

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 sur le projet «Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne»

Forum 2: rapport

Prestations fournies en mode ambulatoire: aperçu de l'offre, accessibilité et financement dans le canton de Berne

Modération: Olivier Steiner (Institut Kinder- und Jugendhilfe, Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse, [HES NOS]) et Jacqueline Sidler (Office des mineurs du canton de Berne [OM])



1 Objectifs

- Disposer d'un aperçu de l'offre dans le domaine ambulatoire
- Présenter les connaissances disponibles relatives au modèle proposé et en discuter
- Recueillir les opinions, suggestions et souhaits des acteurs du domaine ambulatoire

2 Contexte – Analyse de la situation

Indications provenant du *rapport 2*

- Le domaine ambulatoire est dans l'ensemble un domaine mal connu, il convient d'améliorer les informations disponibles en matière d'offre, d'accessibilité, de coûts et de qualité.
- Il n'est soumis ni à autorisation ni à surveillance.
- Il n'y a pas de transparence entre les charges, les prestations fournies et les coûts.

C'est pourquoi un inventaire destiné à donner une vue d'ensemble du domaine ambulatoire a été entrepris.

3 Présentation de l'analyse de la situation¹: Olivier Steiner

Dans le but de combler le déficit d'information, le *rapport 2* présente une description de l'offre, de l'accessibilité et du financement existant dans le canton de Berne en matière d'aides éducatives fournies en mode ambulatoire.

- Offre: quelles aides éducatives fournies en mode ambulatoire sont-elles disponibles dans le canton de Berne?
- Accessibilité: quels sont les services qui décident de l'accès à ces prestations? De l'avis des prestataires, quelles sont les règles à la base de ces décisions?

¹ Teilbericht 2 (Rapport 2), Olivier Steiner, Marina Wetzler, Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse, janvier 2015

- Financement: comment les prestations sont-elles imputées, selon quelles règles? Qui supporte les coûts?

3.1 Déroulement de l'analyse

- 2.1 Entretiens avec des personnes-clés (5)
- 2.2 Interrogation en ligne de prestataires d'offres ambulatoires (48)
- 2.3 Atelier avec quelques prestataires d'offres ambulatoires destiné à valider les réponses (9)

3.2 Aides éducatives fournies en mode ambulatoire ou en mode semi-résidentiel: objet et définitions

Par aides éducatives, on entend des prestations visant à soutenir les parents dans leurs responsabilités éducatives, ou qui deviennent nécessaires lorsque les parents ne sont pas (ou plus) à même d'assumer ces responsabilités ou ne le sont que partiellement. Font en premier lieu partie des aides éducatives fournies en mode ambulatoire les prestations intervenant dans le contexte «naturel» de la famille, de l'enfant ou du jeune (p. ex. dans l'appartement où ils vivent).

Il s'est avéré que la notion de «semi-résidentiel» est perçue comme détachée de la pratique, ou qu'elle est utilisée dans un autre sens dans la pratique. Ce qu'on appelait autrefois «aides éducatives fournies en mode semi-résidentiel» est désormais nommé «aides éducatives assimilables à une assistance ambulatoire».

Une uniformisation des notions au niveau fédéral est en cours, et l'OFAS a repris la notion «d'aides éducatives assimilables à une assistance ambulatoire».

3.3 Prestataires de services selon les types d'aides

- Prestataires n'offrant que des aides éducatives de proximité, 54,2 pour-cent
- Prestataires offrant différents types d'aides, 43,8 pour-cent

3.4 Répartition des prestataires et des cas dans les arrondissements des APEA du canton de Berne

Il y a peu de prestataires dans les régions rurales couvrant un large périmètre. La plupart d'entre eux se trouvent dans l'arrondissement de Berne (42%, ou 22 services), 19 pour-cent dans l'arrondissement de l'Emmental, 13 pour-cent dans celui de Bienne. La répartition des cas est toutefois différente, avec un grand nombre de cas pris en charge dans les arrondissements du Mittelland septentrional, du Mittelland méridional et de l'Emmental, ainsi que dans ceux de Biel-Bienne, de Thoune et du Seeland.

