

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 278-2014
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.1219

Déposée le: 26.11.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Müller (Bern, PLR) (porte-parole)
Kohler (Spiegel b. Bern, PLR)
Grivel (Biel/Bienne, PLR)
Cosignataires: 11

Urgence demandée: Non
Urgence accordée: Non

N° d'ACE: 443/2015 du 22 avril 2015
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat**



Compensation des charges de l'aide sociale: éliminer les effets pervers

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Préparer les mesures nécessaires, au niveau législatif ou autre, pour réformer rapidement la procédure de compensation des charges dans le domaine du social.
2. Redéfinir la compensation des charges entre le canton et les communes, d'une part, et entre les communes, d'autre part, dans le but d'éliminer les effets pervers coûteux.

Développement :

La compensation des charges de l'aide sociale a été introduite en 1961. Les intentions étaient bonnes, comme dans bien d'autres domaines de l'aide sociale, et au début, le système fonctionnait bien. Aujourd'hui, le système de compensation des charges (comme d'autres systèmes) produit l'effet inverse de ce qu'on voulait initialement. Il a des effets pervers qui contribuent à l'explosion des coûts de l'aide sociale. Dans l'aide sociale, on utilise toujours la même rengaine et parfois même cette seule rengaine – c'est admis à la compensation des charges – pour justifier de nouvelles dépenses pour des projets, des mesures, des postes ou autres. Comme si ad-

mission à la compensation des charges était synonyme de gratuité. En fait, on déplace les coûts et on dilue les responsabilités. Les communes financent leurs décisions en puisant dans une caisse qu'on imagine toujours pleine. Et on ne peut même pas écarter le risque d'un financement croisé de postes dans d'autres secteurs. Résultat : les coûts continuent de prendre l'ascenseur, les offres de l'aide sociale se multiplient, mais il reste toujours aussi difficile pour les bénéficiaires de sortir de l'aide sociale une fois qu'ils sont entrés dans le système.

Des mesures destinées à contrer les effets pervers de l'aide sociale ont été introduites il y a quelques années (bonus-malus, prestations complémentaires liées aux charges sociales, etc.). On a ainsi reconnu les problèmes décrits précédemment et en particulier celui de l'effet multiplicateur de la compensation des charges. Mais les mesures servent peut-être aussi à préserver aussi longtemps que possible le régime actuel de compensation des charges de l'aide sociale. Si bien que les problèmes restent entiers.

Le Conseil-exécutif doit proposer un système en remplacement qui permette la compensation des charges mais sans les effets pervers (p. ex. indemnités forfaitaires). La présente motion s'abstient délibérément d'imposer quoi que ce soit au Conseil-exécutif. A lui de faire des propositions que la commission compétente et le Grand Conseil examineront dans le cadre de la procédure parlementaire.

Réponse du Conseil-exécutif

Le motionnaire demande de réformer rapidement la procédure de compensation des charges dans le domaine du social. Il préconise également de redéfinir la compensation des charges entre le canton et les communes dans le but d'éliminer les effets pervers coûteux.

Le Conseil-exécutif souhaite lui aussi que le système de compensation recèle aussi peu d'effets pervers que possible, cela tant au niveau des finances que du contenu. C'est un système de compensation bien pensé qui a été adopté par le Grand Conseil dans le cadre de la révision de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) et de celle de la loi sur l'aide sociale (LASoc) de 2012. Il mise sur le financement solidaire des mesures et prestations d'aide sociale, assumé à raison de 50% des coûts par le canton et de 50% par l'ensemble des communes selon le nombre d'habitants. De nombreuses améliorations y ont été apportées depuis. En font partie le système de bonus-malus de l'aide sociale individuelle, la franchise dans l'accueil extrafamilial (y compris la compensation par octroi d'une prestation complémentaire liée aux charges sociales), l'inspection sociale ou le recours au médecin-conseil. Un processus politique largement fondé avait été mené au préalable depuis 2008, dans le cadre de l'examen de la LPFC. Un sondage auprès de l'Association des communes bernoises avait ainsi indiqué que 93 pour cent des communes bernoises se prononçaient en faveur de la compensation des charges, système de bonus-malus compris, et contre un système de franchise pour l'aide sociale individuelle.

Ce n'est pas le système de compensation des charges du canton de Berne qui provoque l'augmentation incessante des dépenses de l'aide sociale institutionnelle (mesures d'occupation, d'aide aux personnes dépendantes, accueil extrafamilial, prise en charge des enfants et adolescents handicapés, etc.) : le volume des sommes dégagées est en effet piloté par les autorisations et les contrats de prestations. Les montants accordés dans le budget et dans le plan intégré

mission-financement sont respectés. Les dépenses admises à la compensation des charges sociales pilotées par l'Office des affaires sociales (occupation, aide aux personnes dépendantes, accueil extrafamilial, etc.) ont ainsi diminué ; elles sont passées de 167 millions de francs en 2010 à 165 millions en 2013. Comme les coûts de l'aide sociale institutionnelle peuvent être pilotés et qu'à l'exception des mesures en faveur des enfants et adolescents handicapés, ils n'augmentent pas, un changement de système ne s'impose pas.

