

Benchmark

Evaluer pour progresser:

le cas de l'aide sociale



Certains cantons sont plus généreux que d'autres en matière d'aide sociale.

Evaluer l'efficacité avec laquelle les différents cantons fournissent les prestations financières de l'aide sociale: telle est la gageure relevée par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP). Avec à la clé des résultats surprenants qui révèlent de fortes disparités entre les cantons.

*Nils C. SOGUEL, professeur, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP),
Chavannes-Lausanne*

Jean-Marc HUGUENIN, directeur, économiste indépendant, Saint-Imier

«**Q**uand je m'examine, je m'inquiète. Quand je me compare, je me rassure.» Telle était la conception, au XVIII^e siècle déjà, que se faisait l'homme politique et diplomate français Talleyrand d'une analyse par comparaison. Aujourd'hui, la finalité d'une démarche de benchmarking vise à améliorer le fonctionnement de sa propre organisation en identifiant les bonnes pratiques des pairs de références. Une analyse par comparaison est ainsi constructive par essence.

Une méthodologie à la hauteur des enjeux

En 2004, 3 personnes sur 100 bénéficiaient d'une prestation de l'aide sociale. Telle est la principale conclusion de la première statistique nationale réalisée par l'Office fédéral de la statistique en 2006. Le taux de croissance des dépenses publiques allouées à la protection sociale est, quant à lui, en constante augmentation. Dans le cadre d'une démarche initiée par l'Etat de Vaud et les principales organisations économiques vaudoises, l'IDHEAP a développé une méthodologie pour réaliser un benchmarking de l'aide sociale. Toutefois, cette méthodologie est suffisamment générique pour être appliquée à d'autres domaines. Elle consiste en un descriptif comparatif des prestations financières de l'aide sociale fournies dans les cantons d'une part et

en une évaluation de l'efficacité technique avec laquelle les différents cantons fournissent ces prestations d'autre part¹. L'évaluation de l'efficacité technique est effectuée à l'aide d'une analyse de données-frontières (*data envelopment analysis*). Cette technique provient de la recherche opérationnelle. Elle permet de prendre en considération plusieurs dimensions de la prestation et plusieurs types de ressources utilisées pour la produire. Elle offre ainsi une évaluation bien plus fine que les habituels ratios mettant en relation un seul output et un seul input. Dans un contexte où collectivités et institutions publiques cherchent à maîtriser leurs coûts de fonctionnement au profit des prestations offertes, les enseignements d'une telle démarche de benchmarking et d'identification des bonnes pratiques prennent tout leur sens.

Des modalités fort disparates

Deux enseignements principaux peuvent être tirés de l'analyse des modalités cantonales. D'une part, les conditions liées à l'octroi de l'aide sociale et le niveau des prestations financières varient sensiblement entre les cantons. D'autre part, les mesures prises pour inciter les

bénéficiaires de l'aide sociale à se réinsérer dans le monde du travail sont plus ou moins présentes.

Ainsi, le seuil d'entrée dans l'aide sociale est différent selon les cantons. Une personne présentant le même profil en termes de revenu et de fortune bénéficiera d'un soutien dans certains cantons alors qu'elle n'aura droit à aucune prestation dans d'autres. Fribourg et Genève apparaissent comme les cantons romands les plus restrictifs dans l'accès à l'aide sociale, alors que les cantons du Jura, de Neuchâtel et du Valais disposent du seuil d'entrée le plus généreux.

Une fois dans le système, les bénéficiaires ne sont pas tenus de fournir une contrepartie aux prestations financières perçues dans une minorité de cantons. Vaud figure parmi les cantons qui n'exigent pas de contrepartie. Les autres cantons exigent en revanche que les bénéficiaires fournissent une contrepartie – activités sociales, professionnelles ou autres. En cas de retour à meilleure fortune, les bénéficiaires sont tenus de rembourser les prestations financières touchées dans une moitié des cantons, dont Fribourg et le Valais en Suisse romande. Dans les autres cantons, le remboursement des prestations n'est pas prévu.

