

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 158-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.573

Déposée le: 01.06.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) (porte-parole)
Rudin (Lyss, pvl)
Güntensperger (Biel, pvl)
Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 04.06.2015

N° d'ACE: 1324/2015 du 11 novembre 2015
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: non classifié
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Points 1, 2c, 2d, 2e : adoption sous forme de postulat
Point 2a : adoption et classement
Point 2b : rejet
Points 3, 4a, 4b, 4c, 4d : adoption sous forme de postulat

Aide sociale: harmoniser la mise en oeuvre dans le canton

Le Conseil-exécutif est chargé du mandat suivant :

1. Revoir le système du bonus-malus.

Il tiendra compte des éléments suivants :

2.a. Les normes de mise en œuvre doivent être les mêmes dans tout le canton en ce qui concerne les prestations admises à la répartition des charges.

2.b. On envisagera de sortir les prestations circonstanciées du système de répartition des charges.

2.c. Le bonus sera supprimé.

2.d. Le malus devra déployer ses effets à compter d'un écart négatif de 20 pour cent.

2.e. Le malus doit suivre une progression linéaire et non pas par palier.

3. Un service de révision indépendant contrôlera la mise en œuvre de la loi sur l'aide sociale (LASoc) dans les services sociaux.

Les éléments suivants seront pris en compte :

4.a. Chaque service social sera révisé au moins une fois tous les dix ans.

4.b. Le service de révision devra être indépendant de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), des autorités sociales et des services sociaux.

4.c. Le coût du service de révision sera imputé à la répartition des charges.

4.d. Le service de révision contrôlera la licéité, évaluera la qualité des services sociaux et adressera des recommandations à l'autorité sociale.

Développement :

1. Le mécanisme du bonus-malus améliore le système car il entraîne des restructurations. Mais il présente aussi des défauts. Il ne doit donc pas être supprimé, mais être amélioré.

2.a. Les problèmes de l'aide sociale tiennent moins à la définition des prestations qu'à la mise en œuvre dans les services sociaux. Les chiffres des différents services en témoignent.

2.b. Les prestations circonstanciées ne font pas partie du minimum vital. Les admettre à la répartition des charges fausse les signaux à l'adresse des autorités sociales.

2.c. Il n'y a aucune raison de récompenser une bonne gestion par un bonus. Il est normal de bien gérer un service social. Mais le mécanisme du bonus incite les citoyens à ne pas se conformer à la loi et les politiques à suivre, pour se profiler, une stratégie à court terme, selon les cas au détriment de la politique sociale à long terme.

2.d. Pourquoi le malus devrait-il être appliqué à partir d'un écart de 30 pour cent quand on sait, études scientifiques à l'appui, que 80 pour cent des frais échappent à toute influence.

2.e. Les effets de seuil sont toujours nocifs. Dans cette proportion, ils incitent les services sociaux à user de stratagèmes pour rester en-dessous du seuil : à 29,9 pour cent, on en est quitte pour la peur, à 30 pour cent, on se retrouve cloué au pilori et on doit passer à la caisse.

Globalement, le mécanisme du malus est mal conçu car le seuil à partir duquel il s'applique est inadéquat et que l'effet de dissuasion n'est pas assez fort.

3. Les statistiques, qu'elles concernent le système du bonus-malus ou d'autres coûts, montrent bien que le canton de Berne a un problème de mise en œuvre. On le voit bien aussi avec les chiffres des communes comme Bienne et Lyss par exemple. Un service de révision indépendant pourrait être utile à cet égard.

4.a. Quelle que soit la branche, il est d'usage aujourd'hui que les comptes des entreprises, sauf les plus petites, soient révisés par un service externe. Or un petit service social équivaut à une grosse PME, les services sociaux de Berne et de Bienne, à une grande entreprise.

- 4.b. Il est tout à fait possible que le service de révision ait des critiques à émettre à l'encontre de la SAP, de l'autorité sociale ou du service social. Son statut doit donc lui garantir une grande indépendance, similaire à celle du Contrôle cantonal des finances.
- 4.c. Un service de révision serait profitable à toutes les communes et à l'ensemble du canton. C'est la raison pour laquelle son coût doit être admis à la répartition des charges.
- 4.d. Le service de révision ne doit pas se contenter de contrôler les chiffres, mais faire office de consultant et adresser des recommandations aux autorités et aux services sociaux, propres à améliorer la qualité des prestations. Les petites communes et leurs services sociaux ne disposent pas toujours du savoir-faire nécessaire pour optimiser les processus. Car en définitive, le rôle des services sociaux, c'est d'aider les personnes dans le besoin à retrouver leur autonomie.

Motivation de l'urgence :

La révision de la LASoc a déjà débuté.

Réponse du Conseil-exécutif

Les motionnaires chargent le gouvernement de revoir le système de bonus-malus, d'étudier la possibilité d'extraire les prestations circonstanciées de la compensation des charges de l'aide sociale et d'instaurer un organe de révision indépendant. Cette intervention s'inscrit dans le sillage de la motion 278-2014 (Müller, PLR, Berne), adoptée à la session de juin 2015, et de la motion 075-2015 (Krähenbühl, UDC, Unterlangenegg), au programme de la session de novembre 2015. Elles demandent toutes deux de revoir les mécanismes de compensation entre le canton et les communes ainsi que le système de bonus-malus. Il convient donc de considérer et de traiter ces revendications dans leur ensemble.