Une analyse de l'aide sociale individuelle a montré en novembre 2007 que le système de compensation des charges ne poussait pas à l'augmentation des prestations, bien que les incitations à épargner puissent être améliorées. C'est pourquoi le nouveau système de bonus-malus a été introduit et appliqué pour la première fois en 2014. Les premières réactions montrent que la pression sur les dépenses des services sociaux a fortement augmenté, comme le législateur le souhaitait. Les coûts de l'aide sociale individuelle n'ont pas augmenté en 2013 et 2014 dans le canton de Berne, ce qui peut être le reflet d'une meilleure efficacité. Le Conseil-exécutif estime que la compensation des charges ne provoque pas de hausse massive des coûts : d'autres cantons ne connaissant pas le système ou à peine ont parfois enregistré des augmentations massives ces dernières années. La hausse des coûts n'est donc pas due en Suisse principalement au système de financement mais bien à des facteurs tels que l'évolution du marché du travail (notamment pour les personnes peu qualifiées), les économies des assurances sociales en amont, AC et AI, ainsi qu'aux mutations sociétales comme les migrations ou l'augmentation des divorces. Sont par ailleurs déterminantes les prestations liées aux besoins situées en amont de l'aide sociale dans le canton. A Berne, il existe en effet uniquement l'allocation selon décret, qui sera supprimée dès 2016 suite à l'examen des offres et des structures (EOS). D'autres cantons possèdent plus d'aides antérieures, comme les prestations complémentaires pour famille, les allocations de logement, celles de jeunesse ou de formation. Dans ces cantons, contrairement à Berne, un nombre considérable de personnes n'émarge pas à l'aide sociale et des sommes considérables ne sont pas comptabilisées sous cette rubrique. Les systèmes d'aide sociale et, par conséquent, leurs coûts ne sont donc pas vraiment comparables entre les cantons.

Les cantons possédant peu d'outils de compensation des charges commencent à en réclamer pour l'aide sociale, en particulier en Suisse orientale. Le manque de solidarité (financière) entre les communes a parfois pour conséquence que les personnes dans le besoin sont rejetées d'une commune à l'autre ou que les bailleurs sont obligés de refuser des locations. Les villes dont les charges sociales sont élevées et les petites communes devant supporter quelques cas très coûteux ne sont pas en mesure d'assumer seules de telles dépenses sans augmenter les impôts, voire de les payer tout court. La compensation des charges représente donc pour elles une sorte d'assurance.

Depuis 2012, les bases législatives et l'exécution de l'aide sociale ont subi des modifications considérables, que les autorités sociales et les services sociaux doivent appliquer. Il s'agit aussi bien de nouvelles tâches que de nouveaux processus de contrôle différenciés, qui ont représenté et représentent encore une importante charge de travail pour les services concernés. En font partie la nouvelle protection de l'enfant et de l'adulte, les changements de financement des primes d'assurance-maladie, l'inspection sociale, le bonus-malus ainsi que le décompte de l'aide matérielle par catégorie. Ce dernier a considérablement amélioré la transparence des charges et des dépenses des services sociaux. Les améliorations déjà appliquées doivent encore être consolidées et les risques d'erreur diminuer sur le terrain. Un changement à court terme du système de compensation des charges impliquerait une révision supplémentaire qui demanderait un

travail considérable et ne manquerait pas de surcharger le système. Le Conseil-exécutif partage cependant l'avis du motionnaire qu'il est nécessaire d'améliorer certains instruments à moyen terme. Cela sera fait dans le cadre de la révision de la loi sur l'aide sociale de 2017 et de l'ordonnance. Ainsi pour le financement des services sociaux : le financement croisé des postes ne correspond pas aux objectifs et doit être évité à l'avenir. Les démarches nécessaires sont en cours. Il convient également d'examiner si, en quelque sorte, un budget par région sociale peut être envisagé comme mode de financement des services sociaux à moyen et long terme. L'article 41b, alinéa 5 de l'ordonnance sur l'aide sociale stipule d'autre part que les répercussions du système de bonus-malus sont évaluées à intervalles réguliers et que ce dernier est adapté si nécessaire. Il convient de procéder à cet examen, dès que les premières expériences ont été faites.

En résumé, le Conseil-exécutif est d'avis que la compensation de l'aide sociale et les améliorations qui y ont été apportées ont fondamentalement fait leurs preuves. Les analyses et les orientations essentielles ont été prises par le Grand Conseil lors de la révision de 2012. Le Conseil-exécutif reconnaît cependant que l'efficacité de certains instruments doit être étudiée de manière plus approfondie. C'est pourquoi il propose au Grand Conseil d'adopter la motion sous forme de postulat.

Au Grand Conseil