

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 075-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive:
N° d'affaire: 2015.RRGR.281

Déposée le: 13.03.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole)
Freudiger (Langenthal, UDC)
Müller (Bern, PLR)
Cosignataires: 26

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1137/2015 du 16.09.2015
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Chiffres 1 à 4 :

- Adoption sous forme de postulat pour ce qui est de la compensation des charges de l'aide sociale
- Rejet de la motion pour ce qui est des charges des assurances sociales

Chiffre 5 : rejet

Freiner l'explosion du coût de l'aide sociale

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures suivantes pour freiner l'explosion des coûts de l'aide sociale et répartir les charges plus justement entre les communes sur la base du principe de causalité :

1. Remplacer le système de bonus-malus introduit dans la loi sur l'aide sociale le 1^{er} janvier 2012 par un mécanisme d'incitation intégré directement au système de répartition des charges. Les charges particulièrement lourdes des communes qui sont déjà indemnisées par un autre système que celui de la répartition des charges (ex. charges socio-démographiques, charges de centre urbain) ne seront pas prises en compte une seconde fois.

2. Répartir les charges de l'aide sociale et des prestations complémentaires entre les communes selon le double principe de la solidarité (répartition linéaire selon les chiffres de la population) et de la causalité (nombre de cas / taux d'aide sociale, bénéficiaires de PC).
3. Concevoir le système de répartition des charges de l'aide sociale et des prestations complémentaires de telle sorte qu'une proportion élevée de bénéficiaires par rapport au nombre d'habitants (nombre de cas / taux d'aide sociale, bénéficiaires des PC) entraîne aussi pour la commune l'obligation de contribuer plus fortement à la répartition des charges.
4. Outre le taux d'aide sociale, se référer à d'autres critères modérateurs de coût tels que le coût moyen par bénéficiaire de l'aide sociale dans le service social en question, dans le but de répartir plus justement les charges selon le principe de causalité.
5. Répartir désormais les charges de l'aide sociale et des prestations complémentaires de la manière suivante : canton 50 pour cent ; commune, en fonction des chiffres de la population, 25 pour cent ; communes, en fonction du nombre de cas par habitant (nombre de cas / taux d'aide sociale, bénéficiaires de PC), 25 pour cent. On tiendra compte également d'autres critères modérateurs de coût obéissant au principe de causalité (notamment coûts par cas).

Développement :

Le coût de l'aide sociale par tête a augmenté de 50 pour cent dans le canton de Berne entre 2004 et 2013 : il est passé de 331 à 495 francs, soit une augmentation de 165 francs (chiffres indiqués par le Conseil-exécutif dans sa réponse à un courrier de la commune de Koppigen). L'augmentation est encore plus explosive dans le domaine des prestations complémentaires : le coût par tête est passé de 126 francs en 2004 à 220 francs en 2013, soit une progression de 94 francs ou 74 pour cent.

Cette explosion des coûts est due principalement au fait que dans ce domaine, les mécanismes de péréquation financière et de compensation des charges (LPFC) n'incitent pas suffisamment les autorités d'exécution à faire des économies.

Certes, en ce qui concerne les salaires des enseignants et des enseignantes de l'école enfantine et de l'école obligatoire, le système décourage les communes d'avoir des classes de très petite taille. Dans le domaine des transports publics également, le système tient compte de l'offre horaire de la commune en cause.

Mais ces mécanismes modérateurs manquent dans la répartition des charges de l'aide sociale, des assurances sociales, des prestations complémentaires et des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative. Dans ces cas-là, les charges se répartissent comme suit : canton, 50 pour cent payés directement, communes, 50 pour cent, selon les chiffres de la population. Les communes ne gagnent donc pas grand-chose à se montrer économes puisqu'elles peuvent répercuter leurs coûts sur toutes les autres communes. On retrouve là un engrenage classique : les services sociaux sont tentés de pousser leurs coûts à la hausse ou plus exactement de ne pas se montrer économes puisque tous les autres services doivent passer à la caisse.

Certes, depuis 2012, un système de bonus-malus pénalise ou récompense les services sociaux. Ce système part d'une bonne intention. Mais, en pratique, il ne répond pas aux attentes. Les

services sociaux qui ont les coûts et le nombre de cas les plus élevés ne sont en effet pas placés devant leurs responsabilités. Car les quatre facteurs de correction suivants sont pris en compte dans le calcul du bonus ou du malus : 1. le nombre de personnes étrangères, 2. le nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires, 3. le nombre de personnes réfugiées et de personnes au bénéfice de l'admission provisoire et 4. l'indice de logements vides.

