

Evaluation des normes minimales prévues par la loi sur l'aide sociale en matière de financement des services sociaux

RÉSUMÉE

Sur mandat de l'Office des affaires sociales du canton de Berne

Theres Egger, Heidi Stutz, Jürg Guggisberg

Berne, octobre 2007

Résumé

Mandat et thèmes abordés

Le 13 septembre 2005, le Grand Conseil a accepté une déclaration de planification, dont le chiffre 3 précisait: «Les normes minimales prévues par la loi sur l'aide sociale et leur impact doivent être évalués», et ce tant du point de vue de la régionalisation et du financement des services sociaux que de celui des nouvelles directives en matière d'assistance.

La présente évaluation se concentre sur les normes minimales et leur impact dans le domaine du financement des services sociaux.

Les **normes minimales** et les **valeurs indicatives** qu'il s'agit d'examiner sont définies soit dans la loi sur l'aide sociale (LASoc) elle-même, soit dans l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc), leur détail étant réglé dans les directives correspondantes. Les consignes suivantes sont notamment concernées: le *devoir de se doter d'un service social*, imposé aux communes (art. 18, al. 1 LASoc); la *taille minimale* des services sociaux d'au moins 150 pour cent de postes de personnel spécialisé (art. 3 OASoc); le *devoir d'employer du personnel spécialisé* (art. 80, al. 1, lit. b LASoc et art. 36 OASoc); *un minimum de 30 pour cent de postes de personnel administratif attribué à chaque poste de personnel spécialisé* (art. 38, al. 5 OASoc); selon la taille du service social, *déduction proportionnelle d'une somme forfaitaire pour tâches de direction* (art. 37, al. 2 OASoc); *admission à la compensation des charges d'un forfait pour les frais de traitement* et de perfectionnement du personnel spécialisé et les frais de traitement du personnel administratif subordonné (art. 34 OASoc). Par ailleurs, une charge de 80 à 100 cas par poste de personnel spécialisé est considérée comme *raisonnable*; si elle dépasse 100 cas, la commune peut demander *l'augmentation du nombre de postes* de personnel spécialisé admis à la compensation des charges (art. 38, al. 4 OASoc). Enfin, *les communes assurent et exécutent les prestations de l'aide sociale individuelle* et en contrôlent régulièrement l'efficacité (art. 15, al. 1 LASoc); elles doivent introduire un *système de controlling* de l'aide sociale individuelle (art. 45, al. 2 OASoc).

Par la présente évaluation, l'Office des affaires sociales (OAS) souhaite répondre aux **questions** suivantes:

- Comment fonctionne l'actuel système de financement?
- Comment évoluent le nombre de cas et les coûts salariaux?

- Quelle est l'efficacité des normes minimales (permettent-elles d'atteindre les objectifs)?
- Comment ont-elles influé sur l'efficacité des services sociaux (maîtrise optimale des coûts)?
- Quelles sont les incitations qui en résultent (possibles effets pervers)?
- Quelles sont les forces et les faiblesses du système actuel?
- Comment les coûts de gestion, non admis à la compensation des charges, sont-ils financés?
- Quels conseils et critères de référence fournir pour d'éventuels autres modes de rétribution?

L'évaluation a été confiée à un groupe de suivi constitué de représentants de la Conférence bernoise d'aide sociale et de tutelle et de l'Association bernoise des administrateurs des finances (abf).

Structure du rapport d'évaluation

Le rapport est structuré comme suit: la **partie I** présente les *questions auxquelles il s'agit de répondre* et *l'organisation générale de l'évaluation*, avec les analyses menées pour chacun des thèmes abordés. La **partie II** détaille les *résultats des différentes analyses et études*. Cette partie, très développée, a été laissée de côté dans la présente version abrégée. La **partie III** ramène pour sa part les résultats obtenus aux différents thèmes et questions qui fondent l'évaluation, en rassemblant en faisceaux les divers relevés et analyses effectués. La **partie IV** est consacrée aux *conclusions*, à partir desquelles les auteurs définissent les *axes d'intervention*.

