'évolution du nombre de cas et du nombre de personnes par cas est quasiment identique. La répartition des bénéficiaires de l'aide sociale en termes de situation professionnelle est très proche, tout comme l'évolution des taux d'aide sociale et d'assistance.

On constate cependant des différences en ce qui concerne le niveau des taux d'aide sociale et d'assistance. Ceux du canton de Berne sont plus élevés que dans l'ensemble de la Suisse. Cet état de fait est connu de longue date et a été discuté en 2012 dans le cadre d'une séance de réflexion du Conseil-exécutif¹⁰¹. Le Conseil-exécutif a notamment examiné la question de savoir pourquoi le taux d'aide sociale est plus élevé dans le canton de Berne que dans l'ensemble de la Suisse, alors qu'en ce qui concerne des paramètres importants, le canton présente des résultats positifs qui ne coïncident pas avec son taux d'aide sociale supérieur en comparaison intercantonale. Le canton de Berne enregistre par exemple un taux de chômage faible, une population étrangère moins nombreuse et un niveau de formation plus élevé parmi sa population et ses bénéficiaires de l'aide sociale.

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale a fait examiner cette même question dans le cadre d'un rapport¹⁰². En résumé, ses auteurs parviennent à la conclusion que les facteurs d'influence suivants expliquent pourquoi le taux bernois d'aide sociale est supérieur à la moyenne nationale: le canton de Berne verse comparativement peu de prestations liées aux besoins versées en amont et elles sont faibles. L'aide sociale est largement professionnalisée (service social obligatoire, taille minimale des services sociaux, personnel spécialisé, etc.) et, par conséquent, atteint comparativement bien les ayants droit. On suppose également que l'aide sociale est bien acceptée dans le canton de Berne. Autrement dit, les personnes dans le besoin qui y résident hésitent moins à s'adresser aux services sociaux que la population des cantons où l'aide sociale est moins bien acceptée. De même, le financement solidaire de l'aide sociale tel qu'il est pratiqué dans le canton de Berne exerce probablement une influence dans le même sens.

Il est possible que le taux d'aide sociale du canton de Berne soit plus élevé que celui du canton de Zurich parce que les salariés des branches à faible valeur ajoutée y sont plus nombreux et que la charge fiscale y est importante, notamment pour les bas et moyens salaires.

¹⁰⁰ En 2000, la part des ménages de personnes élevant seules leurs enfants est légèrement inférieure à celle de l'ensemble de la Suisse. A supposer qu'entre-temps, le canton de Berne se soit rapproché de la moyenne suisse et compte donc plus de personnes élevant seules leurs enfants qui dépendent de l'aide sociale, la comparaison avec la valeur de référence ancienne résulte obligatoirement en un taux d'assistance supérieur à la moyenne.

¹⁰¹ Séance de réflexion du 2 mai 2012 du Conseil-exécutif du canton de Berne.

¹⁰² ECOPLAN: Taux d'aide sociale dans le canton de Berne: facteurs d'influence, rapport du 19 octobre 2012 à l'intention de l'Office des affaires sociales du canton de Berne (synthèse en français) (source Internet).

5 Progrès de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la pauvreté retenues par le Conseil-exécutif

L'objectif principal de la politique de lutte contre la pauvreté définie par le Conseil-exécutif dans le rapport social 2012 consiste à permettre au plus grand nombre possible de personnes d'assurer leur existence par leurs propres moyens. Dans le même rapport, le Conseil-exécutif a retenu à cet effet sept mesures de prévention de la pauvreté et leur a attribué des priorités. Ces mesures promettent un effet préventif particulièrement prononcé pour les enfants et les adolescents. Destinées à soutenir la formation et à permettre de concilier travail et famille, elles apportent une contribution considérable à la couverture du minimum vital. Dans sa démarche axée sur la prévention, le Conseil-exécutif a mis l'accent sur les mesures suivantes¹⁰³ :

- Création d'une commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital
- Evaluation de l'impact social des textes législatifs
- Elargissement de l'analyse de la situation économique de la population
- Extension de l'accueil extrascolaire et extrafamilial
- Mise en place d'aides éducatives
- Soutien des mesures de développement de la petite enfance
- Harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale
- Introduction d'une filière d'encadrement et d'un suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active

On trouvera ci-dessous un résumé des progrès de la mise en œuvre de chacune de ces mesures.

Explication du tableau ci-après

Le degré de réalisation des mesures est défini selon les critères suivants : une stratégie a-t-elle été définie ? Une base légale existe-t-elle ? S'agit-il d'un projet pilote ou une structure (de couverture des besoins) est-elle déjà en place ? La mesure fait-elle l'objet d'une évaluation ou d'un reporting ? Ces critères prennent en compte le fait que pour être menée à bien, une mesure doit être concrétisée à différents niveaux, autrement dit que l'évaluation de sa réalisation nécessite une certaine différenciation. Cela étant, tous les critères ne doivent pas être obligatoirement remplis pour que la mise en œuvre déploie ses effets. Exemple : une offre régulière (structure) mise en place directement n'est pas obligatoirement précédée d'un projet pilote. Les évaluations ou les rapports ne sont pas toujours nécessaires.

Visualisation : trois carrés de couleurs différentes indiquent si les étapes sont inapplicables au cas précis, se trouvent en phase de planification (gris), sont partiellement (rouge clair) ou entièrement (rouge) terminées.

¹⁰³ Conseil-exécutif du canton de Berne 2012a : 87.

Figure 47

Progrès de la mise en œuvre

	Stratégie	Base légale	Forme		Evaluation/ Reporting	Mise en œuvre
			Projet pilote	Structure ordinaire		
Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital	■	■	■	■	■	terminée
Elargissement de l'analyse de la situation économique de la population	■	■	■	■	■	terminée
Accueil pendant les vacances (extension de l'accueil extrascolaire)	■	■	■	■	■	partielle
Extension de l'accueil extrafamilial	■	■	■	■	■	partielle
Modification de la structure des offres d'aide éducative	■	■	■	■	■	partielle
Développement de la petite enfance	■	■	■	■	■	partielle
Harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale	■	■	■	■	■	partielle
Création d'une filière d'encadrement et d'un suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active	■	■	■	■	■	terminée

■ Terminée ■ Partiellement terminée ■ Non applicable ou en cours de planification

5.1 Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital

Depuis 2012, cette commission conseille le Conseil-exécutif, l'administration et les communes pour la mise en œuvre de la loi sur l'aide sociale, en particulier en vue de promouvoir une politique sociale et de couverture du minimum vital globale dans le canton de Berne. Elle réunit des représentants du Grand Conseil, des communes, des organisations professionnelles, des partenaires sociaux, des organisations de personnes concernées et de l'administration cantonale. Elle est présidée par le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale. Depuis 2012, elle s'est réunie à 14 reprises pour discuter de divers aspects de la politique de couverture du minimum vital. Parmi les thèmes abordés, on trouve la mise en œuvre de la stratégie de politique familiale, la politique cantonale du handicap et la mise en place des offres d'insertion professionnelle. A partir du 1^{er} janvier 2016, elle se penchera également sur la politique familiale et sera de ce fait complétée par des membres issus de ce domaine.

Cette démarche affirme à l'échelon institutionnel le caractère multisectoriel de la couverture du minimum vital, autrement dit le fait qu'elle dépasse largement l'aide sociale individuelle et institutionnelle et s'étend aux politiques sectorielles les plus diverses. La création de cette commission constitue une étape importante vers une meilleure conscientisation des problèmes que représentent la pauvreté et la couverture du minimum vital. Sa fonction consultative s'inscrit dans le cadre de l'accomplissement normal des tâches et n'engendre pas de coûts supplémentaires notables.

5.2 Evaluation de l'impact social des textes législatifs

Dans sa réponse à la mise en consultation de la révision totale du droit parlementaire, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2014, le Conseil-exécutif a proposé d'intégrer la détermination de l'impact social des textes législatifs dans une plus large évaluation de la durabilité, en déclarant que cette démarche permettrait d'identifier les effets qu'ils déploient sur l'économie, la société, l'environnement et les générations futures. Le Grand Conseil n'a toutefois pas inscrit cette proposition dans la révision du droit parlementaire, arguant que les effets sur l'économie, la société et l'environnement sont suffisamment documentés dans les rapports relatifs aux projets législatifs au point «Répercussions sur l'économie». Des évaluations plus détaillées ont été jugées inutiles.

5.3 Elargissement de l'analyse de la situation économique de la population

Les données disponibles (notamment les données fiscales et la statistique de l'aide sociale) ne fournissent aucune information fiable en ce qui concerne certains aspects déterminants pour la veille sociale et la définition de mesures de lutte contre la pauvreté. Il n'existe actuellement pas de données fiables concernant d'autres éléments intéressants, comme l'origine du niveau bas du taux d'occupation ou l'impact de la pauvreté sur la santé. Une enquête menée au printemps 2015 auprès de personnes pauvres et menacées de pauvreté en vue de la rédaction du présent rapport a permis d'obtenir ces informations. 620 d'entre elles ont été interrogées par téléphone pendant vingt minutes, essentiellement sur leur situation professionnelle. Les questions concernaient le travail rémunéré ou son absence chez les personnes interrogées ainsi que la situation professionnelle des éventuels partenaires. Un grand bloc de questions portait sur le recours aux prestations liées aux besoins et à d'autres prestations d'assistance. En plus de ces informations, qui ne sont pas comprises dans les données fiscales, l'enquête a permis d'obtenir un aperçu des dimensions non monétaires de la pauvreté, à savoir l'état de santé des personnes interrogées et le recours aux prestations de conseil.

Comme prévu, l'analyse de l'enquête livre des compléments intéressants pour l'étude de la situation économique de la population du canton de Berne (voir point 4.3).

Cette enquête a été financée dans le cadre du budget ordinaire des mandats de tiers de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

5.4 Accueil extrascolaire et extrafamilial

Les prestations d'accueil extrascolaire et extrafamilial permettent de mieux concilier famille et travail et favorisent l'indépendance économique des familles ainsi que l'intégration sociale des enfants et des parents. En outre, un réseau bien développé d'accueil extrascolaire et extrafamilial peut se traduire par des rentrées fiscales supplémentaires. Les prestations d'accueil extrafamilial et extrascolaire sont donc du ressort de plusieurs politiques sectorielles : éducation, famille, égalité et économie.

Pendant le temps que les enfants passent en accueil extrascolaire et extrafamilial, les deux parents peuvent se consacrer à un travail rémunéré, ce qui peut être essentiel pour la couverture du minimum vital et donc pour la prévention de la pauvreté. Par ailleurs, la formation des parents n'est pas dévalorisée par de longues périodes d'absence du marché du travail, ce qui est aussi bénéfique pour l'économie. De nombreuses analyses étayaient ces avantages multiples pour l'économie d'un pays. Enfin, un accueil extrascolaire et extrafamilial de qualité soutient le développement des enfants, p.ex. à travers les contacts avec d'autres enfants, les interactions langagières, etc. et améliore les chances des enfants issus de milieux socialement défavorisés d'accéder à la formation.

Accueil extrascolaire

Les bases législatives du développement de l'école à journée continue ont été introduites en 2008 lors de la révision de la loi sur l'école obligatoire. Aux termes de cet acte, le canton a désormais l'obligation de participer au financement de structures d'accueil en nombre suffisant. Quant aux communes, elles sont tenues d'établir, une fois par an, les besoins relatifs à l'école à journée continue de leurs familles, et de proposer ces modules dès qu'il existe une demande ferme pour dix élèves au moins. Pour l'année scolaire 2013/14, le canton a consacré à cette mesure un montant de 19,5 millions de francs. Les communes sont également libres d'offrir de telles structures si la demande n'atteint pas le seuil de dix élèves.

La compétence relative à différentes structures d'accueil extrascolaire (écoles gardiennes, cantines scolaires, etc.) ayant été transférée de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale à la Direction de l'instruction publique entre 2008 et 2010, aucun rapport exhaustif n'a pu être établi à ce sujet pour cette période. La première évaluation disponible concerne l'année scolaire 2011/12 et les suivantes. Celle de l'année scolaire 2013/14 met en évidence les faits suivants :

- 83 % de tous les élèves ont accès à un module d'école à journée continue, 53 % à une offre à temps complet.
- Durant l'année scolaire 2012/2013, 142 communes ou syndicats de communes ont géré 218 modules d'école à journée continue. Après 2010, où presque 70 écoles à journée continue avaient ouvert leurs portes, seules sept communes ont mis au point une nouvelle offre de cette nature au cours de l'année scolaire 2014/15. Les services en charge de ce dossier à la Direction de l'instruction publique partent du principe qu'au cours des prochaines années, peu de nouvelles offres seront créées, alors que les établissements existants continueront de voir augmenter le nombre d'enfants inscrits.
- 13 % des élèves des crèches et 19 % des écoliers du primaire fréquentent une école à journée continue.
- 73 % des enfants accueillis sont des élèves du primaire.
- La prise en charge lors de la pause de midi est la prestation la plus demandée, suivie de l'encadrement durant l'après-midi.
- Dans près de 90 % des écoles à journée continue, au moins 50 % du personnel dispose d'une formation pédagogique ou socio-pédagogique.