Jusqu'à 50% d'écart

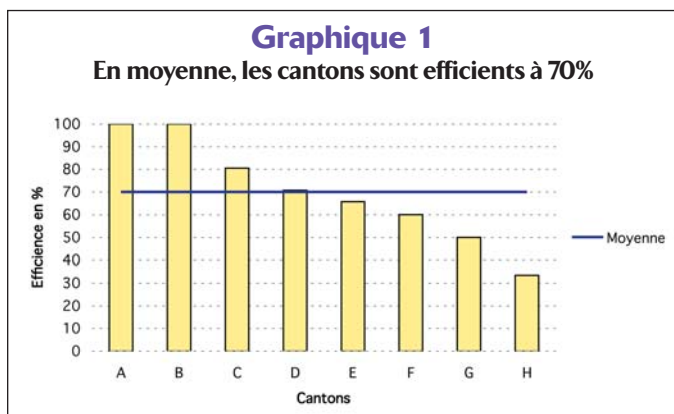
Les bénéficiaires de l'aide sociale perçoivent un forfait pour assurer l'entretien courant de leur ménage. Ils peuvent également disposer d'un supplément financier. Ce supplément vise à récompenser les bénéficiaires qui font un effort d'intégration sociale ou professionnelle. Certains cantons, dont Vaud en Suisse romande, ne prévoient toutefois pas de tels suppléments, qui constituent pourtant une mesure incitative.

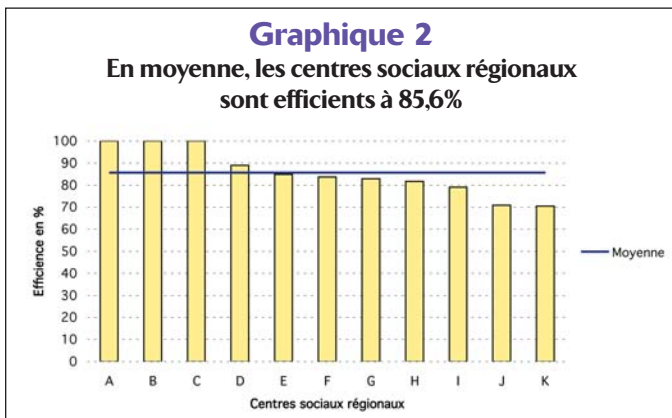
Les montants des forfaits pour l'entretien et des suppléments d'intégration varient sensiblement entre les cantons. L'écart peut atteindre plus de 50% dans certains cas. Ainsi, un ménage de trois personnes bénéficiera d'un montant de 1696 francs à Appenzell Rhodes-Intérieures contre 2686 francs à Soleure. Pour inciter à la réinsertion dans le monde du travail, la grande majorité des cantons prévoit une franchise sur le revenu gagné par les bénéficiaires. Il s'agit d'un montant laissé à la libre disposition des bénéficiaires qui parviennent à décrocher un emploi. Le revenu généré par cet emploi est insuffisant toutefois pour assurer leur entretien. Ces franchises varient entre 200 et 700 francs selon les cantons. Les cantons du Valais et de Genève sont ceux qui accordent la franchise la plus élevée en Suisse romande, donc l'incitation la plus forte (500 francs).

Un potentiel d'amélioration réel

L'analyse de l'efficacité technique des services chargés de fournir les prestations de l'aide sociale a pu être menée dans huit cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud). Pour obtenir l'accès aux informations, garantie a été donnée que les résultats seraient présentés de manière anonyme. L'efficacité moyenne s'élève à 70%, alors que certains cantons enregistrent le degré maximum d'efficacité de 100% (cf. graphique 1). Cela signifie que les cantons pourraient, en moyenne, fournir les mêmes prestations avec 30% de ressources consommées en moins (cf. encadré page II). Les pertes d'efficacité observées sont principalement dues à une organisation et à un fonctionnement perfectible dans les cantons concernés, ainsi qu'à des

¹ L'analyse complète est disponible sur le site de l'IDHEAP (www.idheap.ch), puis rubrique «Finances publiques» ou directement www.idheap.ch/fp.





variables environnementales potentiellement défavorables. Le secteur de l'aide sociale dans les cantons est proche de sa taille critique. Toutefois, les cantons ont plutôt tendance à opérer dans des situations de rendements d'échelle décroissants. Autrement dit, ils parviendraient à réduire leur consommation moyenne de ressources en réduisant la taille du secteur de l'aide sociale. Pour chacun des cantons, les pairs de référence ont été identifiés. Ils peuvent servir de modèle d'inspiration aux cantons moins efficaces pour améliorer leur processus. Une moitié des cantons a souhaité connaître l'identité de leurs pairs de référence suite à la publication des résultats de l'analyse.