Méthode

Sur la base des questions posées dans le cadre de la présente évaluation, on a élaboré un **modèle causal**, dérivé des objectifs de la LASoc. L'examen a porté sur six domaines d'action dans lesquels celle-ci a vocation d'intervenir: (1) l'accès aux services sociaux et à l'aide personnelle et matérielle, (2) la prévention, (3) l'individualisation de l'aide, (4) la réalisation des objectifs d'effet, (5) le professionnalisme, (6) le contrôle des coûts.

Afin de vérifier l'efficacité des mesures introduites, il convient de dériver de chaque objectif les indicateurs qui permettront de mesurer son degré de réalisation. Les **indicateurs** élaborés pour chaque domaine ont à leur tour été traduits en **questions-clefs**, auxquelles on répond une à une dans le cadre de l'évaluation.

Pour se préparer au traitement des questions d'évaluation, diverses méthodes de collecte d'informations ont été mises en œuvre (procédé de triangulation). Tout d'abord, on a rassemblé

les données figurant dans les études statistiques existantes et procédé notamment à une enquête écrite auprès des services sociaux et des autorités sociales (enquêtes exhaustives). Afin d'approfondir l'analyse, l'équipe chargée de l'enquête est ensuite allée trouver les représentants de certains services sociaux pour une série d'entretiens.

A partir des **données disponibles**, on a dressé un état des lieux et décrit l'évolution d'une sélection de critères auxquels le modèle de rétribution est directement ou indirectement lié. Les évaluations se basent quant à elles sur deux sources de données: d'une part les comptes de l'aide sociale pour les années 2004 et 2005 et d'autre part la planification des postes des services sociaux, des offices des tutelles et des offices de la jeunesse, avec preuve des besoins pour la période 2004 à 2007. Les données ont été analysées au niveau du canton ainsi qu'en fonction des cinq catégories de services sociaux définies pour le reporting cantonal (villes, grands services communaux, grands services régionaux, petits services communaux, petits services régionaux).

Une **enquête écrite** a été menée en mars 2007 auprès de tous les services sociaux et autorités sociales du canton de Berne, recueillant un taux de participation de plus de 90 pour cent. Les quelques exceptions recensées n'ont pas engendré de distorsions. L'enquête avait pour but de demander aux services sociaux et aux autorités sociales leurs expériences, leurs évaluations et leurs suggestions quant aux dispositions actuelles en matière de financement des services sociaux, à leurs conséquences, ainsi qu'aux forces et aux faiblesses du système. Les services sociaux et les autorités sociales ont reçu deux questionnaires distincts, mais certaines questions étaient les mêmes pour tous.

En juillet et août 2007, des **entretiens** ont été menés avec les représentants de services sociaux sélectionnés. Ils avaient pour objet d'approfondir l'analyse des résultats de l'enquête écrite et de discuter avec les responsables sur le terrain de leurs expériences concrètes concernant les règles définies par la LASoc. Ces entretiens ont été menés avec 21 représentants de 9 services sociaux des régions francophone et germanophone du canton, dont au moins un par catégorie de service social. Des représentants des directions des services sociaux ont pris part à tous les entretiens et dans la plupart des cas aussi des membres de l'autorité sociale, ainsi que des responsables financiers des communes.

Synthèse et conclusions

La méthodologie choisie a permis de répondre de façon détaillée aux questions-clefs¹. Sur cette base, on a tiré un certain nombre de conclusions que nous allons exposer ci-après. Il s'agit d'une part de vérifier si la loi bernoise sur l'aide sociale permet d'atteindre les objectifs qu'elle définit, de savoir ce que l'on peut attendre d'elle et où se situent ses limites (contrôle de cohérence). D'autre part, on s'efforce d'en évaluer la mise en œuvre et les effets dans les six domaines d'action.

■ **Contrôle de cohérence.** L'évaluation montre que la LASoc et ses normes minimales dans le domaine du financement des services sociaux ont contribué à garantir la qualité et le professionnalisme de ces derniers. Dans le même temps, elles n'ont pas induit une augmentation des transferts financiers. La gestion basée sur des normes minimales a ainsi permis d'atteindre des objectifs importants, et la loi est approuvée par une large majorité des services sociaux et des autorités sociales.