Accueil pendant les vacances

L'offre adéquate d'accueil durant les périodes scolaires faisant l'objet d'un mandat légal, la mesure d'extension de l'accueil extrascolaire définie dans le rapport social 2012 ne porte que sur les vacances scolaires.

- Durant l'année scolaire 2014/15, 20 communes, donc quatre de plus qu'en 2012/13, ont proposé un accueil pendant au moins quatre semaines de vacances scolaires par an¹⁰⁴. Environ un tiers de tous les élèves du canton vont à l'école dans une commune qui propose une offre d'accueil pendant les vacances.
- L'offre la plus complète est celle de la ville de Berne (11 semaines) ; celles des villes de Bienne et de Thounne sont elles aussi bien développées. Dans les communes d'Ostermundigen, de Berthoud, de Cerlier, d'Herzogenbuchsee, d'Hindelbank, de Lyss et de Münsingen, les parents peuvent confier leurs enfants aux structures d'accueil pendant au moins six semaines par an.
- A l'heure actuelle, les communes et les parents financent l'accueil de vacances de leurs propres deniers ; le canton ne participe pas aux coûts et n'impose pas non plus de critères de qualité. L'organisation diffère par conséquent d'une offre à l'autre, tant

¹⁰⁴ Berne, Bienne, Berthoud, Bremgarten, Cerlier, Herzogenbuchsee, Hindelbank, Köniz, Lyss, Moosseedorf, Moutier, Münchenbuchsee, Münsingen, Muri, Ostermundigen, Rütligen-Alchenflüh, Tavannes, Thounne, Wohlen, Zollikofen.

en ce qui concerne le personnel (qualifications et nombre d'enfants encadrés) que les tarifs (fixes pour certains, dépendants du revenu pour d'autres).

- Lors de sa session de novembre 2014, le Grand Conseil a adopté sous forme de postulat (chiffre 3 sous forme de motion) la motion 091-2014 d'Ursula Marti « Accueil des enfants pendant les vacances scolaires: soutien des communes par le canton ». Cette motion demande que le canton conseille et soutienne les communes dans la mise en place d'offres d'accueil de vacances et envisage d'y participer financièrement.

Perspectives

Un nouvel accroissement des heures d'encadrement fournies par les écoles à journée continue est attendu pour l'année scolaire 2015/16. Un grand nombre d'écoles à journée continue étendent constamment leurs horaires d'ouverture et sept petites communes en ouvrent de nouvelles. La Direction de l'instruction publique examine la possibilité de soutenir les communes qui veulent créer ou développer l'encadrement pendant les vacances scolaires et élabore des propositions de participation financière du canton.

Accueil extrafamilial

Bien que le canton de Berne subventionne fortement les tarifs parentaux pour les places de crèche et les heures d'accueil chez les parents de jour, il ne cofinance encore aucune offre adéquate, contrairement à ce qui est le cas pour l'accueil extrascolaire. Il s'est cependant donné pour objectif de mettre à disposition une offre adaptée d'accueil extrafamilial. Par conséquent, sa Stratégie de politique familiale 2009 prévoit (en tant qu'objectif partiel d'ici 2019) une prise en charge de 20% des enfants en âge préscolaire à raison de 2,5 jours par semaine dans des structures d'accueil extrafamilial subventionnées par les pouvoirs publics, ce qui correspond à 10 places de crèche subventionnées pour 100 enfants.

Depuis l'entrée en vigueur, en 2005, de l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS; RSB 860.113), qui règle l'accueil extrafamilial, l'offre de structures d'accueil extrafamilial subventionnées s'est étoffée chaque année jusqu'en 2012, cette progression ayant été stoppée en 2013 par les coupes budgétaires. En 2014 et 2015, le développement de l'offre a repris. Il a coûté 1 million de francs au canton. A l'heure actuelle, le canton de Berne subventionne 3549 places de crèche et 1 870 508 heures d'accueil chez des parents de jour.

Le nombre de places a progressé d'environ 8,1 à 8,8 pour 100 enfants entre 2009 et 2014, ce qui représente une augmentation de près de 10 points de pourcentage en cinq ans. Cela étant, les offres d'accueil extrafamilial sont utilisées non seulement par les enfants en âge préscolaire, mais aussi par les élèves de l'école enfantine et primaire. Actuellement, 70% seulement des places sont occupées par des enfants en âge préscolaire. Si l'on prend en compte cet état de fait, le nombre de places pour 100 enfants en âge préscolaire recule à environ 6,2.

Perspectives

Le degré d'occupation des structures d'accueil extrafamilial et le nombre de demandes de soutien financier déposées au cours des dernières années montrent que la demande de places d'accueil continue d'excéder l'offre. En date du 1^{er} février 2015, le canton avait reçu des demandes représentant près de 7 millions de francs (avant compensation des charges) et justifiées par l'existence de listes d'attentes.

Le maintien qualitatif de l'offre d'accueil extrafamilial subventionnée est tout aussi important que son développement quantitatif. Ils forment ensemble un élément stratégique majeur du développement de la petite enfance (voir point 5.6). En tant que lieux de stimulation précoce, les crèches recèlent un important potentiel à condition que l'encadrement soit de haute qualité. Les éléments essentiels en ce qui concerne la qualité

sont p.ex. les contextes d'encadrement constants, les compétences acquises par le personnel dans le cadre des formations de base et continue, la proportion de personnel qualifié et les conditions structurelles, les fenêtres temporelles d'échange et de discussion des cas au sein de l'équipe ainsi que pour les supervisions.

5.5 Aides éducatives complémentaires

Fatigue mentale ou physique, pauvreté, travail précaire, bas niveau de formation, origine immigrée et mauvaises conditions de logement peuvent affaiblir les parents et leur capacité d'éducation. Il est également prouvé que ces facteurs représentent un risque accru pour le bien-être de l'enfant. Plus encore que les autres, les familles défavorisées ont besoin d'offres de soutien adaptées pour permettre aux enfants et aux adolescents de grandir dans un environnement favorable à leur développement. Les aides éducatives complémentaires ont pour objectif de soutenir les enfants, les adolescents et leurs familles dans leur milieu social.

L'aide apportée aux enfants, aux adolescents et à leurs parents pour surmonter les situations difficiles (encadrement familial sociopédagogique, éducation en milieu institutionnel, familles d'accueil) ne peut être optimale qu'à condition d'être adaptée aux besoins des personnes concernées.

En pratique, on constate dans le canton de Berne également une tendance à la couverture régionale par la création de collaborations et la mise en réseau des structures. Simultanément, le canton diversifie constamment les offres de prestations afin de pouvoir proposer un soutien plus souple et plus perméable.

A titre d'exemple, on peut citer le service AEMO du Jura bernois (voir mesure 10 dans le rapport social 2012), le programme pilote d'aide aux enfants, aux adolescents et aux familles dans le milieu social (« Aide aux familles Schoio ») mis en place dans l'arrondissement administratif de Haute-Argovie, le Centre de compétence pour jeunes et familles Schlossmatt, le foyer d'hébergement Sunnehus à Frutigen ainsi que la fondation Familiensupport Bern-Brünnen. Toutes ces institutions proposent des aides résidentielles et ambulatoires en réseau et en coopération avec les services et autorités de placement. Grâce à une grande perméabilité interne et à leur diversité, ces aides sont parfaitement adaptées aux besoins des enfants, des adolescents et des familles. Chacune d'entre elles varie en intensité et dans le temps. Leur grande souplesse se manifeste également dans la possibilité de n'y recourir que partiellement et à certaines conditions seulement. C'est ce que l'on constate également à la lecture de la « Planification de la prise en charge des enfants et adolescents nécessitant des soins, un encadrement ou une formation particulière en raison d'un handicap ou d'un autre trouble »¹⁰⁵, qui se penche entre autres sur l'assouplissement et la régionalisation de l'offre de prise en charge.

Perspectives

A l'échelon cantonal, plusieurs Directions sont responsables de l'aménagement des offres et de la fourniture de prestations dans le domaine des aides complémentaires destinées aux enfants et aux adolescents, ce qui en rend la coordination et le pilotage plus complexes. En mars 2012, le Grand Conseil a adopté la motion Kneubühler¹⁰⁶, qui demandait une simplification des structures. Pour réaliser cette motion, le Conseil-exécutif a lancé en mars 2014 un projet global intitulé « Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne », qui est placé sous l'égide de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et s'achèvera à la fin de

¹⁰⁵ Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) : Planification de la prise en charge des enfants et adolescents nécessitant des soins, un encadrement ou une formation particulière en raison d'un handicap ou d'un autre trouble. Période 2015-2020 (source Internet).

¹⁰⁶ Motion Kneubühler, M 221-2011.

2016. L'objectif des travaux est de mettre au point une réglementation aussi uniforme que possible du financement, du pilotage et de la surveillance de toute la chaîne d'aides éducatives complémentaires fournies en mode ambulatoire, semi-résidentiel ou résidentiel dans le secteur de l'aide à l'enfance et à la jeunesse.

Pour évaluer le besoin et garantir une couverture adaptée, la saisie et l'analyse centrales des données concernant les aides éducatives complémentaires sont indispensables. Un projet allant en ce sens est en cours à l'Office cantonal des mineurs. La statistique qui en résultera sera mise à disposition au niveau inter-offices. Avec la statistique des mesures de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), elle permettra d'obtenir des informations plus significatives concernant le besoin d'aides éducatives. Dans un deuxième temps, la saisie des données sera développée pour permettre des analyses et des évaluations quantitatives et qualitatives de l'existant, des scénarios de développement de l'offre, la définition de priorités pour l'allocation des ressources et des propositions d'aménagement de l'offre.

Aujourd'hui, étant donné les conditions de vie très hétérogènes des familles, les prestations destinées aux enfants, aux adolescents et aux familles sont très diversifiées. Elles vont du soutien et du développement généraux en passant par l'aide face à des difficultés particulières et des contextes de vie défavorables jusqu'aux interventions en cas d'atteinte probable ou avérée au bien-être de l'enfant nuisant à son développement physique, psychique, cognitif ou social.

Les aides éducatives complémentaires doivent se situer dans ce domaine et être de ce fait axées sur la protection. Les enfants, les adolescents et leurs parents doivent bénéficier d'un soutien leur permettant de résoudre les problèmes autant que possible au sein de leurs structures habituelles. L'accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie complète les offres telles que les mesures pédagogiques et thérapeutiques destinées aux enfants et aux adolescents (résidentielles, semi-résidentielles ou ambulatoires) ou le placement et l'encadrement dans des familles d'accueil et des institutions. Le recours à ces offres est soit volontaire soit ordonné par les autorités.

En revanche, les offres de développement de la petite enfance tentent d'atteindre les familles avant que les problèmes deviennent manifestes et aigus. Elles s'adressent aux familles qui présentent certains risques, par exemple un statut socio-économique faible. Elles visent à éviter que les conditions familiales défavorables se traduisent par un développement négatif des enfants et des adolescents. Le recours à ces offres est toujours volontaire et leur but consiste à renforcer les ressources familiales par une amélioration des compétences parentales. En pratique, bien que les besoins individuels et la situation spécifique soient toujours pris en compte, les offres du développement de la petite enfance, qui sont axées sur la prévention, sont toujours plus globales et plus larges.

5.6 Développement de la petite enfance

Le Conseil-exécutif a adopté la Stratégie de développement de la petite enfance à l'intention du Grand Conseil quelques mois avant la parution du rapport social 2012, fixant ainsi ses priorités stratégiques dans ce domaine¹⁰⁷. Par conséquent, les mesures de développement de la petite enfance n'ont pas été explicitement priorisées une nouvelle fois dans ce dernier document. Le développement de la petite enfance étant reconnu de manière incontestée comme un des piliers de la politique préventive de lutte contre la pauvreté, un bilan de la mise en œuvre de la stratégie mentionnée est dressé ci-dessous.

¹⁰⁷ Conseil-exécutif du canton de Berne 2012b.

Les chances de bénéficier d'une formation et d'être en bonne santé dépendent du milieu social dont on est issu. Le développement de la petite enfance contribue à l'égalité des chances parmi les enfants et constitue donc un instrument important dans la prévention de la pauvreté.

Le Conseil-exécutif préconise un renforcement conforme aux besoins du développement de la petite enfance. Il s'agit en l'occurrence de combler diverses lacunes dans l'offre et de créer une base solide sur laquelle développer le domaine de la petite enfance. Parmi les éléments stratégiques, on trouve le cofinancement d'offres régulières et l'extension régionale progressive du programme de visites à domicile, le développement des structures d'accueil extrafamilial subventionnées et le maintien de leur qualité ainsi que la collaboration entre le Centre de puériculture et le Service psychologique pour enfants et adolescents. Ce dernier sera ainsi rendu accessible à l'ensemble de la population. Bon nombre des mesures correspondantes ont d'ores et déjà été prises ou menées à bien.

Contexte

La motion Messerli (M 68-2009) adoptée sous forme de postulat par le Grand Conseil chargeait le gouvernement d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de développement cohérente pour les enfants en âge préscolaire. Le Grand Conseil a approuvé le rapport correspondant en septembre 2012. En tant que responsable du dossier, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale a pour mission de mettre en œuvre la stratégie et d'assurer la coordination interdirectionnelle du train de mesures défini dans l'option A (Développement de la petite enfance en adéquation avec les besoins).

