Exposé de M. André Gattlen, suppléant de la cheffe de l'Office des affaires sociales (OAS)

La réforme du financement de l'aide sociale

(Seule la version orale fait foi)

1. Contexte

Après les nouveautés prévues dans l'insertion professionnelle et la lutte contre les abus, nous allons passer à la réforme du financement. Celle-ci s'inscrit elle aussi dans la révision de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges. La LPFC régit des domaines aussi variés que l'indemnisation des centres urbains, le traitement du corps enseignant et, justement, le financement de l'aide sociale. Le projet de modification, qui entrera en vigueur en 2012, est actuellement en consultation.

Commençons par les modalités actuelles. Les dépenses d'aide sociale sont aujourd'hui financées par la compensation des charges: 50 pour cent des coûts sont supportés par le canton, 50 pour cent par l'ensemble des communes. Comme l'ont montré plusieurs analyses, ce dispositif a fait ses preuves. Il permet d'assurer la couverture du minimum vital en faisant appel à la solidarité entre les communes. Il n'incite cependant pas assez à économiser, puisqu'une commune qui agit avec parcimonie ne récolte pas le fruit de ses efforts.
Entendons-nous bien: la révision de la LPFC ne vise pas à remettre en question les acquis sociaux. Ainsi, les programmes d'insertion sociale et professionnelle seront conservés.

Mais pour rester finançable, le système doit être plus incitatif. Il faut notamment éviter de créer de nouveaux effets pervers au moment d'éliminer ceux qui grèvent le dispositif actuel. Et peser soigneusement les pour et les contre.

2. Optimisation de l'aide sociale individuelle

Je vais centrer mon exposé sur les trois modèles en concurrence au niveau de l'aide sociale individuelle, qui sont au cœur du débat politique.

Le premier est celui de l'optimisation avec renforcement du controlling. Il prévoit en particulier d'introduire des inspections sociales. Ces deux mesures seront d'ailleurs mises en œuvre quelle que soit l'option prise.

Les deux autres sont des variantes de ce modèle de base, qui maintient les fondements de la compensation des charges. Ils reposent l'un sur un système de franchise, l'autre sur un système de bonus / malus. En voici les grandes lignes.

3. Franchise

- Les communes peuvent porter à la compensation des charges 80 pour cent seulement des prestations d'aide matérielle qu'elles préfinancent et doivent donc supporter une franchise de 20 pour cent. Celle-ci est atténuée par une compensation qui tient compte des réalités sociodémographiques (prestation complémentaire liée aux charges sociales).
- Avec ce système, quelque 110 communes auraient des charges financières plus lourdes, alors que 280 environ seraient soulagées.
- Ce modèle implique un transfert vertical au détriment du canton de l'ordre de 31 millions de francs en raison de la compensation socio-démographique.
- Il incite les communes à économiser.
- Mais il peut entraîner comme effet pervers une politique financière axée sur le court terme.
- Il risque aussi de pousser des communes à refouler des personnes dans le besoin.

4. Bonus / malus

Ce modèle repose sur le rapport coûts-efficacité: les services sociaux les plus efficaces et économes seront récompensés, les moins efficients pénalisés.

Pour le mettre en œuvre, nous commencerons par analyser quatre facteurs:

- la proportion de bénéficiaires de prestations complémentaires,
- la proportion de familles monoparentales,
- la proportion de personnes sans formation professionnelle,
- la densité de la population.

Ces quatre facteurs structurels, sur lesquels les services sociaux ne peuvent guère influer, expliquent en moyenne 70 pour cent des coûts de l'aide matérielle. En d'autres termes, ils déterminent pratiquement les ¾ des dépenses d'aide sociale. Comme on le voit, ce modèle est fondé sur des données tout à fait concrètes.

Puis nous évaluerons pour chaque service social les coûts par habitant corrigés des facteurs structurels. En fonction de la charge sociale, nous pourrons par exemple estimer que le service social A devrait afficher des coûts de 250 francs par habitant.

Une fois cette évaluation réalisée pour l'ensemble des services sociaux, nous comparerons coûts effectifs et coûts estimatifs.

Comme le montre ce graphique, le service social A présente les coûts effectifs les plus bas. Mais sa charge sociale est faible. Le service social E affiche lui les coûts effectifs les plus élevés, qui sont cependant inférieurs aux coûts estimatifs. Des deux, c'est le service social E qui a le meilleur rapport coûts-efficacité.

La grande question: qui sera récompensé, qui sera pénalisé?

Nous partons du principe que la grande majorité des services sociaux travaillent de manière efficiente, et nous allons nous concentrer sur les cas extrêmes.

- Les communes dont les services sociaux figurent parmi les 10 pour cent atteignant le meilleur rapport coûts-efficacité, soit 7 en chiffres absolus, se verront octroyer un bonus.
- Les 10 pour cent présentant le moins bon rapport coûts-efficacité, également 7, seront sanctionnées par un malus.
- Pour 80 pour cent des services sociaux, ce système n'aura donc aucune répercussion financière.
- Le montant du bonus ou du malus dépendra de l'écart entre les coûts effectifs et les coûts estimatifs. Il devrait évoluer dans une fourchette de 50 000 à 400 000 francs par an et par service social récompensé ou pénalisé.
- Pour la comparaison entre les services sociaux, nous prendrons systématiquement en compte les chiffres des trois dernières années, de manière à réduire l'incidence d'une année difficile.

Comme vous pouvez le constater, le système du bonus / malus ne dépend pas que des coûts, mais aussi de l'efficacité, et il concerne avant tout les cas extrêmes. Mais la publication annuelle d'un benchmarking exerce une pression sur l'ensemble des communes.

Nous sommes convaincus que ce modèle donne les bonnes impulsions sur le plan de la politique financière et qu'il est défendable sur le plan de la politique sociale. C'est aussi l'avis du Conseil-exécutif, qui s'est prononcé contre le modèle des franchises, préconisant celui du bonus / malus.