On s'est par ailleurs rendu compte de certains problèmes que l'on devrait résoudre par un ajustement des mesures incitatives. Parmi les objectifs que l'aide sociale ne permet pas d'atteindre, tous ne sont en effet pas liés à l'approche privilégiée dans la LASoc. L'évaluation montre cependant que la gestion des effectifs axée sur les intrants, avec la limitation du personnel administratif et de direction qu'elle prévoit, engendre certaines fausses incitations ainsi que des effets contre-productifs. Une solution peut consister à se focaliser davantage, dans le cadre du contrôle des coûts, sur les résultats et sur l'impact. Concrètement, cela impliquerait que l'on abolisse certaines restrictions en matière de financement du personnel et, en contrepartie, que l'on fasse dépendre davantage le financement des prestations fournies.

■ **Accès aux services sociaux et à l'aide matérielle.** Depuis l'entrée en vigueur de la LASoc, l'accès aux services sociaux s'est amélioré, les services sociaux et les autorités sociales sont quasi unanimes sur ce point. Cet objectif de la nouvelle loi a donc été réalisé pour sa plus grande partie. Il subsiste quelques difficultés, notamment dans le fait que le système incite de façon immanente à privilégier les cas simples et, surtout en phase de surcharge, à vouloir se décharger des situations complexes et des clients difficiles, ainsi que dans le conflit d'objectifs entre un accès simplifié à l'aide sociale et un contrôle plus strict, conflit d'objectifs qui se

¹ A l'exception de la question des coûts, où les réponses sont plus générales que prévu initialement.

manifeste avant tout dans la procédure d'admission.

■ **Prévention.** Il est possible de porter à la compensation des charges au titre de la prévention les cas qui nécessitent un conseil élargi mais n'entraînent pas d'autres prestations. Une telle règle est nécessaire si l'on ne veut pas créer une incitation à fournir des prestations au plus grand nombre de clients possibles. Le nombre de cas de prévention est limité à 33 pour cent, 20 dans les zones urbaines, ce qui a suscité plusieurs fois la discussion.

L'évaluation montre que dans les périodes de surcharge, les services sociaux tendent à revenir à leur «cœur de métier», à savoir l'aide matérielle, et que le nombre de consultations à titre préventif tend à diminuer. Ces dernières années, cette proportion n'a dans la plupart des services sociaux jamais atteint la limite définie, pas plus qu'au niveau cantonal. Plutôt que de relever la limite, il faudrait améliorer le dispositif en amont: les services de consultation auxquels les services sociaux peuvent référer certains clients devraient pouvoir effectivement absorber cette demande dans des délais appropriés, ce qui, pouvait-on entendre lors des entretiens, était loin d'être le cas partout ces dernières années.

■ **Individualisation de l'aide.** L'exigence définie dans la LASoc de fixer des objectifs individuels semble largement acceptée et bien ancrée dans la pratique. Plus de 80 pour cent des services sociaux font toutefois état de points en suspens dans le contrôle de la réalisation des objectifs. On ne sait souvent pas non plus quels objectifs avaient été définis, ni pour quels résultats. Le potentiel de l'instrument n'est donc (pour l'heure) pas pleinement exploité.

■ **Réalisation des objectifs d'effet.** Les services sociaux et les autorités sociales évaluent dans leur reporting annuel à l'intention du canton si les objectifs d'effet cantonaux sont atteints, ce qui semble être le cas le plus souvent. Si le contrôle des résultats ne constituait pas une priorité dans le cadre de la présente évaluation, on s'est rendu compte que des conflits d'objectifs se faisaient jour parfois entre les consignes du canton et celles des communes, qu'il importe de prendre en compte dans le pilotage. Le gel de l'embauche dans certaines communes en est un exemple, qui peut expliquer que lorsque le canton autorise un accroissement des effectifs des services sociaux, les communes doivent supprimer d'autres postes en compensation.