Objectif du développement de la petite enfance

Si le développement de la petite enfance est particulièrement important, c'est que la manière dont les enfants d'âge préscolaire évoluent a des conséquences considérables sur les étapes de développement postérieures. Autrement dit, le développement pendant la petite enfance influence les opportunités et les risques durant toute l'existence.

La pauvreté se transmet souvent d'une génération à l'autre. De nombreuses études se sont penchées sur les mécanismes de transmission du statut socio-économique au travers des ressources familiales et des décisions individuelles rationnelles et en ont démontré l'importance¹⁰⁸. C'est ce qu'illustre très bien l'exemple des capacités langagières : les parents qui ne maîtrisent pas ou mal la langue d'enseignement ne peuvent souvent pas offrir à leurs enfants un soutien quotidien suffisant dans la compréhension et la pratique de cette langue. Ces enfants ne peuvent donc profiter pleinement de la formation scolaire, qui utilise la langue comme premier outil de transfert du savoir, et ce également dans des matières qui ne sont pas explicitement langagières. Il en va de même du développement cognitif, socio-émotionnel et moteur. Les faibles potentiels de formation se traduisent quant à eux par un accroissement du risque de pauvreté. Il est donc primordial de soutenir le développement des enfants, notamment de ceux issus de familles au statut socio-économique faible, que ce soit préventivement lorsque c'est possible ou de manière compensatoire lorsque c'est nécessaire.

Cette démarche profite non seulement à l'individu, dont les perspectives s'améliorent, mais aussi à l'ensemble de la société, puisqu'elle réduit les séquelles financières des comportements déviants et qu'une population mieux formée est généralement synonyme de hausse des recettes fiscales.

Les mesures du canton de Berne sont axées sur les acteurs actuels du développement de la petite enfance. Elles poursuivent plusieurs objectifs : améliorer les conditions générales pour les familles, proposer des prestations particulières aux enfants et aux familles ayant des besoins spécifiques, mettre en réseau les nombreuses offres et

¹⁰⁸ Kuhlmann 2008.

garantir un niveau de qualité élevé de la prise en charge. Compte tenu de ces objectifs, des mesures ont été définies dans dix champs d'action. Leur concrétisation a été entamée en 2012 et a coûté quelque 2,3 millions de francs à ce jour (conformément à l'option A de la stratégie de développement de la petite enfance retenue par le Grand Conseil) :

1. Création d'une base commune
2. Mise en réseau régionale et information
3. Accessibilité et orientation des prestations en fonction des groupes cibles
4. Encouragement précoce à l'apprentissage de la langue
5. Détection précoce
6. Collaboration entre le Centre de puériculture et le Service psychologique pour enfants et adolescents
7. Formation des parents dans le domaine de la petite enfance
8. Consolidation, mise en réseau et extension du programme de visites à domicile schritt:weise
9. Crèches comme lieux d'encouragement précoce organisés en réseau, disponibles en nombre suffisant et appliquant des tarifs à la portée des parents (voir point 5.4 « Accueil extrafamilial »)
10. Groupes de jeu : recommandations de consignes de qualité, en particulier pour les groupes de jeu à vocation spécifique

Groupe cible

Le groupe cible est essentiellement composé d'enfants ou plus précisément de familles ne disposant pas de ressources suffisantes pour assurer un cadre propice au développement. L'insuffisance de ressources peut concerner divers domaines. Les offres sont principalement destinées aux enfants dont les parents n'ont qu'une connaissance limitée de la langue ou qui, par manque de possibilités financières et de temps, ne peuvent avoir suffisamment d'interactions stimulantes avec leur enfant ni lui offrir des activités propices à son développement (contact avec d'autres enfants, bricolage, pratique d'un instrument, etc.). Ces caractéristiques sont fréquentes dans les familles issues de l'immigration, raison pour laquelle elles constituent une catégorie importante du groupe cible.

Les mesures particulières de développement de la petite enfance interviennent en cas de retard de développement (p. ex. éducation pédago-thérapeutique d'enfants handicapés) ou d'atteinte probable ou avérée au bien-être de l'enfant (p. ex. négligence).

Le développement de la petite enfance est également proposé pour les enfants issus de familles ne présentant aucun risque particulier de problèmes de développement.

Progrès de la mise en œuvre

On trouvera ci-dessous un exposé des progrès de la mise en œuvre des mesures selon les champs d'action définis dans la Stratégie de développement de la petite enfance. Les mesures génériques ou à caractère essentiellement intersectoriel sont toujours comprises dans les autres, comme la garantie d'offres conformes au groupe cible ainsi que le renforcement de l'implication des pères dans l'éducation : comme il est souvent difficile de s'adresser aux hommes dans leur rôle de père, ce problème est intégré dans les réflexions et systématiquement pris en compte dès la phase de conception des offres.

Création d'une base commune

La Stratégie du développement de la petite enfance pose les fondements d'une action commune et coordonnée dans tout le canton. Le canton a élargi la mission de la Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital aux thèmes touchant à la famille, confiant ainsi ce domaine à caractère intersectoriel marqué à un organe qui dispose d'une large marge de manœuvre stratégique. Cette mission élargie a été inscrite dans les articles 4 et 5 de l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc) dans le cadre de la révision du texte entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Par la même occasion, la commission a pris le nouveau nom de « Commission pour la politique sociale, la politique de couverture du minimum vital et la politique de la famille ». Ainsi, la politique familiale, y compris le développement de la petite enfance, reste au cœur du débat à l'échelon interdirectionnel et continue à progresser. La mise en œuvre de la Stratégie du développement de la petite enfance est accompagnée par un comité de pilotage interdirectionnel.

Pour soutenir les communes dans leurs efforts de développement de la petite enfance, le canton a publié à leur intention un guide facilitant l'analyse de l'offre locale et contenant des informations sur l'élaboration d'une stratégie communale de développement de la petite enfance.

Mise en réseau régionale et information

Lors de l'élaboration de la Stratégie de développement de la petite enfance, on a constaté que pour harmoniser leurs offres et leurs interfaces ainsi que pour collaborer, les acteurs du domaine devaient multiplier les contacts directs. Des rencontres régionales ont donc été conçues avec le Centre de puériculture, déjà présent dans toutes les régions du canton. Elles ont lieu depuis mars 2015.

À l'heure actuelle, un portail *Famille* est en cours de réalisation. Destiné à regrouper toutes les informations potentiellement utiles aux parents et accessible à partir de fin 2015, il améliorera la visibilité des offres disponibles pour les groupes cibles et les prestataires. Il se concentrera sur les offres du canton de Berne dans les domaines du développement de la petite enfance, de la formation des parents, de l'accueil extrafamilial et de la détection précoce.

Encouragement précoce à l'apprentissage de la langue

Les enfants étant capables d'apprendre très rapidement une langue, il est primordial de leur en donner l'occasion avant leur entrée à l'école. L'encouragement précoce à l'apprentissage de la langue est adapté et intégré à l'univers des enfants. Les offres correspondantes sont donc liées à des situations d'accueil, qui peuvent prendre des formes diverses. Une solution consiste à enseigner la langue simultanément aux parents et à leurs enfants, une autre à favoriser l'apprentissage de la langue dans des environnements d'accueil tels que les groupes de jeu, les familles de jour ou les crèches. En été 2014, le canton a lancé un appel d'offres relatif à ce type de prestations sur la base de critères d'efficacité et d'efficience de l'encouragement à l'apprentissage de la langue qui correspondent à l'état actuel de la science. Les premières offres bénéficient de ce soutien cantonal depuis 2015, par exemple le groupe de jeu Kinderland à Berthoud. Le budget disponible n'ayant pas été épuisé, d'autres délais seront communiqués pour le dépôt de demandes de financement. Cette possibilité de financement est désormais connue et a fait naître de nouvelles idées de projet. Il est donc probable que le nombre d'activités et le nombre d'enfants qu'elles atteignent s'accroîtront.

Détection précoce

Les outils existants permettant à divers groupes cibles (dans un premier temps les responsables de crèches et les sages-femmes) d'améliorer leur perception des risques menaçant le bien-être de l'enfant et de mettre en œuvre des mesures sont en cours d'adaptation. Des formations les concernant sont organisées. Les structures d'offres du canton sont optimisées par la création de coopérations et des mises en réseau sont développées. Ce projet est réalisé sous l'égide de l'Office cantonal des mineurs et en

collaboration avec des représentants d'acteurs importants tels que le Centre de puériculture, la Haute école spécialisée bernoise, la fondation Santé bernoise, le Service psychologique pour enfants et adolescents, l'Association des médecins de famille et des pédiatres bernois et l'APEA.

Collaboration entre le Centre de puériculture et le Service psychologique pour enfants et adolescents

Dans le cadre d'un projet pilote, le Service psychologique pour enfants et adolescents a proposé des prestations de conseil complémentaires dans les locaux de certains centres régionaux de puériculture (CP BE). Cette formule ayant fait ses preuves, la coopération a été étendue à l'ensemble du canton. En cas de problème complexe, les conseillères et conseillers du CP BE peuvent, sans formalités, aiguiller les parents vers un ou une psychologue.

La présence locale bien établie du CP BE permet aux parents qui en ont besoin d'accéder beaucoup plus facilement aux services de conseil en éducation. Cette plus grande accessibilité est importante, car dans bien des cas, un conseil précoce peut briser les dynamiques négatives et éviter les problèmes graves.

Formation des parents dans le domaine de la petite enfance

Comme pour l'encouragement précoce à l'apprentissage de la langue, le canton a lancé en été 2014 un appel d'offres de formations parentales facilement accessibles. Il met l'accent sur celles qui visent à renforcer la compétence d'éducation et les interactions spécifiques entre parents et enfants. Depuis le début de l'année 2015, un soutien cantonal a été attribué à de nombreuses activités constituant un vaste éventail de formules de formation parentale. La plupart d'entre elles se comprennent comme maillons d'une chaîne d'encouragement, autrement dit incluent dans leur philosophie des réflexions sur la recherche et l'accès à des solutions de raccordement.

Par ailleurs, dans le domaine de la formation des parents, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale assure depuis le milieu de 2015 l'information (voir également « Mise en réseau régionale et information »), la mise en réseau et les échanges visant au développement des offres et à la coordination interdirectionnelle.

Consolidation, mise en réseau et extension du programme de visites à domicile schritt:weise

En ce qui concerne les activités de développement de la petite enfance et les formules de formation parentale, les familles à faible niveau sont souvent difficiles à atteindre. Les programmes de visites à domicile permettent de pallier ce problème. Les enfants sont encouragés dans leur cadre familial selon des méthodes adaptées à leurs besoins et à leurs conditions de vie spécifiques, et les parents bénéficient de suggestions et d'une aide concrètes.

Ce programme est actuellement proposé dans les cinq communes de Berne, de Bienne, d'Ostermundigen, de Langenthal et de Köniz. Les évaluations montrent que les enfants se développent positivement dans de nombreux domaines essentiels, que les parents reconnaissent que les offres sont utiles et que les familles sont mieux intégrées. L'extension des programmes de visites à domicile à de plus petites communes est en cours d'examen.

Groupes de jeu : recommandations de consignes de qualité, en particulier pour les groupes de jeu à vocation spécifique

Dans le canton de Berne, la gestion des groupes de jeu ne fait actuellement l'objet d'aucun règlement contraignant. Pour les soutenir, le canton de Berne a, en collaboration avec des représentants d'associations de groupes de jeu, d'autres institutions du développement de la petite enfance et une commune, rédigé des recommandations à l'usage des communes.

5.7 Harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale

L'harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale consiste pour l'essentiel à coordonner deux transferts sociaux existants. La proportion de boursiers qui dépendent de l'aide sociale indique un déficit d'harmonisation entre les deux prestations. En comblant ce déficit, on favorise l'égalité des chances en matière de formation et on contribue à la prévention de la pauvreté. Par ailleurs, l'harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale coordonne ces deux prestations liées aux besoins, ce qui améliore leur efficacité et leur rapport coût-utilité.

Dans le rapport social «La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne» paru en novembre 2012, l'harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale a été définie sous la forme d'une mesure comportant trois volets :

1. hausse des taux applicables aux dépenses d'entretien ;
2. dans des cas exceptionnels (chômage, maladie, etc.), prise en compte du revenu actuel des parents et non de celui de l'année précédente ;
3. suppression de la limite des subsides pour l'année scolaire de préparation professionnelle.

Ces trois volets ont pour objectif d'améliorer l'utilisation des prestations actuelles de politique sociale en optimisant leur interaction. Les deux systèmes doivent être mieux harmonisés. Aucune lacune ne doit exister entre la législation sur les subsides de formation et l'aide sociale. Les jeunes adultes en formation doivent être aussi peu dépendants que possible de l'aide sociale.

Ces mesures partielles peuvent être réalisées par voie d'ordonnance. L'ordonnance sur l'octroi de subsides de formation (OSF) sera révisée dans le cadre de l'adhésion au Concordat sur les bourses d'études. Les mesures d'amélioration proposées dans le rapport social 2012 peuvent être prises en compte dans cette révision.

Progrès de la mise en œuvre

Le premier volet de la mesure a été concrétisé par la modification de l'OSF entrée en vigueur le 1^{er} août 2012. Les taux applicables aux frais d'entretien (forfait pour l'entretien, frais de logement et frais médicaux de base) ont été adaptés au renchérissement, ce qui s'est traduit pour le canton par des dépenses annuelles supplémentaires de 4 millions de francs.

