



Intervention parlementaire

Réponse commune du Conseil-exécutif M 083-2022 et M 084-2022

N° de l'intervention : 083-2022
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☒
N° d'affaire : 2022.RRGR.96

Déposée le : 17.03.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Bütikofer (Lyss, PS) (porte-parole)
Junker Burkhard (Lyss, PS)
Gasser (Ostermundigen, pvl)
de Meuron (Thun, Les Verts)
Beutler-Hohenberger (Gwatt, PEV)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 719/2022 du 29 juin 2022
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Faire des économies grâce au modèle de Winterthour : pour un projet pilote dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé de mettre en place un projet pilote s'inspirant du modèle de Winterthour.

Développement :

En raison de la surcharge de travail, la ville de Winterthour a choisi une nouvelle approche dans le domaine de l'aide sociale : au lieu d'augmenter le nombre de cas attribué à chaque travailleuse sociale et travailleur social, elle l'a réduit, faisant passer le nombre de cas à gérer par collaboratrice et collaborateur à 75 cas contre 140 auparavant. Il s'est avéré que le temps supplémentaire consacré à chaque dossier a permis de réduire les coûts moyens par cas et de raccourcir la durée de perception des prestations de l'aide sociale. Dans l'ensemble, cette mesure a donc permis à la ville de Winterthour d'économiser de l'argent, malgré des frais de personnel plus élevés. Les résultats de l'étude comparative le montrent de manière impressionnante :

« Avec une charge de 75 cas par poste à temps plein dans le groupe expérimental contre environ 140 cas dans le groupe de contrôle, les résultats suivants ont été constatés :

- *Les coûts par cas diminuent : les coûts par cas et par an sont inférieurs de 1452 francs dans le groupe expérimental par rapport au groupe de contrôle.*

- *La durée d'assistance diminue : la durée moyenne est ramenée à 21 mois pour le groupe expérimental (contre 27 mois dans le groupe de contrôle). »¹*

Même si la situation de départ dans le canton de Zurich n'est pas comparable en tous points à celle du canton de Berne, il serait néanmoins intéressant d'examiner si le modèle de Winterthour ne permettrait pas de réaliser des économies également dans le canton de Berne. En outre, ce serait une bonne chose pour les personnes bénéficiaires de l'aide sociale concernées d'être moins longtemps dépendantes des prestations d'assistance et de pouvoir recommencer à voler de leurs propres ailes plus tôt.

C'est ce qui nous amène à charger le Conseil-exécutif de lancer un projet pilote visant à tirer les enseignements du modèle de Winterthour et de les appliquer au canton de Berne. L'évaluation du projet pilote devra fournir des indications quant à la manière dont le travail social doit être organisé pour être optimal dans le canton de Berne.

Informations complémentaires :

<https://www.zhaw.ch/de/forschung/forschungsdatenbank/projektdetail/projektid/1668/>
<https://www.beobachter.ch/burger-verwaltung/sozialhilfe-wer-mehr-investiert-spart-geld>

N° de l'intervention :	084-2022
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2022.RRGR.97
Déposée le :	17.03.2022
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Gasser (Ostermundigen, pvl) (porte-parole) Bütikofer (Lyss, PS) Beutler-Hohenberger (Gwatt, PEV) Herren-Brauen (Rosshäusern, Le Centre) Baumann-Berger (Münsingen, UDF)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 09.06.2022
N° d'ACE :	719/2022 du 29 juin 2022
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Rejet

Accompagner les projets pilotes visant à alléger la charge de travail des services sociaux

Le Conseil-exécutif est chargé de participer à l'évaluation des projets pilotes communaux visant à alléger la charge de travail des services sociaux.

Développement :

La ville de Winterthour a significativement augmenté le nombre de postes à durée déterminée au sein des services sociaux, pratique qui a donné de très bons résultats. En effet, la charge de

¹ <https://www.zhaw.ch/de/forschung/forschungsdatenbank/projektdetail/projektid/1668/>

travail par travailleuse sociale ou travailleur social est passée de 130 à environ 80 cas. Ce projet pilote a fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation scientifiques. Il a permis d'améliorer l'encadrement des bénéficiaires de l'aide sociale et non seulement de réduire les coûts, mais surtout la durée moyenne d'assistance. Autrement dit, il y a eu significativement plus de personnes qui ont réussi à mettre un terme à leur dépendance vis-à-vis de l'aide sociale. Près de la moitié des personnes anciennement bénéficiaires de l'aide sociale qui sont parvenues à s'en affranchir durant l'expérience menée à Winterthour ont aujourd'hui réintégré la vie active et ne sont plus tributaires de l'aide de l'État.