Mais la plupart de ces facteurs de correction sont déjà pris en compte dans le système général de compensation des charges et de péréquation financière, raison pour laquelle les mécanismes d'incitation tournent à vide et certaines charges sont de fait prises en compte à double :

1. En vertu de l'article 15, alinéa 1 LPFC, les communes de Berne, Bienne et Thoune reçoivent une prestation complémentaire annuelle à titre d'indemnisation partielle des charges de centre urbain supérieures à la moyenne qu'elles supportent notamment dans le domaine de la sécurité sociale (indemnité forfaitaire ; cf. également la prise en compte des charges de centre urbain dans le calcul de la péréquation financière au sens de l'art. 14 LPFC).
2. Par ailleurs, les communes qui supportent des charges en raison de leur situation socio-démographique reçoivent elles aussi une prestation complémentaire qui tient compte de la proportion de personnes au chômage, de personnes étrangères et de bénéficiaires de prestations complémentaires dans la population résidante (cf. art. 21a, al. 2 LPFC, art. 15 OPFC).
3. En tenant compte de la proportion de bénéficiaires de prestations complémentaires, on crée un cercle vicieux : c'est leur proportion qui découle du taux d'aide sociale et non l'inverse, comme en témoignent les études à ce sujet.

Le système est vicié sur d'autres points également. Comment se fait-il, par exemple, qu'en 2014, on dénombre quatre fois plus de bonus (CH 1,646 mio) que de malus (CHF 379 000) ? Tous les services sociaux qui ont soit un malus soit un bonus doivent cofinancer les bonus, ce qui équivaut à leur infliger indirectement un malus.

Le fait de répartir les charges de l'aide sociale et des prestations complémentaires entre les communes selon deux facteurs – le nombre d'habitants d'une part (25%) et le nombre de cas par habitant d'autre part (25%) – inciterait à l'économie, éviterait la double prise en compte de certaines charges et induirait une plus grande équité grâce à l'application du principe de causalité. La clé de répartition proposée ne néglige pas le fait que les charges sociales sont en partie d'ordre structurel. Mais elle tient aussi compte du fait que les communes sont en partie responsables de leur explosion.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente intervention implique une transformation complète des deux systèmes de compensation des charges, dont les conséquences seraient à la fois extrêmes et incalculables. Par principe de causalité, on désigne généralement le mécanisme selon lequel le coût (social) d'une activité doit être assumé par celui qui l'a engendré. Or, dans le cadre de l'aide sociale et des prestations complémentaires (PC), les communes ne causent pour l'essentiel pas elles-mêmes les frais. Pour l'aide sociale matérielle et les PC en particulier, elles ne sont pas en mesure de commander ou fournir plus ou moins de prestations. Dès lors, l'analogie que les auteurs de la motion établissent avec les transports publics et les salaires du corps enseignant de l'école enfantine et de l'école obligatoire ne tient pas la route : dans le domaine des transports publics, les com-

munes peuvent influencer directement sur l'offre et commander plus ou moins de prestations auprès du canton ; dans celui de l'école, dans une certaine mesure, elles peuvent décider de la taille des classes et, de ce fait, adapter la quantité des prestations en fonction des besoins. S'agissant des PC et de l'aide sociale matérielle, par contre, les communes doivent en premier lieu appliquer le droit au minimum vital garanti par la Constitution. Elles ne peuvent pas commander des prestations supplémentaires, dont elles devraient ensuite aussi assumer une partie des frais. Ce qu'exige de fait la motion, c'est une franchise de 25 pour cent à la charge des communes dans les systèmes de compensation des charges de l'aide sociale et des PC.

Compensation des charges de l'aide sociale

Le Conseil-exécutif est d'avis que la compensation des charges de l'aide sociale ne contient pas de fausses incitations majeures. En outre, une analyse a posteriori réalisée en 2008 par Eco-plan¹ a révélé que, dans le domaine de l'aide matérielle, il n'existait pas d'incitation pour les communes à étendre les prestations, mais que le système ne présentait guère non plus d'incitation financière immanente à réduire les coûts. Cela étant, le système de bonus-malus appliqué depuis 2014 dans l'aide sociale a fait ses preuves sur le plan des coûts : ces derniers sont restés stables en 2013 et ont diminué en 2014 (de quelque 5 millions de francs, soit 1,15 %). Par ailleurs, 85 pour cent des 13 services sociaux qui présentaient les moins bons résultats dans le calcul du bonus-malus 2012-2013 ont affiché une baisse des coûts en 2014, alors que 51 pour cent « seulement » des autres services sociaux enregistraient une diminution de leurs coûts².