Les points 1, 2c, 2d et 2e proposent de réviser le système de bonus-malus, en particulier de supprimer le bonus et d'appliquer le malus dès 20 pour cent d'écart négatif avec une progression linéaire et non pas par paliers. Effectif pour la première fois en 2014, le système de bonus-malus a fait ses preuves dans l'aide matérielle : les coûts ont diminué d'environ 5 millions de francs, soit 1,15% en 2014, après être restés stables en 2013. De plus, 85% des 13 services sociaux les plus mal notés lors du calcul du bonus-malus 2012-2013 ont vu leurs dépenses diminuer en 2014, alors que c'est le cas de « seulement » 51% des autres. Comme le point 2 de la motion 278-2014 Müller a été adopté, le Conseil-exécutif proposera au Grand Conseil des incitations supplémentaires pour les communes dans la compensation des charges de l'aide sociale. Il est prévu de réexaminer le système du bonus-malus ou de proposer une solution de rechange. Les présentes revendications concernant la suppression du bonus et de nouvelles modalités de calcul seront traitées à cette occasion. Le Conseil-exécutif propose donc que les points 1, 2c, 2d et 2e soient adoptés sous forme de postulat.

Le point 2a de motion demande que les normes de mise en œuvre soient les mêmes dans l'ensemble du canton pour les prestations admises à la compensation des charges. Les 68 services sociaux du canton de Berne disposent nécessairement d'une certaine marge de manœuvre, le moindre cas ne pouvant pas être réglementé abstraitement dans l'absolu. Les prestations de l'aide sociale individuelle admises à la compensation des charges sont cependant définies dans un ensemble de règles différenciées. La loi et l'ordonnance sur l'aide sociale règlent l'exécution

de l'aide sociale. Le manuel sur l'aide sociale apporte un degré d'uniformisation supplémentaire. Il est considéré comme contraignant par plus de 90% des services sociaux du canton. Quant au système de bonus-malus, il oblige les services sociaux et les communes à prêter encore plus d'attention à la solution la meilleur marché. Les règles et instruments introduits récemment favoriseront par conséquent une meilleure harmonisation à l'avenir. Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter et de classer ce point de la motion.

Le point 2b évoque un élément essentiel de la répartition financière des tâches entre le canton et les communes. Il faut examiner si les prestations circonstanciées sont à détacher de la compensation des charges. Dans l'ensemble, leur volume s'est élevé avant compensation des charges à environ 120 millions de francs en 2014 (80 mio pour les placements d'un commun accord et les mesures ambulatoires et 40 mio pour les autres prestations). Si les prestations circonstanciées étaient mises à la charge des communes, cela générerait un transfert de tâches du canton à celles-ci, qui se traduirait par un report de charges horizontal entre les communes. Certaines prestations circonstanciées, telles que les frais de transport pour aller au travail, sont obligatoires, d'autres, telles que la cotisation à une association de gymnastique, ne le sont pas. Si leur réglementation et leur versement étaient transférés aux communes, tous les bénéficiaires de l'aide sociale ne seraient pas traités de la même manière, en particulier pour les prestations non obligatoires. Les sortir de la compensation des charges irait à sens contraire de l'uniformisation voulue par la motion. Les petites communes pourraient ainsi devoir assumer seules les frais de placements décidés d'un commun accord, qui émargent aux prestations circonstanciées et peuvent parfois coûter très cher. Cela pourrait induire un désavantage concurrentiel en matière de prestations sociales. Il faut également signaler que la marge de manœuvre s'est beaucoup rétrécie ces derniers temps dans ce domaine. Le système de bonus-malus (ou ce qui en tiendra lieu à l'avenir) contraint les communes à prêter encore plus d'attention aux impératifs d'adéquation, de rentabilité et de proportionnalité. Par ailleurs, une nouvelle ordonnance de Direction en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2015 plafonne les prestations circonstanciées laissées à leur appréciation. Le Conseil-exécutif recommande dès lors au Grand Conseil de les laisser dans la compensation des charges et de rejeter ce point.

Les points 3 et 4a à 4d revendiquent l'instauration d'un organe de révision de l'aide sociale indépendant. Une telle instance autonome sur le plan de l'organisation, chargée de contrôler le travail des services sociaux et des communes, n'existe dans aucun autre domaine d'exécution de la loi, ce serait une nouveauté. A l'heure actuelle, ce sont les autorités sociales qui ont la mission de contrôler le travail des services sociaux et de vérifier les dossiers. En outre, les décomptes de la compensation des charges des services sociaux et des communes sont révisés par l'Office des affaires sociales. Celui-ci procède à des contrôles ponctuels sur place (financement et contenu). Faute des ressources nécessaires, il est impossible de vérifier l'ensemble des quelque 33 000 dossiers d'aide sociale. Il convient donc d'examiner l'instauration d'une inspection sociale indépendante pour renforcer les contrôles. Le coût d'une telle instance devrait pouvoir être porté à la compensation des charges de l'aide sociale, les économies devant profiter tant aux communes qu'au canton. Le Conseil-exécutif propose l'adoption des points 3 et 4a à 4d sous forme de postulat.

Destinataire

- Grand Conseil