

Rathausgasse 1  
3011 Bern  
Telefon +41 31 633 78 11  
Telefax +41 31 633 78 92  
www.gef.be.ch  
info.soa@gef.be.ch

## Le système de bonus-malus

### Pourquoi un système de bonus-malus ?

Les milieux politiques et la population exigent toujours plus d'efficacité et de transparence de la part de l'administration. Lors de la réforme 2009 de la péréquation financière et de la compensation des charges, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) avait été chargée d'examiner si des mesures incitatives pouvaient être introduites dans l'aide sociale matérielle. Après avoir débattu de plusieurs modèles, le Grand Conseil a finalement renoncé à une franchise dans l'aide sociale au profit du système de bonus-malus, inscrit dans la loi sur l'aide sociale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Le but du dispositif est d'améliorer le rapport coûts-efficacité. Les dépenses enregistrées par les différents services sociaux sont comparées, compte tenu de la charge sociale de chaque commune. Un écart important par rapport à la moyenne donne lieu, selon qu'il est positif ou négatif, à un bonus ou à un malus. Les services sociaux sont ainsi encouragés à optimiser les structures et les processus et, le cas échéant, à mieux cibler l'affectation des ressources et à générer de nouvelles recettes.

Pour la grande majorité des communes, le système de bonus-malus n'a aucune conséquence financière directe car, en accord avec la volonté politique, le modèle choisi sanctionne ou récompense uniquement des valeurs statistiques extrêmes.

### Comment fonctionne le système de bonus-malus ?

Il s'agit pour commencer d'évaluer l'efficacité de chaque service social compte tenu de sa situation spécifique, c'est-à-dire de sa charge sociale. Pour ce faire, la SAP compare les dépenses effectives par habitant avec les dépenses corrigées des facteurs structurels, en trois étapes :

#### 1 Estimation des coûts d'aide sociale à escompter par habitant (valeur de comparaison)

Une formule statistique permet d'évaluer les dépenses prévisibles. La SAP a défini les facteurs à prendre en compte en procédant à de nombreux tests. Des variables comme le taux de chômage et le nombre de personnes sans formation, par exemple, n'ont finalement pas été retenues. Il est apparu que la charge sociale dépendait avant tout des paramètres suivants :

- proportion des bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS,
- proportion des personnes étrangères,
- taux de logements vacants,
- proportion des personnes réfugiées ou admises à titre provisoire.

Ces quatre facteurs structurels déterminent pratiquement 80 pour cent des dépenses d'aide matérielle d'un service social. Ils sont pris en considération dans l'estimation des coûts d'aide sociale et, partant, dans le calcul du bonus-malus. Plus la charge sociale est élevée, plus les coûts d'aide sociale par habitant le seront aussi.



## 2 Détermination des coûts d'aide sociale effectifs par habitant

Dans un deuxième temps, les coûts effectifs sont établis au moyen du décompte de l'aide sociale. Il convient cependant de procéder à certaines corrections. En effet, les services sociaux ne peuvent pas décider librement du versement d'une aide matérielle. Ils doivent naturellement respecter les prescriptions légales. De plus, ce ne sont souvent pas les services sociaux, mais les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte qui décident des mesures occasionnant des coûts importants, comme les séjours hospitaliers. De ce fait, les frais de placement et les coûts liés à des mesures ambulatoires préventives sont exclus du système de bonus-malus, parce qu'ils peuvent fausser considérablement la moyenne de l'aide sociale versée.

## 3 Calcul du rapport coûts-efficacité et du bonus-malus

Enfin, la SAP calcule l'écart en pour cent entre les coûts effectifs et les coûts estimés. Lorsque celui-ci ne dépasse pas 30 pour cent, le service social est réputé travailler de manière efficiente, et il n'y a pas de conséquences financières. Si l'écart est plus important, le service social se voit attribuer un bonus (lorsque les coûts effectifs sont inférieurs de plus de 30% aux coûts escomptés) ou infliger un malus (lorsqu'ils sont supérieurs de plus de 30%).

### Quel est le montant maximal du bonus ou du malus ?

Le bonus comme le malus s'élèvent à 10 pour cent de la différence entre les dépenses effectives et la valeur comparative estimée, mais au maximum à 20 francs par habitant. Ainsi, suivant la région en cause, ils peuvent aller de quelques milliers à 2,5 millions de francs au maximum en ville de Berne, la plus grande région affiliée à un service social. Le bonus et le malus sont fixés pour toute la région d'un service social, puis répartis entre les communes en fonction du nombre d'habitants.

### Comment se calcule-t-il ?

La formule est la suivante :

$$\text{Est} = 1048 * (\text{Pét}) + 6485 * (\text{PPC}) + 11243 * (\text{Prp}) + 3851 * (\text{Tlv}) - 146$$

Abréviations :

<i>Est</i>	Estimation en francs des coûts par habitant dans la région du service social considéré (à l'exception des frais de placement et des coûts engendrés par des mesures ambulatoires préventives)
<i>Pét</i>	Proportion des personnes étrangères dans la région du service social considéré
<i>PPC</i>	Proportion des bénéficiaires de prestations complémentaires dans la région du service social considéré
<i>Prp</i>	Proportion des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire dans la région du service social considéré
<i>Tlv</i>	Taux de logements vacants dans la région du service social considéré

### Exemple de calcul

#### Des dérogations sont-elles possibles ?

Oui. L'OAS renonce à infliger un malus si l'organisme responsable du service social peut prouver que la sanction est objectivement infondée, car le résultat obtenu est imputable à des facteurs sur lesquels la commune ne peut pas influencer et qui ne sont pas pris en considération dans la formule.

