

Gerechtigkeitsgasse 81
3011 Berne
Téléphone 031 633 76 33
Télécopie 031 633 76 18
www.be.ch/om
kja@jgk.be.ch

Séance d'information et d'échanges du 11 mars 2015 au sujet du projet intitulé «Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne» (oaec)

Forum 1: rapport

Les descriptifs de prestations sont le fondement des conventions de prestations

Pour un futur système de financement uniforme dans les aides éducatives complémentaires de type résidentiel ou ambulatoire

Modération: René Broder (conseiller de l'OM dans le cadre du projet) et Roger Kirchhofer (Institut Beratung, Coaching und Sozialmanagement, Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse)



Contexte, analyse de la situation

Dans le cadre du projet «oaec», des entretiens ont été menés avec différentes institutions afin d'évaluer le financement et la surveillance des institutions de type résidentiel. L'enquête a révélé, dans le domaine du financement, les problèmes suivants:

- La distinction entre les institutions relevant de l'OPAH et celles placées sous la responsabilité de l'OM provoque une distorsion de la concurrence, car il n'existe pas de risque entrepreneurial dans le cas des premières.
- Les services de placement ne sont pas informés des coûts effectifs.
- Les offres sont définies sur la base de journées de présence, et non sur les prestations fournies.
- Il existe un problème d'imputation des frais d'entretien des immeubles.
- La participation financière des répondants éducatifs est variable.
- Il n'existe pas de véritable cadre financier. Des prescriptions claires concernant les coûts sont souhaitées.
- Il est difficile de favoriser une visibilité des prestations qui permettrait de les délimiter par rapport à celles d'autres institutions.

Les conclusions de ces entretiens ont été intégrées au rapport 1 du projet «oaec».

L'absence de clarté et d'homogénéité qui règne dans le domaine du pilotage et du financement de l'aide résidentielle à la jeunesse dans le canton de Berne, comme le relève le rapport 1, crée à la fois de l'opacité, des inégalités et des incitations négatives. Une harmonisation en la matière s'impose afin que les moyens (généralement des fonds publics) puissent être investis de manière efficace.

Cette analyse a donné lieu à l'élaboration de recommandations:

Une réglementation cantonale et des instruments doivent être développés pour le pilotage des prestations fournies dans le domaine des aides éducatives complémentaires de type résidentiel. Les directives de la CIIS ont valeur de norme minimale.

Un descriptif standardisé et individualisé des prestations doit favoriser la comparabilité des offres. Il s'agit de la condition préalable à la conclusion d'une convention de prestations entre le mandant et l'institution. Ce descriptif désigne par ailleurs l'unité finale d'imputation dans la comptabilité analytique de l'institution.

Contenu des discussions

Descriptif des prestations

Le modèle de descriptif des prestations standardisé qui a été présenté est débattu.

Une crainte exprimée concerne le risque que cette méthode restreigne de manière trop importante la flexibilisation qui devrait être visée.

De l'avis de René Broder (ci-après R.B.), le modèle présenté permet tout à fait de décrire des prestations flexibles. Une certaine dynamique doit être possible.

Une stabilité doit également pouvoir être assurée lors de la prise en charge d'enfants et d'adolescents dans des contextes extraordinaires, tels que des situations de crise. Il convient d'éviter que des frais trop élevés lors d'un encadrement assez intensif ne menacent cette prise en charge.

R.B.: Le versement de forfaits qui ne se fondent pas sur les journées de présence permet d'apporter une telle garantie. Il est en effet possible d'inclure dans le forfait la totalité de l'offre de prestations de l'institution, afin de concevoir celle-ci de la manière la plus souple possible, par exemple lors de situations de crises.

Quel type d'incitation devrait-il être prévu pour que les enfants et les adolescents bénéficient d'une prestation, de type résidentiel ou ambulatoire, limitée à la durée nécessaire?

Proposition de l'assemblée: il ne faudrait pas définir des prestations, mais des objectifs et leurs effets, afin d'éviter que des clients bénéficient d'une prestation non pas le plus longtemps possible, mais «seulement» jusqu'à ce que le but visé soit atteint.

Il s'agit d'éviter d'être confronté au long recensement individuel des prestations (tel qu'il existe dans le cas de l'aide et des soins à domicile).