Les deux autres volets ont fait l'objet de calculs modélisés qui autorisent de premières estimations de coûts. L'ordonnance modifiée entrera en vigueur le 1^{er} août 2017. Une base de décision précise et actualisée incluant les conséquences financières est en cours d'élaboration à l'intention du Conseil-exécutif. Un nouveau groupe de projet interdirectionnel entamera ses travaux au début de 2016. Le Conseil-exécutif sera vraisemblablement en mesure d'adopter le projet au début de 2017.

5.8 Filière d'encadrement et suivi durable des jeunes

Les offres de coaching et de formation ont fait leurs preuves lorsqu'il s'agit d'aider les jeunes au chômage à trouver un emploi. Ces deux types d'offres sont combinées dans la filière d'encadrement et le suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active. Cette prestation se caractérise par un effet préventif important, car chez les adolescents, le bénéfice de l'insertion professionnelle est particulièrement durable.

La mesure a été introduite en 2013 sous forme d'extension du Case management Formation professionnelle (CM FP). Elle vise les adolescents et les jeunes adultes béné-

ficiaires de l'aide sociale présentant des difficultés multiples (problèmes scolaires, langagiers, familiaux, sociaux, de santé, d'intégration). Ils sont suivis et soutenus de la 7^e année scolaire jusqu'à l'âge de 24 ans. Le CM FP a pour objectif d'augmenter le nombre de diplômés du secondaire II et d'assurer une insertion durable dans le monde du travail. Etant donné que la filière d'encadrement s'adresse explicitement aux jeunes bénéficiaires de l'aide sociale, on peut s'attendre à long terme à des économies dans ce domaine.

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale consacre chaque année 250 000 francs au cofinancement de cette offre. Les coûts effectifs du CM FP seront publiés à la fin de 2015 dans une évaluation globale. A l'heure actuelle, il est impossible de quantifier l'allègement financier que cette mesure représentera pour l'aide sociale.

Progrès de la mise en œuvre

Entre 2013 et la fin 2014, le nombre d'adolescents et de jeunes adultes encadrés a augmenté de 158 à 200. Les chiffres suivants ressortent du reporting 2014 de la filière d'encadrement :

- En 2014, elle a enregistré 123 nouvelles entrées et repris 77 dossiers en cours de l'année précédente.
- L'augmentation des nouvelles entrées de 46 par rapport à 2013 concerne toutes les régions, le plus grand nombre d'entre elles étant imputable à la région Berne-Mittelland. Dans la partie francophone du canton, le nombre d'entrées est passé de 0 à 9. La hausse notable des nouvelles entrées découlant d'assignations par les services sociaux (+37% de nouvelles entrées) est très probablement imputable à la filière d'encadrement. L'augmentation des entrées dans toutes les régions indique que les services sociaux sont sensibilisés et recherchent activement la collaboration avec le CM FP.

Impact de la filière d'encadrement

En 2014, environ 69% des personnes encadrées ont été aiguillées vers une formation, vers le marché du travail ou vers d'autres organismes compétents (p. ex. AI). Cela constitue une progression de 3% par rapport à 2013. Globalement, le taux de réussite parmi les personnes encadrées qui avaient été assignées au CM FP par les services sociaux, n'est que légèrement inférieur au résultat total de cette institution. L'impact de la filière d'encadrement s'avère donc positif.

Perspectives

La hausse des assignations par les services sociaux prouve que la filière d'encadrement est largement utilisée. Les assignations doivent continuer à faire l'objet d'une attention particulière. En effet, un recul ou une stabilisation des chiffres pourrait indiquer un épuisement du potentiel, mais aussi un affaiblissement de la sensibilisation.

Pour les personnes admises provisoirement et les réfugiés reconnus, les connaissances langagières exigées pour l'accès à la filière d'encadrement (niveau B2) représentent un obstacle majeur. Ces exigences équivalent pour bon nombre d'entre elles à une exclusion de fait du programme. Un groupe de travail est en train de rechercher des solutions à ce problème.

Pour que les services sociaux fassent usage de cette offre, il est primordial qu'ils soient informés régulièrement à son propos. A cet effet, la direction du CM FP établira un contact direct avec les institutions.

L'impact et les coûts globaux du CM FP, et donc la filière d'encadrement, qui en fait partie, seront évalués à la fin de 2015. Cette évaluation a été confiée à la société spécialisée *across-concept*.

6 Conclusion et développement futur de la lutte contre la pauvreté

L'un des objectifs principaux de la veille sociale consiste à représenter la situation économique de l'ensemble de la population du canton. Pour ce faire, elle se fonde sur le revenu dont bénéficie une personne ou un ménage grâce à l'exercice d'une activité rémunérée ou aux prestations des assurances sociales. Lorsque ce revenu ne couvre pas le minimum vital, on est en présence d'une situation de pauvreté. L'analyse reposant sur les assurances sociales permet de connaître la pauvreté avant et après transferts sociaux, autrement dit avant et après versement des prestations liées aux besoins, p. ex. les prestations complémentaires à l'AVS/AI et à l'aide sociale.

Les analyses des données fiscales effectuées dans le présent rapport en vue de déterminer la situation économique de la population et l'évolution de la pauvreté dans le canton démontrent à quel point il est important de continuer à mener une lutte résolue contre la pauvreté dans le canton de Berne: elle a gagné en intensité (l'écart de risque de pauvreté s'est creusé) et l'exclusion des groupes de population concernés est de plus en plus grande (absence croissante d'intégration dans le monde du travail parmi les couches de population les plus démunies), tout comme l'inégalité en matière de revenus et de fortune.

La progression de cette pauvreté avant transferts sociaux se traduit par une double mission: d'une part, il faut renforcer la prévention de sorte que chaque individu soit en mesure de couvrir ses besoins existentiels par lui-même autant que faire se peut (point 6.1); de l'autre, étant donné que même la meilleure des préventions ne peut éradiquer la pauvreté, il est tout aussi important, pour que la politique sociale soit cohérente, de maintenir les instruments de couverture du minimum vital qui ont fait leurs preuves, notamment l'aide sociale et d'autres transferts sociaux (point 6.2).

6.1 Prévention de la pauvreté

Lors du processus de consultation portant sur le rapport social 2012 et de la priorisation des mesures de lutte contre la pauvreté, le Conseil-exécutif a clairement mis l'accent sur la prévention de la pauvreté: il veut, par des mesures adéquates, créer des conditions qui permettent à l'individu de couvrir ses besoins existentiels par lui-même – au premier chef par le travail rémunéré – ou qui l'y aident. Ces mesures consistent pour l'essentiel à encourager la formation et à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. En conséquence, le Conseil-exécutif a décidé de miser en priorité sur le renforcement de l'accueil extrascolaire et extrafamilial, sur les aides éducatives complémentaires, sur le développement de la petite enfance¹⁰⁹ ainsi que sur la filière d'encadrement et le suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active.

¹⁰⁹ Le Conseil-exécutif ayant attribué une priorité stratégique au développement de la petite enfance dans le document qu'il lui a consacré, ce domaine n'a pas fait l'objet d'une priorisation explicite dans le rapport social 2012.

Les résultats du présent rapport confirment la pertinence de cette démarche et du choix des mesures, mais démontrent également qu'elles doivent être poursuivies, optimisées et développées le cas échéant.

- **Accueil extrascolaire:** la loi sur l'école obligatoire impose aux communes de mettre à disposition un accueil extrascolaire (école à journée continue) à partir de dix inscriptions. Elles ne sont toutefois pas tenues de garantir un accueil conforme aux besoins durant les vacances scolaires. En 2014/15, vingt communes, soit quatre de plus qu'en 2012/13, offraient cette possibilité pendant au moins quatre semaines de vacances scolaires. La Direction de l'instruction publique examine à l'heure actuelle la possibilité de soutenir les communes qui souhaitent mettre en place ou développer l'accueil durant les vacances scolaires. Elle élabore également des propositions visant à une participation financière du canton.
- **Accueil extrafamilial:** conformément à la Stratégie de politique familiale de 2009, des structures subventionnées par les pouvoirs publics devront, d'ici 2019, accueillir 20% des enfants en âge préscolaire durant 2,5 jours par semaine, ce qui correspond à 10 places de crèche subventionnées pour 100 enfants, contre environ 8,1 en 2009 et 8,8 en 2014. Depuis quelques années, le taux de fréquentation des offres d'accueil extrafamilial et le nombre de demandes de subsides montre que la demande de places subventionnées excède toujours l'offre, et de loin. Ces structures doivent donc être développées.
- **Aides éducatives complémentaires:** suite à l'adoption d'une motion par le Grand Conseil, le Conseil-exécutif a lancé en mars 2014 le projet global « Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne », qui durera jusqu'à la fin de 2016. L'objectif des travaux est de mettre au point une réglementation aussi uniforme que possible du financement, du pilotage et de la surveillance de toute la chaîne d'aides éducatives complémentaires fournies en mode ambulatoire, semi-résidentiel ou résidentiel dans le secteur de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. L'Office des mineurs est en train de centraliser les données correspondantes pour l'ensemble du canton afin d'évaluer les besoins et d'en garantir la couverture adéquate.
- **Prestations de développement de la petite enfance:** en septembre 2012, le Grand Conseil a approuvé la stratégie de développement de la petite enfance dans le canton de Berne (rapport de juin 2012 du Conseil-exécutif). Cette stratégie a renforcé la sensibilité de tous les acteurs du domaine en ce qui concerne ses possibilités et son importance. Des prestations essentielles ont pu être créées, développées et mises en réseau. Aujourd'hui, bon nombre des mesures définies ont été menées à bien ou sont en cours de concrétisation. Leur mise en œuvre a toutefois fait naître des défis nouveaux: le lien toujours plus étroit avec la pratique a soulevé d'autres problèmes et permis d'identifier des solutions les concernant. Des mesures complémentaires et des adaptations sont donc nécessaires. Il apparaît en outre que les ressources mises à disposition dans certains domaines ne sont pas suffisantes (voir annexe 2: Stratégie de développement de la petite enfance – Etat des lieux et suivi).
- **Filière d'encadrement et suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active:** cette mesure a été introduite en 2013 en complément du Case management Formation professionnelle (CM FP). Elle vise les adolescents et les jeunes adultes bénéficiaires de l'aide sociale présentant des difficultés multiples (problèmes scolaires, langagiers, familiaux, sociaux, de santé, d'intégration). Ils sont suivis et soutenus de la 7^e année scolaire jusqu'à l'âge de 24 ans. La hausse notable des assignations par les services sociaux montre que le recours à cette offre est très fréquent. Cela étant, il est nécessaire de continuer à informer les services sociaux de son existence et de son contenu. Il convient également d'examiner comment la rendre plus accessible aux réfugiés reconnus et aux personnes admises provisoirement. L'impact et les coûts globaux du CM FP, et donc la filière d'encadrement qui en fait partie, seront évalués à la fin de 2015.

6.2 Couverture du minimum vital

A l'avenir également, la prévention à elle seule ne parviendra pas à éviter que certaines personnes éprouvent des difficultés à assurer leur existence par leurs propres moyens. Les instruments qui garantissent le minimum vital dans ce genre de situation sont donc indispensables. Cela étant, le débat politique sur les transferts sociaux a considérablement évolué depuis cinq ans : lors de la dernière révision de la loi sur l'aide sociale, l'accent a été mis sur la lutte contre les abus et la création d'instruments dans ce but (inspection sociale, simplification de l'échange de données, second avis médical en cas d'incapacité de travail). Un large consensus existait sur le fait que personne ne doit profiter indûment du système. L'autre consensus était tout aussi clair : quiconque se retrouve en situation précaire a droit à une aide étatique garantissant le minimum vital. Le montant des prestations n'était donc pas remis en question. Les débats ont pris une autre tournure aujourd'hui : à l'échelon cantonal et national, les prestations elles-mêmes sont contestées, et notamment leur importance. On le constate à la lumière de deux faits :

- A l'échelon cantonal, premièrement, le Grand Conseil a demandé que lui soit présenté un projet de révision de loi portant sur une diminution de 10 % des prestations sociales, à savoir les besoins de première nécessité, les suppléments d'intégration matérielle et les prestations circonstanciées¹¹⁰; ensuite, les primes d'assurance-maladie ont été réduites de quelque 38 millions de francs en 2013 et 2014¹¹¹. Suite à cette décision, le droit aux réductions de primes d'assurance-maladie a été partiellement ou entièrement supprimé pour environ 57 000 personnes¹¹². Enfin, le débat sur les prestations complémentaires pour les familles a montré que la politique financière l'emporte sur la politique de lutte contre la pauvreté ou la politique sociale. Il a été décidé pour des considérations de politique financière de renoncer à l'introduction des prestations complémentaires pour les familles, bien que les modèles mathématiques indiquent que de nombreux ménages du canton de Berne vivent juste au-dessus du seuil de l'aide sociale.
- A l'échelon national, les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) ont été révisées au printemps 2015 en réaction à des critiques politiques les concernant et relatives au montant des prestations d'aide sociale en général. Cette révision met principalement l'accent sur le montant du forfait pour l'entretien. Le 21 septembre 2015, la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales a adopté la révision des normes de la CSIAS, qui prévoit à la fois une réduction du forfait pour l'entretien (pour les ménages à partir de 6 personnes et les jeunes adultes jusqu'à 25 ans) et un statu quo nominal en ce qui concerne le forfait pour l'entretien, bien qu'une étude de l'Office fédéral de la statistique conclue qu'il devrait être augmenté d'environ 100 francs pour maintenir le niveau de la prestation en termes réels¹¹³.