Le Conseil-exécutif estime que l'introduction d'un nouveau mécanisme d'incitation selon les points 2 et 3 de la motion (prise en compte du nombre de destinataires ou du taux d'aide sociale) ne se justifie pas. En particulier, il n'est possible d'influer sur le nombre des personnes nécessitant une aide que de façon marginale, voire pas du tout. S'il existe une certaine marge de manœuvre, c'est dans les coûts par bénéficiaire, notamment grâce à l'encaissement systématique des sommes dues et lors de l'octroi des prestations circonstanciées. Si le principe de causalité doit être appliqué avec cohérence, le point 5 devrait également être mis en œuvre : outre le nombre de bénéficiaires, il faudrait aussi tenir compte des coûts par cas. Concrètement, cela correspondrait pour les communes à une franchise de 25 pour cent sur les prestations de l'aide sociale matérielle (nombre de destinataires multiplié par le coût par cas). Un renforcement du principe de causalité dans la compensation des charges de l'aide sociale se ferait clairement aux dépens des villes et des grandes communes du canton. En l'occurrence, huit des neuf plus grandes communes bernoises (89 %) verraient leurs charges augmenter. Exemples (en chiffres annuels) : ville de Berne +5,5 millions de francs (0,2 dixième de quotité d'impôt [DQI]), Bienne +12 millions (1,7 DQI), Thounne +300 000 (0,1 DQI), Ostermundigen +1,3 million (0,7 DQI), Berthoud +600 000 (0,3 DQI), Lyss +550 000 (0,3 DQI). Certaines communes plus petites, comme Gündlischwand ou Roches, devraient en outre s'acquitter de plus de 50 francs en sus par habitant et par année en raison de leurs charges sociales comparativement élevées. Pour ces communes-là, le système de compensation des charges actuel tient lieu de « solution d'assurance ». Un changement de mécanisme d'incitation pèserait sur les finances d'une cinquantaine de communes au total.

¹ LPFC 2012, Rapport de travail C : Réformes de la compensation des charges de l'aide sociale, octobre 2008

² Plusieurs recours sont encore en suspens, qui concernent non seulement des cas isolés, mais aussi la légalité du système de bonus-malus en tant que tel ; la procédure a donc été suspendue en 2015 et le restera jusqu'à l'entrée en force des décisions relatives à ces recours.

A l'inverse, quelque 300 communes – petites pour la plupart – tireraient un avantage financier d'un renforcement du principe de causalité, certaines à hauteur de plus de 100 francs par habitant et par an. Le glissement horizontal entre les communes serait alors très marqué. Nul n'ignore que les personnes socialement défavorisées ont tendance à quitter la périphérie pour se rapprocher des centres. Pour l'heure, ce « flux migratoire » interne au canton est absorbé par le système de compensation des charges de l'aide sociale. On observe aussi un phénomène relativement nouveau, à savoir que les loyers dans les centres du canton de Berne sont devenus inabordable pour les personnes à l'aide sociale, si bien que les charges pour les agglomérations s'orientent à la hausse. Dès lors, renforcer le principe de causalité entraînerait le renvoi d'une commune à l'autre des personnes dans le besoin ou inciterait les bailleurs à ne plus louer d'appartement aux bénéficiaires de l'aide sociale.

L'une des principales critiques des auteurs de la motion concerne le fait que les facteurs de correction utilisés dans le calcul du bonus ou du malus « sont déjà pris en compte dans le système général de compensation des charges et de péréquation financière ». Ce n'est pas le cas : les villes de Berne, de Bienne et de Thounne reçoivent une allocation annuelle à titre d'indemnisation partielle de leurs charges de centre urbain. Au sens de la LPFC, les charges de centre urbain désignent les coûts non indemnisés incombant aux villes pour les prestations servies à des personnes ne vivant pas dans lesdites villes (« spill overs »). Les prestations de l'aide sociale et les PC allouées à la population domiciliée dans les villes n'entrent quant à elles pas dans la catégorie des charges de centre urbain au sens de la LPFC. Elles ne sont donc pas non plus compensées via cet outil de la LPFC. Dans le sillage de la révision de cette dernière entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, une franchise de 20 pour cent a été introduite pour les communes dans divers domaines de l'aide sociale institutionnelle. L'allocation sociodémographique, qui sert à atténuer quelque peu l'effet de cette franchise (env. 12 millions de francs par an), est calculée en tenant compte du nombre de bénéficiaires de PC. Il serait toutefois erroné d'en conclure qu'elle compense une partie des coûts liés aux PC à la charge des communes.