Un tel degré d'individualisation n'est pas judicieux. Vu sous l'angle des bénéficiaires, le descriptif des prestations doit être élaboré sur le modèle, par exemple, de l'encadrement socio-pédagogique, qui concerne les clients ayant des besoins spécifiques et qui contient des prestations individuelles.

N'y a-t-il pas un risque que la méthode du descriptif de prestations ne convienne pas aux offres de type ambulatoire puisque dans ce domaine, il convient de procéder à une différenciation et à une segmentation?

R.B. Les structures (prestations standardisées) ne doivent pas être définies de manière trop étroite.

Compensation des coûts (quelles sont les unités de prestations judicieuses?)

L'actuelle rémunération par journée de placement semble inadéquate. Un forfait mensuel ou trimestriel aurait les faveurs des personnes présentes.

Il convient de tenir compte des écarts actuels de participation financière enregistrés dans le domaine de la prise en charge résidentielle ou ambulatoire.

R.B.: L'harmonisation de la participation des parents aux coûts des offres de type résidentiel et ambulatoire est un objectif du projet.

Structure des coûts

Est-il possible d'attribuer les coûts à une unité finale d'imputation?

(OPF) Le forfait journalier est défini au moyen d'un catalogue des prestations qui laisse une place aux services que les professionnels jugent adéquats. Il ne serait pas souhaitable que pour des motifs d'économie, les services de placement renoncent à des prestations qui seraient nécessaires. L'attribution des coûts à une unité finale d'imputation ne soit pas servir de prétexte à des économies.

R.B.: La structure ne doit pas non plus être définie trop étroitement lors de l'attribution à une unité finale d'imputation. Seuls sont déterminants les coûts et l'occupation dans un domaine précis, qu'il convient de standardiser (voir les directives de la CIIS).

Points critiques, obstacles

- Il existe plusieurs risques:
 - risque de devoir assumer de lourdes tâches administratives sans constater d'augmentation de la qualité;
 - risque de parvenir à la description d'offres standard, et non de solutions adéquates;
 - risque que des standards trop étroits empêchent des prestations offrant une certaine flexibilité.
- Des offres continuent à être «vendues», même si désormais, c'est le terme de prestation qui est utilisé.
- Le descriptif des prestations doit être détaillé si l'on veut garantir la transparence et la comparabilité, ce qui est en contradiction avec la rémunération par forfaits et la vérification.
- Une explosion des coûts due à des prestations «gonflées» pourrait survenir.
- Le fait de détailler les prestations pourrait amener les services de placement à acquérir le minimum et non le meilleur.
- L'introduction des forfaits par cas pourrait poser un problème.
- Il existe une contradiction entre les coûts standards et les prestations individuelles.

Aspects à prendre en compte pour la suite de la démarche

- Il s'agit de poursuivre l'approche budgétaire fondée sur l'espace social.
- Le prestataire doit disposer d'une certaine marge de manœuvre, au cas par cas, afin de pouvoir choisir parmi les prestations du catalogue celles qui, à tel ou tel moment, sont judicieuses.
- Des offres mère-enfant doivent être intégrées.
- Les prestations doivent être financées par région, par l'intermédiaire des Directions.
- Les parents nourriciers doivent pouvoir proposer leurs prestations uniquement en collaboration avec une OPF; prestation claire, coûts définis.

- Il convient d'opter pour un modèle fondé sur l'espace social.
- Il s'agit de prévoir une approche axée sur les résultats et les effets.
- La compensation des coûts doit être praticable à un échelon intercantonal.

Résultats:

Bilan et points que les participants au forum 1 ont tout particulièrement soulignés:

Descriptif des prestations:

L'incertitude quant au degré de différenciation dans le descriptif de prestations subsiste. Cette méthode pourrait éventuellement faire l'objet d'un approfondissement dans le cadre d'un atelier.

Une standardisation et une rémunération par forfaits de la prestation s'oppose à l'idée de flexibilisation ou de réponse individuelle aux besoins des bénéficiaires des prestations, qui doit être garantie dans tous les cas.

La méthode du descriptif des prestations et de l'indemnisation forfaitaire ne doit pas entraîner une charge administrative élevée.

Compensation des coûts: (voir commentaire, ci-dessus, au sujet de la standardisation et de la rémunération par forfaits)

Structure des coûts, unités finales d'imputation:

La tenue d'une comptabilité analytique d'exploitation fondée sur les directives de la CIIS ne semble pas rencontrer d'opposition.

Pour le procès-verbal: ALV/20.3.2015