La diminution des transferts sociaux nécessaires à couvrir le minimum vital peut se traduire pour les personnes concernées par une exclusion sociale progressive. Or l'exclusion sociale est grave non seulement pour l'individu, mais aussi pour la société, dont elle menace la cohésion. Le Conseil-exécutif considère par conséquent qu'il est nécessaire d'améliorer et de développer les mesures touchant aux transferts sociaux, comme

¹¹⁰ La procédure de consultation par le Conseil-exécutif est prévue pour novembre 2015 et la discussion au Grand Conseil (première lecture) pour janvier 2016.

¹¹¹ 2013 : économies RIP de 14 millions de CHF, mises en œuvre dans le cadre de la révision de l'OCAMal au 1.1.2013; 2014 : économies de 20 millions de CHF, mises en œuvre dans le cadre de la révision de l'OCAMal au 1.1.2014; économies de 4,3 millions de CHF, mises en œuvre dans le cadre de la révision de l'OCAMal au 1.7.2014

¹¹² Ces chiffres proviennent des rapports sur les révisions de l'OCAMal et sont des estimations reposant sur des modèles mathématiques.

¹¹³ Forfait CSIAS pour l'entretien. Calcul actualisé par l'OFS (source Internet).

le prévoit la mesure d'harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale qu'il a priorisée dans le rapport social 2012, qui consiste pour l'essentiel à coordonner deux prestations existantes. Une première amélioration a pu être obtenue par voie d'ordonnance et les autres feront l'objet d'un projet. Un nouveau groupe de projet interdirectionnel entamera ses travaux au début de 2016.

D'autres instruments, nouveaux ou existants, destinés spécifiquement à des catégories de personnes particulièrement menacées, p. ex. celles qui élèvent seules leurs enfants, seront examinés. Le taux d'aide sociale élevé des personnes élevant seules leurs enfants montre que la mission de la future veille sociale consistera à analyser leur situation économique plus en profondeur et, sur cette base, à proposer des mesures adéquates.

6.3 Coût et financement des mesures futures

Dans une décision stratégique de principe, le Conseil-exécutif a défini les mesures à suivre d'ici le prochain rapport social (2019) :

Mesure	Dépenses additionnelles prévisionnelles par an (budget cantonal)	Dépenses pour l'offre de base selon comptes 2013/2014 ¹¹⁴	
		2013	2014
Elargissement des prestations d'accueil extrascolaire (accueil pendant les vacances)	Non quantifiables pour le moment La mesure est encore en phase d'examen et d'évaluation.	0	0
Elargissement des prestations d'accueil extrafamilial	1 million de CHF	27,2 millions de CHF	28,9 millions de CHF
Aides éducatives complémentaires	Réorientation partielle de l'offre dans le cadre du budget ordinaire.	5,5 millions de CHF ¹¹⁵	5,8 millions de CHF ¹¹⁵
Offre de développement de la petite enfance	1,13 million de CHF	0,835 million de CHF	0,835 million de CHF
Harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale	Non quantifiables pour le moment La mesure est encore en phase d'examen et d'évaluation.	26,7 millions de CHF	33,6 millions de CHF
Introduction de l'encadrement individuel et du suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active	0,25 million de CHF	1,7 million de CHF ¹¹⁶	2,4 millions de CHF ¹¹⁶

Ce tableau indique les dépenses cantonales pour l'offre de base ainsi que les dépenses supplémentaires que devraient entraîner la concrétisation et l'optimisation de ces mesures préventives de lutte contre la pauvreté. En comparaison avec le budget cantonal des transferts sociaux centraux ou avec le coût fédéral des assurances sociales,

¹¹⁴ Les chiffres indiqués ne concernent que le budget cantonal; ils ne comprennent pas les ressources des éventuels cofinanceurs (communes par l'intermédiaire de la compensation des charges, autorités fédérales ou fonds de financement dans le domaine des addictions et de la promotion générale de la santé).

¹¹⁵ Ces chiffres concernent uniquement les projets mentionnés au point 5.5: AEMO Jura bernois, Aide aux enfants, aux adolescents et aux familles dans le milieu social (« Aide aux familles Schoio ») dans l'arrondissement administratif de Haute-Argovie, Centre de compétence pour jeunes et familles Schlossmatt, foyer d'hébergement Sunnehus à Frutigen, Familiensupport Bern-Brünnen.

¹¹⁶ Sans filière d'encadrement ni coûts imputables au service d'aiguillage. La différence importante entre les deux années s'explique par le fait que le CM FP était encore en phase de mise en place en 2013 et 2014.

ces dépenses supplémentaires semblent modestes : en 2014, le canton a consacré un peu moins de 770 millions de francs¹¹⁷ aux prestations d'aide sociale, aux prestations complémentaires à l'AVS/AI et aux réductions individuelles de primes d'assurance-maladie (RIP), alors que les fonds alloués par la Confédération aux assurances sociales s'élevaient à quelque 150 milliards de francs (2013)¹¹⁸.

Comme lors du rapport social 2012, cette décision stratégique n'appelle ou ne modifie aucune décision d'ordre financier : toutes les mesures seront intégrées dans le processus de budgétisation ordinaire ou feront l'objet de projets individuels, puis seront mises en discussion ou soumises pour décision, dans la mesure des moyens financiers du canton. Dans ce contexte, il faudra aussi ne pas perdre de vue la hausse de la pauvreté avant transfert constatée dans ces pages, afin que la politique cantonale de lutte contre la pauvreté, qui a pour objectif à la fois la prévention de ce phénomène et la couverture du minimum vital par les transferts sociaux, puisse être développée de manière pertinente.

La pauvreté est un problème multisectoriel qui, en tant que tel, ne peut être combattu dans sa totalité qu'à condition de ne pas être abordé uniquement sous l'angle de la politique sociale. En effet, ses causes sont souvent multiples et se situent dans des sphères de l'existence qui échappent à l'influence de la politique sociale. Parallèlement à la formation et à l'exercice d'une activité rémunérée, la situation familiale, les conditions de logement, l'état de santé ou l'origine immigrée peuvent influencer massivement les possibilités d'action et la situation économique d'une personne. Par conséquent, la politique de lutte contre la pauvreté et de couverture du minimum vital nécessite une collaboration entre différentes politiques sectorielles.

¹¹⁷ Selon le compte d'Etat 2014

¹¹⁸ Office fédéral des assurances sociales (OFAS) 2015 (sont prises en compte les prestations suivantes : AVS, PC à l'AVS, AI, PC à l'AI, PP, Amal, AA, APG, AC, AF)

**Annexe 1 Typologie des communes de l'Office fédéral
de la statistique (OFS)**

La typologie des communes est axée sur un modèle centre-périphérie et classe les communes en fonction des critères suivants : pendularité, situation de l'emploi, habitat, richesse, tourisme, structure de la population, fonctions centrales.

La nomenclature est la suivante :

- Centres
- Communes suburbaines (situées dans les couronnes des agglomérations, la plupart du temps proches des centres-villes : communes d'emploi ou communes avec forte proportion de grands bâtiments)
- Communes à revenu élevé (situées dans les couronnes des agglomérations)
- Communes périurbaines (situées dans les couronnes des agglomérations, mais ni suburbaines ni à revenu élevé)
- Communes touristiques
- Communes industrielles et tertiaires
- Communes pendulaires rurales (situées hors des couronnes des agglomérations)
- Communes agraires mixtes (situées hors des couronnes des agglomérations)
- Communes agricoles (situées hors des couronnes des agglomérations)

**Répartition des communes du canton de Berne en fonction de la typologie des communes
de l'Office fédéral de la statistique (9 types principaux; état 2010)**

Zentren	Periurbane Gemeinden (Fortsetzung)	Industrielle und tertiäre Gemeinden (Fortsetzung)	Ländliche Pendlergemeinden (Fortsetzung)	Agrarisch-gemischte Gemeinden (Fortsetzung)	Agrarische Gemeinden
Bern	Mattstetten	Krattigen	Jaberg	Erlenbach	Bangerten
Biel/Bienne	Meikirch	La Neuveville	Jens	Ersigen	Belpberg
Burgdorf	Neuenegg	Leissigen	Kernenried	Eschert	Berken
Langenthal	Oberhofen	Malleray	Kiesen	Fahrni	Boltigen
Langnau i.E.	Plagne	Niederbipp	Kirchenthurnen	Finsterhennen	Brüttelen
Lyss	Port	Oberdiessbach	Krauchthal	Forst-Längenbühl	Champoz
Moutier	Ringgenberg (BE)	Oberried	La Heutte	Gals	Châtelat
Thun	Rubigen	Orvin	Lamboing	Gerzensee	Clavaleyres
Suburbane Gemeinden	Safnern	Prêles	Leuzigen	Gondiswil	Diemtigen
Belp	Schalunen	Reconvilier	Lotzwil	Gsteig	Dürrenroth
Brügg	Scheuren	Roggwil (BE)	Meinisberg	Gurzelen	Eggiwil
Heimberg	Schüpfen	Rumendingen	Merzligen	Hellsau	Eriz
Hilterfingen	Schwadernau	Saint-Imier	Mirchel	Hermiswil	Gadmen
Ipsach	Seftigen	Schattenhalb	Mühlethurnen	Höchstetten	Gelterfingen
Ittigen	Sutz-Lattrigen	Sonceboz-Sombeval	Mülchi	Iffwil	Golaten
Jegenstorf	Thierachern	Täuffelen	Münchenwiler	Innertkirchen	Guggisberg
Kehrsatz	Toffen	Tavannes	Münchringen	Ins	Gurbrü
Kirchberg (BE)	Trimstein	Thunstetten	Niederhünigen	Iseltwald	Habkern
Köniz	Uttigen	Tramelan	Niederönz	Kallnach	Häutligen
Konolfingen	Vauffelin	Tschugg	Niederried/Interlaken	Kappelen	Heimiswil
Laupen	Vechigen	Utzenstorf	Niederried/Kallnach	Kirchdorf (BE)	Homburg
Lyssach	Wohlen bei Bern	Villeret	Niederstocken	Kleindietwil	Horrenbach-Buchen
Matten bei Interlaken	Zielebach	Wahlern	Oberbipp	Kriechenwil	Kienersrüti
Moosseedorf	Touristische Gemeinden	Wald (BE)	Obersteckholz	La Ferrière	Landiswil
Münchenbuchsee	Adelboden	Wangen an der Aare	Oberstocken	Lauperswil	Lauenen
Münsingen	Aeschi bei Spiez	Wattenwil	Oberwil bei Büren	Leimiswil	Lohnstorf
Nidau	Beatenberg	Wiedlisbach	Oppligen	Ligerz	Monible
Oberburg	Bönigen	Wimmis	Perrefitte	Limpach	Mont-Tramelan
Orpund	Brienz (BE)	Worben	Péry	Linden	Mötschwil
Ostermundigen	Grindelwald	Zweisimmen	Pohlern	Loveresse	Niedermuhlern
Pieterlen	Guttannen	Ländliche Pendlergemeinden	Pontenet	Lüscherz	Niederörsch
Rüdtligen-Alchenflüh	Hasliberg	Aarwangen	Radelfingen	Lütschental	Noflen
Spiez	Heiligenschwendi	Alchenstorf	Rohrbach (BE)	Lützelflüh	Oberbalm
Steffisburg	Interlaken	Amsoldingen	Romont (BE)	Madiswil	Oberhünigen
Stettlen	Kandersteg	Attiswil	Rumisberg	Meienried	Oberlangenegg
Studen (BE)	Lauterbrunnen	Bannwil	Ruppoldsried	Melchnau	Oberörsch
Uetendorf	Lenk	Bargen (BE)	Rüti bei Büren	Mühleberg	Oberthal
Unterseen	Meiringen	Bätterkinden	Rüti bei Lyssach	Mühledorf (BE)	Oberwil
Urtenen-Schönbühl	Saanen	Belprahon	Schlosswil	Müntschemier	Ochlenberg
Wichtrach	Sigriswil	Bettenhausen	Schwanden bei Brienz	Nods	Oeschenbach
Worb	Wilderswil	Biglen	Schwarzhäusern	Rapperswil (BE)	Rebévelier
Zollikofen	Industrielle und tertiäre Gemeinden	Bleiken	Schwendibach	Reichenbac	Reisiswil
Einkommensstarke Gemeinden	Aarberg	Brenzlikofen	Thörigen	Renan (BE)	Roches (BE)
Evilard	Arch	Büetigen	Uebeschi	Reutigen	Rohrbachgraben
Mörigen	Bévilard	Bühl	Vinelz	Riggisberg	Röthenbach
Muri bei Bern	Blumenstein	Büren zum Hof	Walliswi/Niederbipp	Rüderswil	Rüeggisberg
Twann-Tüscherz	Brienzwiler	Burgistein	Walliswil/Wangen	Rüegsau	Schangnau
Periurbane Gemeinden	Büren an der Aare	Corcelles (BE)	Wangenried	Rümligen	Schelten
Aefligen	Corgémont	Cormoret	Wiler bei Utzenstorf	Rüschegg	Scheunen
Aegerten	Court	Cortébert	Willadingen	Rütschelen	Seehof
Allmendingen	Courtelary	Därigen	Wolfisberg	Saixeten	Sornetan
Bäriswil	Crémines	Deisswil	Wynau	Seeberg	Souboz
Bellmund	Diesse	Diessbach bei Büren	Zäziwil	Seedorf (BE)	Tägertschi
Bolligen	Erlach	Dotzigen	Zuzwil (BE)	Signau	Teuffenthal (BE)
Bremgarten bei Bern	Etzelkofen	Epsach	Zwieselberg	Siselen	Trachselwald
Busswil bei Büren	Frutigen	Farnern	Agrarisch-gemischte Gemeinden	Sonvilier	Treiten
Diemerswil	Gampelen	Ferenbalm	Affoltern im Emmental	Sorvilier	Trub
Fraubrunnen	Grandval	Freimettigen	Albigen	St. Stephan	Unterlangenegg
Frauenkappelen	Gündlichswand	Graben	Arni (BE)	Sumiswald	Wachsdorn
Grafenried	Herzogenbuchsee	Grossaffoltern	Auswil	Trubschachen	Walterswil (BE)
Grosshöchstetten	Hindelbank	Hagneck	Bleienbach	Ursenbach	Wiggiswil
Gsteigwiler	Hofstetten bei Brienz	Hasle bei Burgdorf	Bollodingen	Walkringen	Wileroltigen
Kaufdorf	Huttwil	Heimenhausen	Bowil	Walperswil	
Kirchlindach	Kandergrund	Herbrigen	Buchholterberg	Wengi	
Lengnau (BE)	Koppigen	Höfen	Buswil bei Melchnau	Wynigen	
		Inkwil	Därstetten	Wyssachen	
			Eriswil	Zauggenried	