Dans le canton de Berne, des recommandations ont été émises par la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) concernant le nombre de dossiers devant être traité par travailleuse sociale ou travailleur social (en prenant comme base de calcul un taux d'occupation de 100 pour cent). La situation de départ dans le canton de Berne diffère non seulement en ce qui concerne la charge de travail recommandée, mais aussi du point de vue des instruments financiers cantonaux. Toutefois, il est possible qu'une réduction de la charge de travail conduise dans le canton de Berne à une amélioration du taux d'affranchissement de l'aide sociale et à un abaissement de la durée du soutien octroyé, qui augmente depuis un certain temps. Ce n'est qu'après l'évaluation des projets pilotes en question qu'il sera possible de juger si ces effets sont dus à une diminution de la charge de travail et si une éventuelle adaptation des recommandations de la DSSI est indiquée. La commune d'Ostermundigen prévoit de mettre en œuvre un projet pilote similaire (passage à 80 cas à traiter) à partir de 2023 et de le faire évaluer comme l'a fait la ville de Winterthour. Pour pouvoir profiter des enseignements qui seront tirés à Ostermundigen, une participation aux évaluations semble opportune. Il faudrait absolument que les données obtenues soient comparables, notamment si d'autres communes planifient des projets pilotes similaires. La présente motion ne demande pas de participation financière aux frais de personnel pour la mise en œuvre des projets pilotes mentionnés ; elle vise à ce que le canton soit impliqué dans les processus d'évaluation et, que, dès lors, il soit prêt à participer financièrement à ces évaluations.

Motif de l'urgence : il est prévu que le projet pilote d'Ostermundigen démarre à partir du 1^{er} janvier 2023. Le canton doit s'engager avant le démarrage du projet afin de pouvoir s'impliquer dans les processus d'évaluation.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Les deux interventions portent sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive), en l'espèce à la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. En vertu de l'article 57f de la loi sur l'aide sociale (LASoc) en corrélation avec l'article 78 de la loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc), la DSSI peut réaliser des essais pilotes ou les soutenir par des contributions.

Les deux motions se réfèrent à un projet pilote qui a permis d'évaluer les conséquences de la réduction du nombre de cas traités par les collaboratrices et collaborateurs des services sociaux sur le taux d'affranchissement de l'aide sociale et sur les coûts par cas. Initié en 2015 à Winterthour, il a bénéficié du suivi scientifique de la Haute école des sciences appliquées de Zurich (ZHAW, département Travail social)².

Les motionnaires s'appuient sur les résultats publiés dans le rapport final de la ZHAW pour demander la réalisation d'un projet pilote analogue dans le canton de Berne (M 083-2022) ainsi

² Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW, département Travail social 2017) : *Service d'aide sociale : Charge de dossiers et des effets sur le taux de clôture et les coûts par dossier. Suivi scientifique d'un projet pilote : accompagnement social au Service d'aide sociale de la Ville de Winterthour*

que la participation financière du canton à l'évaluation d'un projet communal du même type qui sera bientôt lancé à Ostermundigen (M 084-2022).

Le Conseil-exécutif est d'avis que les conclusions présentées dans le rapport final ne sont pas représentatives. Bien qu'elles fassent état de certains effets positifs dans le cas spécifique de la ville de Winterthour, elles ne peuvent pas être simplement transposées au canton de Berne. De fait, la situation de la ville de Winterthour et du canton de Berne sont trop différentes pour permettre une comparaison probante.