Compensation des charges des assurances sociales

Les prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI sont des prestations sous condition de ressources (revenu et fortune). Versées à titre de complément des premier, deuxième et troisième piliers en vue de garantir le minimum vital aux personnes à la retraite, survivantes ou invalides, elles constituent une obligation de prestations de la part de la Confédération et des cantons et sont financées à raison de cinq huitièmes par la Confédération et de trois huitièmes par les cantons. Sur ces trois huitièmes, le canton prend à sa charge les coûts liés aux soins et à l'accompagnement des pensionnaires d'EMS ainsi que les frais de maladie et d'invalidité. Les dépenses restantes sont couvertes pour moitié par le canton et pour moitié par les communes via la compensation des charges des assurances sociales. Ce qui influence principalement le coût des PC, ce sont les conséquences des modifications de loi dans le domaine des autres assurances sociales. A titre d'exemple, la cinquième révision de l'AI et la révision totale de la loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC) dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) se sont traduites par une hausse des coûts des PC de dix pour cent à l'échelle nationale. Et l'introduction en 2011 du nouveau régime de financement des soins a entraîné une augmentation de ces coûts de trois pour cent. De ce fait, les PC en tant que domaine transversal entre les assurances sociales sont particulièrement sensibles aux changements intervenant dans les différentes branches desdites assurances. Les cantons ne peuvent exercer qu'une influence marginale dans

ce contexte. Quant aux communes, elles n'ont absolument aucune prise sur le niveau des PC. La mise en œuvre de la présente intervention violerait par conséquent le principe de l'« équivalence fiscale » (qui commande paie et qui paie commande).

Dans le domaine des PC, contrairement à celui de l'aide sociale, de plus en plus de petites communes enregistrent aussi un nombre élevé de bénéficiaires : en 2014, le volume des PC décomptées par l'intermédiaire de la compensation des charges des assurances sociales s'est élevé à 430 millions de francs, montant pris en charge pour moitié par les communes et pour moitié par le canton. L'introduction d'une franchise de 25 pour cent pour les communes aurait les conséquences suivantes : quelque 275 communes seraient soulagées financièrement chaque année, et env. 87 communes verraient leur charge financière augmenter. En plus des grandes communes telles que les villes de Berne (+ 4 millions de francs environ, 0,2 DQI) et de Bienne (+ 4,5 millions de francs environ, 0,6 DQI), des communes plus petites comme Trubschachen et Lütschental devraient payer plus parce qu'elles présentent un coût lié aux PC relativement élevé.

L'introduction d'une franchise se répercuterait aussi sur la question du domicile des personnes âgées ou handicapées. Les communes seraient moins enclines à proposer des logements avec prestations aux personnes âgées ou handicapées : d'un point de vue purement financier, elles auraient intérêt à accueillir le moins possible de personnes âgées ou nécessitant des soins, ce qui ne concorde pas exactement avec l'idéal d'une mixité (générationnelle) de la population. Le Conseil-exécutif rejette donc les modifications proposées dans le domaine de la compensation des charges des assurances sociales, d'autant que l'introduction d'une franchise pour les communes au titre de cette compensation n'a jamais été un point à l'ordre du jour des débats sur la péréquation financière et la compensation des charges menés ces dernières années.

Appréciation générale de l'introduction de franchises

L'introduction de franchises de 25 pour cent dans l'aide sociale matérielle et dans la compensation des charges des assurances sociales entraînerait une augmentation de la charge financière pour environ 50 communes et un allègement pour quelque 310 autres. Les plus pénalisées seraient les villes et les grandes communes telles que (en chiffres annuels) Bienne +16,6 millions (2,3 DQI), Berne ville +9,5 millions (0,4 DQI), Ostermundigen +2 millions (1,0 DQI), Langenthal +1 million (0,5 DQI), avec pour effet une redistribution horizontale considérable.

En résumé, le Conseil-exécutif n'entend pas alourdir la charge financière des communes présentant une proportion élevée de bénéficiaires de PC et rejette les modifications relatives à la compensation des charges des assurances sociales. Concernant la compensation des charges de l'aide sociale, il soumettra au Grand Conseil un modèle remanié dans le cadre de la mise en œuvre du point 2 de la motion 278-2014 (Müller PLR). Il s'agit en particulier de créer des incitations supplémentaires pour les communes à travailler de manière encore plus rentable. Une coordination dans le cadre de l'évaluation de la LPFC aura lieu en 2016 si le modèle proposé devait entraîner un surcroît de redistribution horizontale entre les communes. Aussi le gouvernement propose-t-il au Grand Conseil d'adopter sous forme de postulat les points 1 à 4 relatifs à la compensation des charges de l'aide sociale. Estimant que les répercussions socio-politiques du point 5 relatif à la compensation des charges de l'aide sociale seraient, comme précisé ci-dessus, trop graves, que cette solution aurait des conséquences extrêmes et incalculables et

qu'elle encouragerait la désolidarisation, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de rejeter ce dernier point de la motion.

Destinataire :

- Grand Conseil