■ **Professionalisme.** L'objectif d'accroître le professionnalisme des services sociaux par le biais de la LASoc a été en grande partie atteint. Le processus peut toutefois être poursuivi en

mettant l'accent désormais moins sur la qualification du personnel spécialisé que sur le développement de l'organisation, notamment dans les fonctions de direction et d'administration.

■ **Contrôle des coûts.** Dans ce domaine, les évaluations ont permis de relever des points critiques dans les domaines des réformes communales et de la péréquation financière/compensation des charges. Deux thèmes étaient abordés en priorité: premièrement, les communes ne sont pas suffisamment incitées à travailler de façon économe lorsqu'elles ont la possibilité de transférer des coûts sur d'autres via la compensation des charges. Deuxièmement, étant donné que les effectifs sont fonction du nombre de cas, il existe une motivation implicite à en augmenter le nombre.

L'évaluation a effectivement confirmé que les communes accordent plus facilement des financements lorsqu'elles peuvent les imputer à la compensation des charges. Mais c'est dans une certaine mesure l'effet recherché: l'expérience d'autres cantons a montré qu'en l'absence de compensation des charges, plutôt que de faire des efforts de prévention et d'amélioration de la qualité des prestations pour réduire leurs coûts, les communes tendent à exclure les personnes en difficulté de leur territoire. De plus, les services sociaux et les autorités sociales intervenant dans les régions rurales soulignent lors des entretiens que, sans compensation des charges, la couverture des besoins de base serait remise en question dans les communes dont ils s'occupent.

Axes d'intervention

Les résultats de l'évaluation montrent que dans une grande majorité des cas, le pilotage par le biais de normes minimales, telle qu'il est ancré dans la LASoc, est considéré comme judicieux et efficace et jouit d'une bonne acceptation. De l'avis général des acteurs du domaine, l'accessibilité et le professionnalisme des services sociaux se sont améliorés. L'intégration du financement des services sociaux dans la compensation des charges est perçue comme un élément essentiel pour l'aide sociale individuelle, car elle permet de garantir la qualité et le professionnalisme de celle-ci.

Il s'agit de trouver comment améliorer le système d'incitations mis en place via les normes minimales, sans remettre en cause les acquis. Les mesures à prendre dans les différents domaines d'action sont discutées sous la forme de 15 thèmes.

■ Accès aux services sociaux et à l'aide personnelle et matérielle

1. En présence d'un volume de travail important, les services sociaux tendent à éviter les problè-

mes complexes, en laissant de côté les cas «difficiles».

Cette tendance est directement liée au système de comptage: si l'on attribue la même valeur à tous les cas, on incite les services à préférer les cas simples, ne nécessitant pas un conseil très élaboré.

2. Si les services sociaux disent ne renvoyer personne, il arrive que les procédures d'admission soient volontairement assorties de quelques obstacles.

Sur ce point, l'impératif de l'accessibilité de l'aide sociale entre en contradiction avec la volonté d'en limiter l'accès à ceux qui en ont réellement besoin, cette dernière approche étant privilégiée dans le débat politique actuel.

■ Prévention

3. Si elles sont considérées comme très efficaces, les consultations préventives sont pourtant rarement pratiquées.

Le manque de temps est invoqué pour expliquer cette situation. En période de forte affluence, l'assistance matérielle prend le pas sur la prévention. L'actuel système d'imputation assorti d'une limite semble toutefois viable.

4. De nombreux services de consultation auxquels les services sociaux devraient référer leurs clients sont surchargés au point de ne plus pouvoir remplir leur fonction dans des délais appropriés.

Le problème est particulièrement aigu dans le domaine du conseil budgétaire et de l'assainissement des dettes.

■ Individualisation

5. Les conventions d'objectifs sont une pratique établie, mais des problèmes subsistent quant au contrôle de la réalisation. Aucun mécanisme de feed-back ne permet par ailleurs de tirer des enseignements des cas où l'instrument a bien fonctionné ou au contraire échoué.