Dans le canton de Berne, chaque collaboratrice ou collaborateur traite actuellement entre 80 et 100 cas en moyenne. Or, lorsque le projet pilote a été lancé à Winterthour, la charge y dépassait parfois les 140 cas par collaboratrice ou collaborateur. Les conclusions publiées dans le rapport final de la ZHAW sont donc à replacer dans ce contexte et directement associées à la réduction de 46 % du nombre de cas traités par collaboratrice ou collaborateur, passé de 140 à 75 au début du projet. Étant donné l'ampleur de la réduction pratiquée, il n'est pas étonnant que certains effets positifs aient été constatés. Suivant la loi de l'utilité marginale décroissante applicable à la consommation de biens, le Conseil-exécutif part néanmoins du principe qu'une réduction, dans le canton de Berne, du nombre de cas traités par collaboratrice ou collaborateur n'aurait pas d'effets positifs à long terme.

De plus, des doutes existent quant à la pertinence de la méthodologie adoptée dans l'évaluation, qui ne permet pas de tirer des conclusions générales. Il apparaît en effet que le groupe expérimental ne comprenait que trois collaboratrices et collaborateurs, un chiffre que le Conseil-exécutif estime trop faible. Par ailleurs, l'observation n'a porté que sur trois ans, une période considérée comme trop courte pour évaluer les conséquences à long terme d'une telle démarche. Le graphique 5 présenté à la page 16 du rapport final indique les motifs liés au marché du travail qui amènent les bénéficiaires à s'affranchir de l'aide sociale. Or, s'agissant de la cessation des prestations résultant du passage à une activité lucrative, élément que le Conseil-exécutif considère comme déterminant, l'écart relevé dans le contexte d'une charge de dossiers réduite (31,1 %) et d'une charge de dossiers élevée (31,5 %) est très minime et, dès lors, non significatif. S'il est vrai que 8,3 % des personnes concernées rapportent une légère augmentation de leur degré d'occupation dans le cas d'une charge de dossiers réduite, contre 7,3 % dans le cas d'une charge de dossiers élevée, aucun lien de cause à effet ne peut toutefois être établi. En outre, le syndrome dit « de la porte tournante » n'a pas été étudié dans le cadre de l'évaluation : par rapport aux mêmes personnes du groupe de contrôle, quel est le pourcentage de personnes du groupe expérimental sorties de l'aide sociale qui en sont redevenues tributaires quelque temps plus tard ?

Le Conseil-exécutif est d'avis que la charge de dossiers moyenne par collaboratrice ou collaborateur des services sociaux bernois est adaptée. Le système connaît actuellement d'importantes transformations, dont on peut attendre davantage d'effets positifs pour l'intégration rapide et durable des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail que d'une réduction de la charge de dossiers. Ainsi, en collaboration avec les communes et les services sociaux, la DSSI travaille actuellement à des améliorations de fond du système dans le cadre des projets de réforme « Optimisation de l'insertion professionnelle dans le canton de Berne » (IP-BE) et « Nouveau système de gestion des cas pour les services sociaux du canton de Berne » (NFFS).

Le projet IP-BE mise sur une individualisation et une professionnalisation de l'insertion professionnelle pour accroître les chances des personnes concernées d'intégrer ou de réintégrer rapidement et durablement le marché primaire du travail ou d'accéder à une formation. Ces dernières sont également soutenues par des coachs spécialisés, qui ont une connaissance très fine du tissu économique. Au travers de cette approche qui cultive une proximité avec les entreprises, la DSSI entend accroître le taux d'activité des bénéficiaires de l'aide sociale et, dans le même temps, permettre aux collaboratrices et collaborateurs des services sociaux de se consacrer davantage à d'autres domaines-clés du travail social.

Le projet NFFS a quant à lui pour objectif de mettre en place un système uniforme de gestion des cas dans les services sociaux du canton de Berne. Ce nouvel outil, d'une part, simplifiera l'accès aux données de référence pour les différentes autorités et institutions impliquées, et d'autre part, aidera le personnel à gérer les dossiers tout en le déchargeant de tâches administratives.

Pour les raisons ainsi avancées, le Conseil-exécutif s'oppose tant au lancement, dans le canton de Berne, d'un projet pilote similaire à celui mené à Winterthour qu'à une participation financière du canton à l'évaluation d'un projet du même type qui sera prochainement mis en œuvre à Ostermundigen. Il propose par conséquent le rejet des deux motions.

Destinataire

– Grand Conseil