#### Y a-t-il une limite inférieure ?

Si le calcul aboutit à un malus alors que les coûts estimés sont inférieurs à 180 francs par habitant, le calcul est refait sur la base d'un montant de 180 francs. Ce plancher permet de réduire l'effet des cas isolés onéreux, qui influent grandement sur les coûts dans les petits services sociaux.

## **Le calcul est-il refait chaque année ?**

Le calcul est effectué tous les mois de mai, mais il se base sur la moyenne des coûts des trois dernières années. Les bonus et malus éventuels sont arrêtés dans le cadre du décompte de compensation des charges de l'aide sociale.

## **Est-ce qu'efficacité rime toujours avec qualité ?**

Le système de bonus-malus se fonde uniquement sur le rapport coûts-efficacité. Celui-ci permet d'analyser si un service social engage ses ressources de manière économe, compte tenu de sa situation spécifique. Mais il ne permet pas à lui seul de se prononcer sur la qualité du travail fourni. Les aspects méthodologiques et organisationnels ne sont pas pris en compte dans le modèle de calcul, qui met l'accent sur les finances.

Le fait qu'un service social se voie infliger un malus ne signifie pas qu'il travaille mal, mais uniquement qu'il pourrait être plus efficace, vu sa charge sociale. Les raisons peuvent être diverses. Il peut notamment s'agir d'un manque de prestations institutionnelles (garderies, programmes d'occupation, emplois adaptés). La responsabilité n'incombe pas uniquement à la direction du service social, mais à toute la commune.

## **Quelles sont les mesures à prendre en cas de dépassement des coûts estimés ?**

Les services sociaux dont les coûts effectifs sont supérieurs aux coûts escomptés doivent se poser les questions suivantes :

- Dans quels domaines les dépenses effectives dépassent-elles la valeur de comparaison (loyers, autres prestations circonstanciées, suppléments d'intégration, franchises sur les revenus) ?
- Dans quels domaines les recettes effectives sont-elles inférieures à la valeur de comparaison (prestations d'assurances sociales, revenus provenant d'une activité lucrative, remboursements et rétrocessions) ?
- Comment se présentent le taux d'insertion et le taux de réadmission à l'aide sociale par rapport aux autres services sociaux ?
- Avons-nous suffisamment de ressources (personnel qualifié, notamment) pour la gestion des recettes, par exemple ?
- Nos processus sont-ils efficaces ?
- Quelles sont les caractéristiques des 10 pour cent de cas les plus onéreux ?
- Y a-t-il assez de structures institutionnelles dans le bassin desservi (garderies, programmes d'occupation, etc.) ?
- Le service social est-il suffisamment soutenu par les autorités communales (relations avec les employeurs locaux, etc.) ?

## **Comment l'OAS soutient-il les services sociaux en cas de malus ?**

Pour aider les services sociaux sanctionnés par un malus, l'OAS a élaboré un instrument de conseil en collaboration avec le centre de compétence Gestion de la qualité de la Haute école spécialisée bernoise (BFH) : le contrôle de prestation et de qualité.

Ce dernier permet à la direction et au personnel du service social d'analyser et de vérifier son organisation et ses services (aide financière et gestion des recettes, en particulier), de repérer les points forts et les points faibles et d'en tirer des mesures d'optimisation ayant une incidence positive sur les coûts.

Cet instrument met l'accent sur les quelque 20 pour cent des coûts d'aide sociale sur lesquels le service social peut influencer par des mesures méthodologiques et organisationnelles (facteurs de coûts internes). Il s'agit en premier lieu d'un questionnaire en ligne rempli par la direction et le personnel du service social. Cette auto-évaluation fait ressortir les différences de perception des collaboratrices et collaborateurs concernant les prestations et les aspects qualitatifs. Quant aux données fournies par la direction, elles font l'objet d'une comparaison avec celles d'autres services sociaux.

Les résultats sont analysés par la BFH, qui donne ensuite des recommandations au service social sur les mesures à prendre pour améliorer son efficience.

Ces mesures peuvent permettre d'optimiser tant le rapport coûts-efficacité que la qualité des prestations. Elles s'inscrivent dans la procédure ordinaire de développement organisationnel et qualitatif et sont à réaliser avec les ressources en personnel disponibles, parallèlement aux tâches courantes. Il n'y a cependant pas de garantie que le service social parviendra par la suite à maîtriser ses coûts, voire à obtenir un bonus.

La participation au contrôle de prestation et de qualité est facultative et gratuite pour les services sociaux qui se sont vu infliger un malus. Cet instrument est aussi à la disposition des autres services sociaux, contre paiement.