La stratégie de développement de la petite enfance présentée en 2012 sous forme de rapport du Conseil-exécutif et que le Grand Conseil a acceptée à une grande majorité définit des champs d'action et des mesures de mise en place et de renforcement du développement de la petite enfance. Certaines de ces mesures ont été menées à bien et de nombreuses autres sont en cours de réalisation à l'échelon institutionnel (progrès de la mise en œuvre, voir point 5.6).

Le développement de la petite enfance a pour but de permettre à tous les enfants, indépendamment du milieu social dont ils sont issus, de se développer de manière optimale. Ils doivent notamment pouvoir acquérir des aptitudes et des compétences nécessaires pour les processus d'apprentissage ultérieurs, p. ex. durant la scolarité. Cette démarche évite l'accumulation de retards de développement, qui mène à la précarité scolaire et qui limite sévèrement les opportunités professionnelles et privées. Différents acteurs s'engagent dans ce but à différents endroits et au moyen de différentes méthodes. Etant donné que les parents sont avant tout responsables de leurs enfants et que les offres de développement de la petite enfance ont toujours un caractère complémentaire et de soutien, cette distinction entre les acteurs intervenant dans les différentes sphères d'existence des familles est indispensable. Dans le meilleur des cas, les spécialistes forment ce qu'il est convenu d'appeler une chaîne d'encouragement, qui permet de s'appuyer sur des processus existants et d'encourager le développement en fonction de l'âge dans tous les domaines.

La concrétisation de la stratégie de développement de la petite enfance a permis de renforcer les réseaux d'acteurs dans un contexte caractérisé par sa dynamique. Les expériences acquises amènent à constater que dans certains domaines, la stratégie cantonale de développement de la petite enfance doit être adaptée voire complétée. Elles ont révélé l'existence de problèmes et de possibilités de solutions qui étaient jusqu'alors indiscernables ou inaccessibles dans le cadre d'une analyse systématique.

Dans plusieurs champs d'action, les ressources à disposition se sont révélées insuffisantes pour permettre d'offrir certaines prestations essentielles à tous les enfants qui en ont besoin. La présente annexe décrit donc les mesures de la stratégie du développement de la petite enfance qui, à objectifs égaux, nécessitent des adaptations méthodologiques, celles qui devront y être ajoutées et ce qu'elles impliquent sur le plan financier.

A | Adaptations dans les champs d'action existants

Développement de l'encouragement précoce à l'apprentissage de la langue

L'objectif du champ d'action 4 de la stratégie de développement de la petite enfance est défini comme suit : «Le canton de Berne assume activement sa mission d'encouragement précoce de l'apprentissage de la langue. Il s'emploie à promouvoir des programmes ou activités pour les enfants d'âge préscolaire ayant des besoins spécifiques en vue de réduire le handicap linguistique des enfants de familles issues de la migration avant leur entrée à l'école enfantine.»

La maîtrise de la langue est sans nul doute une compétence de base de première importance. Sans connaître suffisamment la langue officielle parlée dans la région où il habite, un enfant ne peut s'intégrer socialement, se développer sur le plan socio-émotionnel, profiter comme il le devrait de l'enseignement scolaire ou participer aux activités qui soutiennent son développement. Les conséquences sont graves tant pour l'enfant que pour l'ensemble de la société. Les expériences acquises dans le cadre du développement précoce de l'apprentissage de la langue montrent que la demande excède de loin les offres disponibles, dont certaines pâtissent par ailleurs d'une situation finan-

cière précaire. Les offres existantes doivent donc être garanties et d'autres doivent être créées en fonction des besoins et à l'échelon régional.

En 2013, le canton de Berne comptait environ 48 000 enfants âgés de 0 à 4 ans, dont 8 402 n'étaient pas de nationalité suisse. Il est permis de supposer que certains d'entre eux n'ont pas besoin de soutien linguistique supplémentaire, p.ex. ceux dont les parents parlent la langue officielle de la région et sont bien intégrés. Ces parents peuvent offrir à leurs enfants suffisamment de contacts et d'occasions de parler et d'écrire la langue officielle parlée dans la région. 1 422 enfants sont citoyens allemands ou autrichiens. A l'inverse, il est probable que certains enfants de nationalité suisse ne disposent pas de possibilités suffisantes d'apprendre la langue. On estime à 6 000 les enfants ayant besoin d'un encouragement précoce d'apprentissage de la langue, ce qui paraît réaliste. Une partie d'entre eux en bénéficie déjà dans le cadre des crèches ou des familles de jour, en même temps que d'autres mesures comme le soutien à l'intégration sociale, par exemple. En 2014, environ 2 000 enfants sur 8 000 parlant à la maison une autre langue que celle pratiquée dans la région disposaient de ce type d'encadrement. Il est donc permis de supposer que les quelque 2 000 enfants restants entre 3 et 4 ans ont besoin d'autres prestations d'encouragement à l'apprentissage de la langue.

En été 2014, le canton a lancé un appel d'offres relatif à ce type de prestations supplémentaires et a reçu les premières demandes de cofinancement. On constate que l'encouragement à l'apprentissage de la langue nécessite à la fois du personnel spécialisé et un contexte d'encadrement réunissant des conditions minimales; ces offres sont donc relativement coûteuses. Déduction faite de la participation éventuelle des parents et des communes, les activités qualitativement suffisantes disponibles deux fois par semaine pendant au moins deux heures coûtent environ 1 500 francs par enfant et par an. L'investissement annuel dans l'encouragement précoce à l'apprentissage de la langue représente donc quelque 3 millions de francs.

A l'heure actuelle, un montant de 150 000 francs est disponible dans le cadre de la stratégie de développement de la petite enfance. La Confédération y ajoute une somme égale dans le cadre du Programme d'intégration cantonal. Ainsi, dans un premier temps, la mise en place d'une couverture correspondant approximativement aux besoins d'encouragement précoce de l'apprentissage de la langue devrait coûter un million de francs par an au minimum. Un investissement dans le domaine des groupes de jeu (voir section B) pourrait faciliter l'accès au groupe cible.

Programme complémentaire de visites à domicile

Le champ d'action 8 de la stratégie de développement de la petite enfance prévoit d'étendre le programme de visites à domicile schritt:weise à d'autres régions du canton. Ce programme consiste en un encouragement précoce par le travail avec les enfants et par la formation des parents via l'apprentissage par l'expérimentation; il repose sur une combinaison entre visites à domicile et rencontre entre diverses familles qui y participent.

Les objectifs et les méthodes de l'offre schritt:weise sont largement acceptés et les résultats de l'évaluation indiquent que non seulement, elle permet d'accéder à des familles difficilement atteignables, mais aussi qu'elle a des effets durables. Ce programme, actuellement proposé et soutenu par les communes de Berne, Bienne, Langenthal, Ostermundigen et Köniz, doit donc être maintenu.

Entre-temps, on a toutefois constaté que malgré le financement cantonal, certaines d'entre elles ne parviennent pas à régler leur participation aux coûts, qui s'élève à un tiers du montant total. Plus aucune demande de soutien n'a été reçue aux dates-butées et de nombreuses initiatives ont été abandonnées sans résultat. La promotion de la collaboration intercommunale, envisagée comme solution possible, s'est elle aussi avérée difficile à coordonner en raison de processus de politique communale. Un autre obstacle est apparu: les visiteurs doivent parler la même langue et être issus du même milieu culturel que les familles qu'ils encadrent. De ce fait, l'offre ne peut être efficiente

que lorsque des groupes de migrants suffisamment importants présentent des besoins correspondants. Or cette condition n'est pas toujours remplie, surtout dans les petites communes où les familles immigrées appartiennent à des cultures très hétérogènes ou présentent le besoin correspondant sans être issues de la migration.

Une seconde offre sera donc mise à disposition dans le cadre du budget actuel. Elle s'appuiera sur des organismes existants disposant de structures régionales telles que les centres de puériculture et viendra compléter schritt:weise, ce qui permettra notamment aux plus petites communes de se procurer un accompagnement et un soutien pour quelques familles seulement et pour différents groupes issus de la migration.

Si l'offre complémentaire produit des résultats positifs, l'objectif consistera à mettre en place une prestation s'étendant à l'ensemble du territoire cantonal. De nombreuses études indiquent que pour prévenir les problèmes de développement d'enfants de familles présentant des facteurs de risque, il est plus efficace et efficient d'agir directement sur la dynamique de chaque famille et de renforcer les ressources existantes. Cette démarche d'encouragement ouvre aux enfants de populations à risque de meilleures perspectives économiques et sur le plan de la santé. D'autres cantons ont déjà concrétisé ou lancé des projets analogues (p.ex. le programme «Wir entdecken die Welt» de la ville de Lucerne en collaboration avec le centre de puériculture ou celui du canton de Zurich nommé «PAT – Mit Eltern lernen»). Il est impossible à l'heure actuelle d'en évaluer précisément les coûts directs, étant donné qu'ils dépendent pour l'essentiel de la possibilité de recourir aux structures existantes pour réduire les frais de déplacement inhérents aux visites à domicile. L'expérience zurichoise indique que ces coûts devraient s'élever à quelque 1,2 million de francs. Par conséquent, le budget actuel de 840 000 francs ne nécessiterait à moyen terme qu'un complément financier modeste.

Formation parentale de qualité, financièrement accessible à toutes les familles et en adéquation avec les besoins

La famille est et reste le facteur le plus important pour le développement et l'éducation des enfants. La formation parentale soutient et renforce les parents dans ce rôle décisif. Bien que dans ce domaine, l'offre soit vaste et variée, toutes les formules ne correspondent pas aux objectifs visés. Par ailleurs, de nombreuses activités de qualité sont financièrement inaccessibles aux parents de milieux socioéconomiques défavorisés. Dans le cadre de l'appel d'offres pour le soutien aux formations parentales facilement accessibles, on a constaté que celles destinées à un groupe cible présentant des facteurs de risque précis et un besoin avéré sont rares à être peu onéreuses. L'objectif doit donc consister à proposer dans l'ensemble du canton des offres de formation parentale de qualité à un prix accessible pour la partie du groupe cible disposant de faibles moyens financiers. Le budget de 150 000 francs alloué à cette mesure dans le cadre de la stratégie de développement de la petite enfance sera complété par une contribution fédérale à concurrence du même montant prélevée sur le Programme d'intégration cantonal (PIC). Les premières estimations indiquent que la somme à investir à moyen terme dans ce domaine se monte à environ 500 000 francs.

B | Champs d'action complémentaires

Promotion et développement qualitatif des groupes de jeu

Le champ d'action 10 de la stratégie de développement de la petite enfance reconnaît la valeur des groupes de jeu en tant qu'offre d'accès particulièrement facile. Les petits enfants ne peuvent se développer qu'à condition de pouvoir être atteints, ce qui se révèle particulièrement difficile lorsqu'ils font partie de familles sans formation ou mal intégrées sur le plan de la culture et de la langue locales. Il est vrai que les problèmes d'accessibilité peuvent être aussi abordés dans le cadre de projets isolés. Cependant, si on parvient à atteindre le groupe cible, il semble pertinent de maintenir les enfants de

manière prolongée dans un programme. Apparemment, les groupes de jeu constituent une formule très utile en ce qui concerne les familles difficiles d'accès. Leurs caractéristiques principales sont la présence locale, le bouche-à-oreille, la mise en réseau des parents, leur informalité et le faible investissement en temps qu'ils requièrent.