■ Objectifs d'effet

6. Le canton et les communes fixent parfois des objectifs d'effet inconciliables.

Des conflits d'objectifs se font jour au niveau des objectifs d'effet, mais aussi à celui des finances. Ainsi, il arrive qu'alors même que le canton autorise un étoffement des effectifs, le gel de l'embauche au niveau communal conduise à supprimer des postes.

■ Professionnalisme

7. Des spécialistes, chèrement rémunérés, accomplissent souvent des tâches administratives

L'écart constant constaté entre la clef de répartition (30 pour cent de postes de personnel administratif par poste de personnel spécialisé) et la

réalité peut conduire à une répartition des tâches peu judicieuse du point de vue des coûts, et ce quelle que soit la «valeur effective» de la part administrative. Le risque est que l'organisation des services sociaux réponde non pas à des critères d'ordre pratique, mais aux seules consignes du canton.

8. Les directions des services sociaux sont souvent en sous-effectif.

Là aussi, l'écart constaté entre la clef de répartition (déduction forfaitaire pour tâches de direction) et la réalité peut rendre impossible un pilotage efficace, tel qu'il serait nécessaire pour le bon fonctionnement d'un service. Quelle que soit la «valeur effective» d'une part de direction optimale, le système actuel risque de conduire à un service social organisé en fonction non pas de critères d'ordre pratique mais des seules consignes du canton.

9. De nombreux services sociaux ont été surchargés ces dernières années.

La grande majorité des services sociaux s'accommodent bien de la fourchette indicative de 80 à 100 cas cumulés par an. Lorsque la charge moyenne supportée était plus importante, avec 105 à 108 cas par poste, cela ne tenait souvent pas au canton. Les communes n'ont pas toujours signalé les postes spécialisés supplémentaires nécessaires ou n'ont pas trouvé de candidats adéquats. La pression sur le personnel spécialisé provient parfois aussi d'une sous-dotation au niveau de la direction et de l'administration.

■ Contrôle des coûts

10. Pour lutter encore plus efficacement contre les abus, ce ne sont pas tant les instruments de contrôle qui manquent (inspecteurs sociaux, par ex.) que le personnel.

Bien des services sociaux sont loin de mettre en œuvre toutes les mesures de contrôle qu'ils pourraient et qui seraient considérées comme efficaces. La raison la plus fréquemment invoquée est la surcharge de travail.

11. Nombre d'autorités sociales ne sont pas en mesure d'assumer la fonction de contrôle qui leur échoit.

Beaucoup d'autorités sociales au sein des communes attestent se sentir dépassées par les tâches de pilotage et de contrôle que leur assigne la LASoc. Le contrôle régulier des dossiers aux fins de repérage d'éventuels abus semble toutefois leur poser moins de problèmes. Malgré cela, les conditions ne sont souvent pas idéales pour gérer efficacement les risques, ni d'ailleurs pour vérifier de façon effective si les services sociaux introduisent les mesures les plus efficaces pour

parvenir à leurs objectifs, dans l'optique d'une analyse coûts-bénéfices.

12. Les services sociaux et les communes ne sont pas suffisamment incités à consacrer du temps à l'obtention de remboursements (par les assurances sociales, les bénéficiaires de l'aide sociale, les personnes astreintes au versement de contributions d'entretien, etc.) et à la recherche de nouvelles sources de financement.

Les interventions dans ce domaine doivent être payées au moins partiellement par les communes elles-mêmes. Si elles bénéficient dans certains domaines de provisions d'encaissement, des secteurs importants en sont exclus. Par ailleurs, pour l'encaissement des remboursements après bouclage d'un cas, comme lors d'un héritage, les communes sont dépassées du fait de la grande mobilité de leur clientèle.

13. Les restrictions imposées concernant l'admission des coûts de personnel administratif et de direction à la compensation des charges ont le même effet qu'une franchise endossée par les communes. Une franchise peut avoir une utilité, mais lorsqu'elle concerne les intrants (personnel), elle peut diminuer l'efficacité des services plutôt que de l'améliorer.