Des problèmes de taille pour Vaud

A l'intérieur du canton de Vaud, l'évaluation de l'efficacité technique a également été menée

pour les différents centres sociaux régionaux. Ces derniers octroient les prestations financières de l'aide sociale pour la plupart des bénéficiaires. L'efficacité technique moyenne des onze centres sociaux régionaux vaudois analysés se monte à 85,6%, alors que certains centres présentent le degré d'efficacité maximum de 100% (cf. graphique 2). Un écart de 14,4% dans la consommation de ressources, pour la gestion d'une quantité identique de dossiers, de bénéficiaires et de nombre de mois de paiements, sépare par conséquent la moyenne des centres sociaux régionaux de la situation idéale (cf. encadré).

Les pertes d'efficacité révélées sont principalement dues au fait que les centres n'opèrent pas à une taille idéale. Sept d'entre eux évoluent dans des situations de rendements d'échelle croissants. Ils parviendraient à réduire leur consommation moyenne de ressources en augmentant leur taille. Un seul

centre opère dans une situation de rendements d'échelle décroissants. Il parviendrait donc à réduire sa consommation moyenne de ressources en réduisant sa taille. Il serait par conséquent envisageable qu'il transfère un certain nombre de dossiers aux centres trop petits, ou qu'il se scinde en deux entités distinctes.

L'aspect qualitatif reste à intégrer

La démarche de benchmarking a dû se limiter à mettre en lien un nombre limité de ressources consommées et de dimensions de la prestation offerte. Toutefois la méthode utilisée aurait permis d'associer davantage d'inputs et d'outputs, comme la durée moyenne de l'aide sociale. De telles données n'étaient cependant pas disponibles lors de la réalisation de l'analyse. L'analyse par compa-

raison met donc en lumière le besoin pour les cantons de disposer de données plus complètes dans le domaine de l'aide sociale. Elle permet, par conséquent, de montrer quelles sont les informations nécessaires à la gestion d'une prestation qui manquent dans le dispositif statistique actuel.

Au-delà des besoins statistiques à satisfaire, le benchmarking de l'aide sociale permet aux cantons, respectivement aux centres sociaux régionaux vaudois, d'identifier les causes de leur inefficacité relative. En connaissant leurs pairs de référence, ils peuvent s'inspirer des bonnes pratiques mises en œuvre pour améliorer leurs processus. En identifiant la situation de rendements d'échelle dans laquelle ils évoluent, ils parviennent, en se regroupant, en se scindant ou en se transférant des dossiers, à réduire leur consommation moyenne de ressources. ■

L'analyse de l'efficacité met en relation les ressources consommées par les organisations de l'aide sociale avec les dimensions des prestations fournies. Ainsi, le modèle d'efficacité des cantons prend en compte un input (personnel en équivalents plein-temps affectés à la fourniture de l'aide sociale) et deux outputs (nombre de dossiers et nombre de bénéficiaires). Le modèle d'efficacité des centres sociaux régionaux vaudois met en relation, quant à lui, trois inputs (personnel en équivalents plein-temps, nombre d'ordinateurs utilisés, surface en m²) et trois outputs (nombre de dossiers, nombre de bénéficiaires et nombre de mois de paiements). La méthode aurait permis d'associer davantage d'inputs et d'outputs, comme la durée moyenne de l'aide sociale. De telles données n'étaient cependant pas disponibles lors de la réalisation de l'analyse.

INTERMANDAT

s o c i é t é f i d u c i a i r e

Nous sommes une société fiduciaire indépendante spécialisée dans la révision, la fiscalité, les expertises comptables et le conseil d'entreprise.

Avec une équipe de plus de 30 spécialistes, nous sommes, depuis 35 ans, à l'écoute constante de l'économie romande, de ses entreprises et de leurs dirigeants.

Pour tous renseignements:

INTERMANDAT SA

Petit-Chêne 38

Case postale 610

1001 Lausanne

Tél. +41 (0)21 340 69 10

Fax +41 (0)21 340 69 49

E-mail: info@intermandat.ch



Membre de la Chambre fiduciaire