Lors de l'élaboration des consignes de qualité pour groupes de jeu destinées aux communes, il est apparu qu'un grand nombre de responsables travaillent souvent pour un salaire très modeste voire bénévolement et s'opposent de ce fait aux exigences (supplémentaires) concernant le développement des groupes de jeu. Il convient donc de mettre en place des incitations financières au développement de la qualité par la création et le cofinancement de formations initiales et complémentaires adéquates. Certains cantons comme Bâle-Ville sont parvenus à la conclusion qu'en réduisant les tarifs pour les parents des catégories économiquement les plus faibles, on les aide à franchir le pas et à inscrire leurs enfants à un groupe de jeu. Le canton de Berne examinera cette formule de financement indirect par sujet. Les premiers calculs effectués par le Centre de contact spécialisé pour les groupes de jeu Canton de Berne indiquent que le cofinancement des groupes de jeu et les réductions tarifaires nécessiteraient un investissement annuel de 500 000 francs.

Accueil des enfants en situation d'urgence

Tous les facteurs de risque familiaux pour le développement des enfants ne permettent pas d'identifier les cas où il serait nécessaire d'intervenir préventivement. Il peut arriver que des parents remplissant jusqu'à présent leur fonction de socialisation et d'éducation subissent des crises plus ou moins longues qui les en empêchent, par exemple une maladie ou un accident. A l'exemple de l'accueil en crèche ou en famille de jour des enfants dont les parents doivent travailler, il est important dans ce genre de situation de mettre à disposition une personne digne de confiance qui accompagne les enfants dans leur développement socio-émotionnel. Trouver rapidement une solution peut être difficile, notamment dans les régions périphériques. La Croix-Rouge suisse offre un service de garde d'enfants à domicile¹¹⁹. Malgré les tarifs échelonnés en fonction du revenu, le coût de ce service excède souvent les possibilités financières des parents, surtout s'ils doivent y recourir de manière prolongée. Il faut donc examiner la possibilité de diminuer le coût de cette offre à titre subsidiaire par l'intermédiaire d'un contrat de prestations pour assurer l'accueil des enfants en situation d'urgence. Le coût annuel de cette mesure s'élève à environ 500 000 francs.

¹¹⁹ Cette offre à bas seuil représente une aide précieuse lorsqu'un enfant tombe malade et qu'il faut organiser rapidement une prise en charge. En revanche, le service de garde CRS ne possède pas les compétences nécessaires dans les situations où l'on suspecte une mise en péril du bien-être de l'enfant (en raison de troubles psychiques d'un des parents, p.ex.). Un projet visant la détection précoce de telles situations met en place une structure de coopération au niveau cantonal. Dans ce cadre, les collaboratrices et collaborateurs du service CRS bénéficieront d'un coaching qui leur permettra, avec le soutien des centres de puériculture, d'identifier les cas de ce type et de les transmettre aux instances appropriées.

Analyses statistiques multivariées de corrélation: Elles permettent d'étudier plusieurs variables, p. ex. le revenu et le sexe, et révèlent ainsi leurs corrélations ou leurs interdépendances.

Capitalisation: Système permettant de financer les assurances sociales, p. ex. la prévoyance vieillesse professionnelle. Cela signifie dans ce cas que le salarié verse chaque mois une cotisation à la caisse de pension et que les prestations vieillesse de chaque assuré sont fonction de l'épargne constituée durant la vie active. Le capital acquis au moment du départ à la retraite est multiplié par le taux de conversion pour obtenir le montant de la rente de vieillesse. Le capital et les intérêts servent à couvrir la rente.

Caractéristiques sociodémographiques: Critères de segmentation de la population sociaux et économiques tels qu'âge, sexe, revenu, état civil, taille du ménage ou formation.

Cas réguliers: Dans l'aide sociale, les cas réguliers bénéficient de deux types distincts de prestations, avec ou sans contrat d'insertion. Il s'agit dans les deux cas d'un soutien financier périodique dont le montant repose sur un budget.

Coefficient de Gini: L'indice ou coefficient de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de répartition d'une dimension donnée (salaire, revenu, niveau de vie, etc.). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite et à 1 en cas d'inégalité totale. Il est souvent utilisé pour définir l'inégalité de répartition des revenus et des fortunes.

Concubinage: Personnes de sexe différent (couple) ni parentes ni mariées, avec ou sans enfants, qui vivent dans un ménage commun avec ou sans autres adultes.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS): Association spécialisée qui s'engage pour la conception et le développement de l'aide sociale en Suisse. Elle réunit des représentants des communes, des cantons, de la Confédération et d'institutions privées d'action sociale.

Décile: Chacune des classes résultant de la division, en dix classes d'effectif égal, d'un ensemble statistique ordonné.

Les ménages sont ainsi classés selon le montant de leur revenu d'équivalence disponible et répartis en dix groupes de taille égale. Le 1^{er} décile est celui des ménages à plus faible revenu, et le 10^e celui des ménages au revenu le plus élevé.

Doubles comptages: La statistique de l'aide sociale permet d'identifier individuellement les personnes qui demandent des prestations de l'aide sociale, sur la base du numéro AVS. Cette possibilité d'identification permet de constater si la même personne est enregistrée dans plusieurs communes. Un tel constat ne révèle pas une erreur; il est la conséquence plausible d'un déménagement dans une nouvelle commune durant la période d'enquête. Les doubles comptages surviennent soit lorsque des personnes sont recensées par plusieurs communes dans le même canton, soit à l'échelle de la Suisse lorsque des personnes sont attribuées à plusieurs communes de cantons différents. Généralement, les doubles comptages n'ont pas d'incidence sur l'évaluation des données, car on ne considère que le dossier le plus actuel.

Ecart (de risque) de pauvreté: L'écart (de risque) de pauvreté est la différence entre le revenu disponible et le seuil (de risque) de pauvreté. Il mesure donc l'intensité de la pauvreté. Il permet de déterminer la mesure dans laquelle le revenu disponible est inférieur au seuil (de risque) de pauvreté.

Enquête exhaustive: Contrairement à l'enquête par sondage, tous les individus de la population étudiée sont interrogés.

ESPOP: Statistique de l'état et de la structure de la population résidente permanente au 31 décembre d'une année donnée et des mouvements de la population résidente permanente enregistrés pendant l'année civile. C'est une statistique de synthèse, qui s'appuie sur les résultats du recensement fédéral de la population (RFP), de la statistique de la population résidente de nationalité étrangère (PETRA), de la statistique du mouvement naturel de la population (BEVNAT) et de la statistique des migrations des personnes de nationalité suisse. Les mouvements et les bilans de la population ont été produits sur la base d'ESPOP, alors que pour l'état et la structure

de la population, c'est la Statistique de la population et des ménages (STATPOP) qui sert de référence. Depuis 2011, STATPOP remplace complètement ESPOP.

Evolution démographique: Evolution de la structure de la population d'un pays. Le présent rapport met l'accent sur l'évolution de la pyramide des âges. La structure d'une population évolue en règle générale en fonction des taux de natalité et de mortalité ainsi que de la migration.

Impôt à la source: L'impôt à la source est un impôt prélevé directement par l'employeur (ou, le cas échéant, l'assureur) sur le salaire de l'employé avant versement du montant dû. Les personnes assujetties à l'impôt à la source sont pour la plupart des travailleurs étrangers non titulaires du permis d'établissement C, mais aussi des artistes et des sportifs domiciliés à l'étranger ou encore des bénéficiaires de jetons de présence (membres de conseils d'administration) et de prestations de prévoyance professionnelle. Il n'y a pas de déclaration fiscale à remplir.

Inégalités sociales: cette expression désigne les formes de répartition inégales des biens sociaux importants et des chances de réussite. Les inégalités sociales existent dans toutes les sociétés, mais elles peuvent être plus ou moins profondes.

Intervalle de confiance: Un intervalle de confiance permet de définir une marge d'erreur entre les résultats d'un sondage et un relevé exhaustif de la population totale. En d'autres termes, il quantifie l'incertitude des résultats. Ses limites indiquent que la valeur réelle y est située selon une probabilité donnée (p. ex. 95 %).

Médiane: La médiane est la valeur moyenne qui partage la série de données observées en deux moitiés égales: 50 % des valeurs observées lui sont inférieures et 50 % lui sont supérieures. Contrairement à la moyenne arithmétique (montant total de tous les revenus de la population divisé par le nombre de ménages, p. ex.), la médiane n'est pas faussée par les valeurs extrêmes (revenus très faibles ou très élevés).

Parents élevant seuls leurs enfants (ou familles monoparentales): Parents d'enfants dépendants financièrement avec lesquels ils vivent sans l'autre parent et pour lesquels ils assument la plus grande partie des tâches parentales.

Pauvreté: voir chapitre 3.

Pension alimentaire: Prestation financière versée aux enfants issus de couples divorcés ou séparés ainsi qu'à des personnes divorcées ou séparées. Dans l'idéal, le montant et la durée de la pension alimentaire sont définis dans un titre appelé titre d'entretien. Lorsque la durée de l'obligation d'entretien n'est pas explicitement indiquée dans le titre, elle prend généralement fin à la majorité de l'enfant. Une aide gratuite au recouvrement de pension alimentaire est proposée par l'autorité compétente. La commune octroie une avance de pension alimentaire aux enfants lorsque le parent tenu de verser les contributions d'entretien ne paie pas dans les délais, ce en dépit de tentatives de recouvrement. Contrairement à la plupart des autres cantons, le canton de Berne ne subordonnait pas le versement d'avances de contributions d'entretien au revenu et à la fortune. Il introduira cette règle en 2016.

Personnes actives occupées/Chômeurs/Personnes sans emploi/Personnes non actives: Sont considérées comme actives occupées les personnes qui travaillent au moins une heure par semaine contre rémunération. Sont considérées comme chômeurs les personnes inscrites comme étant au chômage dans la statistique du chômage du seco. Sont considérés comme sans emploi les chômeurs en fin de droits et toutes les personnes qui n'exercent aucune activité professionnelle et sont en recherche d'emploi. Par personnes non actives, on entend celles qui n'exercent pas d'activité professionnelle rémunérée et ne sont pas en recherche d'emploi telles que les retraités, les personnes en formation (apprentissage excepté), les personnes en incapacité provisoire de travail, les femmes et les hommes au foyer.

Personne de référence: La personne de référence du dossier fiscal est la personne qui assume la responsabilité financière du ménage fiscalement parlant. Dans le cas des couples mariés, l'époux est par définition le chef de famille, même

si la contribution de l'épouse au revenu du ménage est supérieure à la sienne.

Prestations liées aux besoins: Ces prestations sont octroyées en complément des assurances sociales. Contrairement aux prestations d'assurances sociales versées pour couvrir les risques sociaux susceptibles de compromettre la couverture du minimum vital, elles ne sont allouées que s'il est avéré que le requérant a personnellement besoin de ressources financières et lorsque les prestations des systèmes de garantie du minimum vital situées en amont sont indisponibles ou épuisées. Elles sont versées sur la base d'une évaluation individuelle des besoins.

Principe de l'assurance: En application du principe de l'assurance, les prestations en nature et en espèces des différentes branches de l'assurance sociale sont pour la plupart octroyées indépendamment des besoins personnels. Lorsque l'événement assuré survient (p.ex. l'âge de la retraite AVS), les prestations sont versées à l'assuré sans examen individuel de sa situation économique.

Principe de subsidiarité: Le principe de subsidiarité a pour objectif de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec plus d'efficacité à une échelle plus faible, c'est-à-dire la recherche du niveau pertinent d'action publique. Les compétences doivent être transférées à un plus haut niveau uniquement si le niveau inférieur n'est pas en mesure de résoudre seul le problème de manière appropriée.

Pour ce qui est des prestations liées aux besoins, celles-ci ne sont versées que lorsque les prestations des assurances sociales se révèlent insuffisantes pour sortir de la situation de détresse.

Réseau social: Un réseau social est un regroupement limité de personnes liées par des rapports sociaux. Il peut s'agir de membres de la famille, de proches, d'amis, de connaissances.

Revenu brut: Il se compose du salaire d'un travail rémunéré dépendant ou indépendant, des rentes (AVS/AI, prévoyance professionnelle, autres rentes [y compris pilier 3a]), de prestations de compensation (assurance chômage, indemnités journalières en cas de maladie, d'accident, de service militaire, de mater-

nité, etc.), de pensions alimentaires ainsi que de revenus d'immeubles, de titres, d'hoiries et de copropriétés.

Revenu brut des ménages: Il comprend les revenus bruts de l'ensemble des membres du ménage.

Revenu disponible: Le revenu disponible se compose du revenu d'un travail rémunéré et de la fortune, des pensions alimentaires et des prestations des assurances sociales déduction faite des impôts, des cotisations aux assurances sociales, des pensions alimentaires versées et des frais professionnels. Pour comparer les revenus disponibles de différents types de ménage, on divise le revenu du ménage par sa « taille d'équivalence » (voir Revenu d'équivalence).