L'idée de la franchise est très utilisée dans les systèmes de pilotage ancrés dans la législation et présente l'avantage de préserver l'intérêt des autorités d'exécution à se montrer efficaces malgré la compensation des charges. Dans le cas présent, toutefois, elle n'exerce pas son effet au bon endroit, en agissant sur les intrants plutôt que sur les résultats: au lieu de motiver les communes à produire les meilleurs résultats possibles au meilleur prix, elle les pousse à réduire leurs coûts de personnel et à externaliser les coûts induits par leur manque d'efficacité en faisant supporter à d'autres le coût supérieur de l'aide sociale, par le biais de la compensation des charges.

14. Le fait de lier la compensation forfaitaire des frais de personnel spécialisé au seul nombre de cas peut engendrer de fausses incitations.

La discussion vise surtout à vérifier la justesse du principe selon lequel plus un service prend en charge de cas et plus on lui octroie de postes de travail. Du point de vue de la charge de travail, rien ne s'oppose à une telle approche, en tout cas tant que la commune n'a aucune prise sur le nombre de cas qui lui échoient. Toutefois, comme mentionné dans le cadre du projet de réformes communales du canton de Berne (REF-COM) et dans l'évaluation de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC), cette condition n'est pas toujours remplie. En effet, les communes peuvent s'engager de façon plus ou moins active dans le

travail de prévention. Et dans le système actuel, assumer davantage de coûts au titre de la prévention ne leur permet même pas de réduire leurs charges d'aide sociale.

Les services sociaux eux-mêmes sont soupçonnés de collectionner les cas, voire de les subdiviser de façon à étoffer leurs statistiques. Les deux phénomènes s'avèrent insignifiants dans l'évaluation, le premier étant limité par le fait que le taux de sortie de l'aide sociale et les durées de règlement des cas sont pris en compte dans les statistiques de l'aide sociale et que des valeurs médiocres sur ces deux critères constituent une piètre carte de visite pour le service concerné. Quant à la subdivision de cas précédemment gérés ensemble (jeunes membres d'une famille touchant l'aide sociale, concubins, etc.), elle ne contrevient pas aux normes légales et correspond à un usage établi au niveau national. L'évolution constatée dans ce domaine pourrait être liée aux efforts de formation menés en rapport avec la révision de la loi. On ne s'attend plus guère à une accentuation de cette tendance.

Les services sociaux peuvent toutefois aussi influencer sur le nombre de cas qui leur échoient en travaillant de façon plus ou moins ciblée ou en jouant plus ou moins résolument la carte de la collaboration avec d'autres services. Par ailleurs, à nombre de cas égal, le service social d'une commune supportant des charges sociales élevées accomplit un bien meilleur travail que celui d'une banlieue aisée. On peut se demander s'il n'existe pas de meilleure clef de répartition pour les coûts de personnel que le nombre de cas, mais peut-être faut-il accepter celle-ci comme étant la moins mauvaise solution.

15. En autorisant les communes à imputer leurs coûts d'aide sociale à la compensation des charges, on ne les incite guère à économiser. Cette approche est toutefois aussi voulue, dans la mesure où l'expérience de cantons n'ayant pas adopté cette pratique a montré que plutôt que d'inciter les communes à optimiser leurs prestations, on les pousse à exclure de leur territoire les personnes tributaires de l'aide sociale.

Dans le domaine du personnel, les communes tendent effectivement à autoriser plus facilement les dépenses si elles sont admises à la compensation des charges. L'effet d'accroissement qui en résulte est toutefois limité: le nombre indicatif de 80 à 100 cas par poste de personnel spécialisé est perçu comme un garde-fou efficace. Les cas pouvant être comptabilisés sont limités de par leur nature, et là où on pourrait le plus facilement gonfler les chiffres, dans les consultations préventives sans aide matérielle, une limite a été fixée.

Résumée

Les différentes options possibles, avec leurs avantages et leurs inconvénients respectifs, ont été discutées avec l'Office des affaires sociales du canton de Berne et le groupe de suivi.