Revenu d'équivalence: Le revenu d'équivalence est calculé pour faciliter la comparaison des revenus des différents types de ménages en tenant compte de leur taille et de leur composition et en pondérant ces deux critères. Pour ce faire, on divise le revenu d'équivalence disponible par une « taille d'équivalence » établie selon l'échelle OCDE modifiée :

- premier adulte = 1,0
- chaque autre adulte (personne âgée de plus de 14 ans) = 0,5
- chaque enfant = 0,3

Revenu net: Le revenu net est obtenu à partir du revenu brut duquel on soustrait les cotisations aux assurances sociales.

Revenu nominal: Le revenu nominal est calculé sans tenir compte de l'inflation. Une augmentation du revenu nominal en période d'inflation ne signifie pas toujours une croissance du bien-être.

Revenu réel: On le calcule en divisant le revenu nominal d'un sujet économique ou d'une économie nationale par un indice des prix adéquat. Le revenu réel est donc défini par un indice qui mesure le pouvoir d'achat réel du revenu. Il est égal au revenu nominal ajusté au taux d'inflation.

Sécurité sociale: Il s'agit de l'ensemble des mesures prises par l'Etat et par des institutions privées pour assurer la couverture des besoins vitaux de la population, et en particulier pour la protéger contre certains risques sociaux. Une prestation sociale est considérée comme relevant de la sécurité sociale si elle remplit deux conditions. En premier lieu, elle doit être fondée sur le principe de la soli-

darité sociale (redistribution) ou au moins sur une obligation ou une convention sociale obligatoire. Elle doit par ailleurs se rapporter à l'un des risques ou situations suivants: vieillesse, maladie, invalidité, survivants, famille / enfants, chômage, exclusion sociale et logement. N'en font pas partie les prestations basées sur des conventions individuelles ou supposant une prestation équivalente.

Seuil de l'aide sociale: La CSIAS définit un minimum social.

- Forfait pour l'entretien: le forfait pour l'entretien couvre les dépenses quotidiennes et varie selon la taille du ménage. Il correspond à la consommation du décile inférieur de l'échelle des revenus, c'est-à-dire des 10% des ménages à plus faible revenu. Pour un ménage d'une personne, il s'élève à 977 francs par mois.
- Frais de logement: frais de logement avec charges.
- Frais médicaux de base (prime d'assurance-maladie obligatoire comprise): frais médicaux de base non couverts par l'assurance-maladie obligatoire (p.ex. franchise ou frais de traitements dentaires).
- Prestations circonstanciées: prestations absolument nécessaires dans la situation concrète en raison de problèmes particuliers en rapport avec l'état de santé, la situation économique ou familiale (p.ex. frais d'accueil des enfants).

Seuil de pauvreté: voir chapitre 3.

STATPOP: La statistique de la population et des ménages se fonde sur les registres de personnes de la Confédération ainsi que sur les registres des habitants des communes et des cantons. Elle livre des informations et des chiffres clés sur

l'effectif, la structure (âge, sexe, état civil, nationalité, etc.), l'évolution et la répartition de la population et des ménages (nombre, taille). Elle remplace ESPOP depuis 2011.

Taux d'aide sociale: Le taux d'aide sociale indique la part de la population qui reçoit des prestations de l'aide sociale, l'ensemble considéré étant la population entière ou un sous-groupe défini selon des critères sociodémographiques. Il permet de connaître le risque, pour un certain groupe, de dépendre de l'aide sociale. L'établissement de ce taux ne prend en compte que les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages. Pour les membres d'une unité d'assistance, seuls les cas réguliers sont pris en compte.

Taux d'aide sociale au sens large: Le taux d'aide sociale (au sens strict du terme) ne concerne que les personnes qui bénéficient d'une aide sociale économique, autrement dit classique. L'aide sociale au sens large du terme comprend les prestations complémentaires, les allocations maternité et allocations parentales, les allocations familiales, les aides cantonales aux personnes âgées et aux soins, les aides au logement, l'aide aux chômeurs, etc.

Taux de bénéficiaires: Pourcentage des ménages ou des personnes bénéficiant des prestations d'une assurance sociale ou d'autres prestations sociales dans le total des ménages ou des personnes.

Taux (de risque) de pauvreté: Le taux (de risque) de pauvreté est la part de personnes dans l'ensemble de la population dont le revenu disponible est inférieur au

seuil de pauvreté ou de risque de pauvreté.

Transferts sociaux: Par transferts sociaux, on entend tout paiement d'un organisme étatique destiné à alléger la charge que représente la survenance de certains besoins ou risques pour les ménages et les individus, lorsque ces besoins ou risques entrent dans le champ des politiques sociales.

Type de ménage: Il se définit par sa taille et sa structure.

Unité d'assistance: Une unité d'assistance peut être constituée de personnes seules ou des membres d'une famille vivant sous le même toit, à savoir les couples mariés, les couples mariés avec enfant(s) et les familles monoparentales avec enfant(s) mineur(s). La délimitation de l'unité d'assistance n'est pas toujours aisée dans le cas de personnes vivant ensemble dans des structures similaires à une famille ou à une communauté, par exemple les couples ou les groupes partageant les tâches et les frais domestiques usuels (cuisine, nettoyage, lessive, achats, téléphone, etc.), sans pour autant former un couple marié ou une famille au sens strict.

Working poor: Personnes exerçant une activité professionnelle durant une heure par semaine au minimum et vivant dans un ménage où le volume d'activité cumulé des membres du ménage est égal ou supérieur à 36 heures par semaine, soit au moins l'équivalent d'un poste à plein temps, le salaire étant inférieur au minimum vital. Les enfants et les adultes non actifs ne sont pas considérés comme working poor.

- Bodenmann P., Favrat B., Wolff H., Guessous I., Panese F. et al. (2014): **Screening Primary-Care Patients Forgoing Health Care for Economic Reasons**. In: PLOS ONE, Vol. 9(4): e94006.doi:10.1371/journal.pone.0094006.
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2012 a): **Rapport social 2012. La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne**. Rapport du Conseil-exécutif. Mise en œuvre de la motion Lüthi (M-044-2010). Berne
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2012 b): **Stratégie de développement de la petite enfance dans le canton de Berne**. Rapport du Conseil-exécutif. Berne
- Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP) 2008: **Rapport social 2008. La pauvreté dans le canton de Berne: chiffres, faits et analyses**. Berne
- Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP) 2010: **Rapport social 2010. La pauvreté dans le canton de Berne: chiffres, faits et analyses**. Berne
- Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP) 2010: Quatrième rapport sur la santé dans le canton de Berne. **Inégalité des chances en santé**. Berne
- Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP) 2013: **Pauvreté dans le canton de Berne: Rencontres**. Berne
- Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP) 2015: **Bulletin SAP «Les travailleurs pauvres»**. Berne
- Drilling Matthias (2004): **Young Urban Poor**. Abstiegsprozesse in den Zentren der Sozialstaaten. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Fibbi Rosita, Bülent Kaya, Piguet Etienne (2003): **Le passeport ou le diplôme? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration**. Forum Suisse pour l'étude des migrations et de la population. Neuchâtel.
- Guessous I, Gaspoz J. M., Theler J. M. et al. (2012): **High prevalence of forgoing healthcare for economic reasons in Switzerland: A population-based study in a region with universal health insurance coverage**. In: Preventive Medicine, Vol. 55: 521-527.
- Guggisberg Jürg, Künzi Kilian, Dubach Philipp, Hüttner Eveline (2007): **Statistique de la prévoyance vieillesse – L'essentiel en bref Analyse de la situation de prévoyance des personnes autour de l'âge de la retraite sur la base des données de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) 2002 et 2005**. Office fédéral de la statistique (OFS) 2014. Neuchâtel.
- Guggisberg Jürg, Oesch Thomas (2014): **Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit bei Tiefqualifizierten im Kanton Bern**. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS Berne
- Kuhlmann Carola (2008): **Bildungsarmut und die soziale «Vererbung» von Ungleichheiten**. In: Huster Ernst-Ulrich, Boeckh Jürgen, Mogge-Grotjahn Hildegard (Hrsg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Leu Robert, Burri Stefan, Priester Tom (1997): **Lebensqualität und Armut in der Schweiz**. Haupt. Berne
- Müller-Jentsch Daniel (2008): Die neue Zuwanderung. **Die Schweiz zwischen Brain Gain und Überfremdungsangst**. Avenir Suisse (éd.). Zurich.
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS) 2015: **Sécurité sociale CHSS 4/2015**.
- Office fédéral de la statistique (OFS) 2013: **Actualités OFS. Etat de santé, renoncement aux soins et pauvreté**. Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) 2011. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (OFS) 2014: **Actualités OFS. La pauvreté en Suisse**. Résultats des années 2007 à 2012. Neuchâtel.
- Piketty Thomas (2014): **Das Kapital im 21. Jahrhundert**. Munich.
- Reich Oliver, Wolffers Felix, (2015): **Niveau élevé des coûts de la santé dans l'aide sociale: quelles causes?** In: Sécurité sociale CHSS 2/2015. 89-93.

Siegrist Johannes, Michael Marmot (éd.) 2008: **Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Erklärungsansätze und gesundheitspolitische Folgerungen.** Huber. Berne

Stutz Heidi, Hermann Michael (2010): **Immigration 2030. Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft.** Zürcher Kantonalbank (éd.). Zurich.

Ulrich Werner, Binder Johann (1998): **Armut erforschen. Eine einkommens- und lebenslagenbezogene Untersuchung dans le canton de Berne.** Seismo-Verlag. Zurich.

UNHCR (2014): **Intégration sur le marché du travail. Le point de vue des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire en Suisse.** Genève.

Wanner Philippe, Gabadinho Alexis (2008): **La situation économique des actifs et des retraités. Rapport technique et tableaux commentés.** Rapport de recherche n° 1/08.1 : Office fédéral des assurances sociales (OFAS) 2015 Berne

Wanner, Philippe (2012): **La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules dans le canton de Berne.** Rapport de recherche n° 1/12 : Office fédéral des assurances sociales (OFAS) 2015 Berne

Sources Internet

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP): « **Planification de la prise en charge des enfants et adolescents nécessitant des soins, un encadrement ou une formation particulière en raison d'un handicap ou d'un autre trouble** » Période 2015 – 2020.

http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/publikationen/sozialhilfe.assetref/dam/documents/GEF/SOA/fr/Soziales/Publikationen/Bericht_Einflussfaktoren_Sozialhilfequote_Kanton_Bern_Kurzfassung_fr.pdf (téléchargé le 29.10.2015).

ECOPLAN: **Taux d'aide sociale dans le canton de Berne: facteurs d'influence.** Rapport du 19 octobre 2012 à l'intention de l'Office des affaires sociales du canton de Berne (synthèse en français).

http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/publikationen/sozialhilfe.assetref/dam/documents/GEF/SOA/fr/Soziales/Publikationen/Bericht_Einflussfaktoren_Sozialhilfequote_Kanton_Bern_Kurzfassung_fr.pdf (téléchargé le 29.10.2015).

Office fédéral des assurances sociales (OFAS): **Invalides bénéficiaires de rentes en Suisse par sexe et canton de domicile, nombre de bénéficiaires, hommes et femmes.**

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/02/04/dos/00.Document.82876.xls> (téléchargé le 29.10.2015).

Office fédéral des assurances sociales (OFAS): **Bénéficiaires de prestations complémentaires par canton et branche d'assurance, fin d'année.**

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/03/02/dos/00.Document.64228.xls> (téléchargé le 29.10.2015).

Office fédéral de la statistique (OFS): **Résultats de l'enquête suisse sur la population active (ESPA).** Données détaillées de l'OFS: Taux de préretraites, trois variantes, personnes étant à 5 ans ou moins de l'âge ordinaire de la retraite, 2012.

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/04/02/data/02.Document.143154.xls> (téléchargé le 29.10.2015).

Office fédéral de la statistique (OFS): **Résultats de la statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale:**

http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/publikationen/sozialhilfe.assetref/dam/documents/GEF/SOA/fr/Soziales/Publikationen/Bericht_Einflussfaktoren_Sozialhilfequote_Kanton_Bern_Kurzfassung_fr.pdf (téléchargé le 29.10.2015).

Office fédéral de la statistique (OFS): **Régions MS et bassins d'emploi.**

http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/publikationen/sozialhilfe.assetref/dam/documents/GEF/SOA/fr/Soziales/Publikationen/Bericht_Einflussfaktoren_Sozialhilfequote_Kanton_Bern_Kurzfassung_fr.pdf (téléchargé le 29.10.2015).

Office fédéral de la statistique (OFS): **Forfait CSIAS pour l'entretien. Calcul actualisé par l'OFS.**

http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/publikationen/sozialhilfe.assetref/dam/documents/GEF/SOA/fr/Soziales/Publikationen/Bericht_Einflussfaktoren_Sozialhilfequote_Kanton_Bern_Kurzfassung_fr.pdf (téléchargé le 29.10.2015).

Interventions parlementaires Motion Lüthi, M 044-2010: **La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne.**
Motion Studer, M 260-2012: **Réduction des coûts de l'aide sociale.**
Motion Kneubühler, M 221-2011: **Loi sur les mesures restreignant la liberté des mineurs dans le cadre de l'exécution des peines et mesures et de l'aide à la jeunesse (LMMin).**
Motion Marti, M 091-2014: **Accueil des enfants pendant les vacances scolaires: soutien des communes par le canton.**

Textes législatifs Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst; RS 101).