3.5 Personnel et qualifications

Les personnes occupant près de 60 pour-cent des équivalents plein temps disponibles sont au bénéfice d'une formation en travail social (HES, ES) ou en pédagogie curative (HES). Une grande partie des autres personnes disposent d'une formation dans le domaine de l'éducation spécialisée, d'autres encore de formations non socio-pédagogiques d'un niveau plus élevé ou d'une autre formation (p. ex. personnel soignant).

3.6 Evolution des différentes offres et prestations envisagée

Pour 56 pour-cent des services consultés, les aides éducatives de proximité sont toujours plus demandées. Un élément frappant est que, selon 43 pour-cent des prestataires offrant différents types d'aides, la demande pour les aides éducatives fournies en mode résidentiel diminue.

3.7 Attribution des clients

Les clients sont adressés à la plupart des prestataires par les services sociaux. C'est le cas pour 92 pour-cent de tous les prestataires offrant des aides éducatives de proximité et de 91 pour-cent de tous ceux proposant différents types d'aides. Par ailleurs, 77 pour-cent des prestataires offrant des aides de proximité et 82 pour-cent de ceux offrant différents types d'aides indiquent que des clients leur sont envoyés par les APEA.

3.8 Tarifs horaires

En comparant les tarifs horaires moyens des différents types d'offres, on constate qu'il n'y a pas de différence significative entre les prestataires offrant uniquement des aides éducatives de proximité et ceux proposant différents types d'aides. La plupart des tarifs oscillent autour d'une valeur médiane de 120 francs par heure. Parmi les prestataires sondés, 27 pour-cent n'ont encore jamais adapté leurs tarifs. Toutefois, 39 pour-cent des prestataires offrant différents types d'aides ont indiqué procéder à une adaptation chaque année.

3.9 Caractéristiques qu'un système de financement devrait présenter de l'avis des prestataires de services

- Conditions générales uniformes et transparence
- Tarifs uniformisés pour les prestations de proximité
- Flexibilité des prestations
- Régime de l'autorisation et exercice de la surveillance, normes de qualité

4 Contenu des discussions

Questions de base

- Comment évaluer les résultats
- Quels aspects observer et prendre en compte pour la suite de la démarche
- Points critiques, obstacles
- Chances

1. Clarification de certaines notions

- Il convient de clarifier les notions suivantes: «aides assimilables à une assistance ambulatoire» et «aides de proximité». On a constaté que l'aide de proximité inclut aussi une forme d'assistance. La question se pose également de savoir si une assistance ambulatoire fournie au sein d'un système familial doit être considérée comme une forme d'assistance ou comme une aide de proximité.

Commentaire: Il s'agit ici essentiellement de définir une catégorie, et non une prestation. Dans les différentes offres, il convient de définir quelle est la prestation, et de la décrire. Les deux types d'offre incluent une part d'assistance. Il s'agit donc de fixer des catégories à partir des critères «se déplacer» ou «accueillir». La distinction se fait à partir de la question: "La prestation est-elle fournie dans le contexte «naturel» de la famille ou du jeune, ou y a-t-il une infrastructure dans laquelle la famille ou le jeune se rend en consultation? Cette question est particulièrement pertinente pour le financement, car le premier type d'offre est lié à des frais de déplacement, et le second à des coûts de locaux et d'infrastructure. Il s'agit donc de clarifier le financement dans ces catégories en tenant compte de ces aspects. La façon de désigner la prestation découle de ce qui précède. La désignation de la prestation est essentielle pour déterminer sa rémunération. Une forme d'assistance socio-pédagogique est présente tant dans la catégorie des aides de proximité que dans celle des aides assimilables à une assistance ambulatoire.

- Il n'y a pas de désignation de lieu dans la catégorie des aides assimilables à une assistance ambulatoire, alors que le lieu où la prestation est fournie est clairement connu dans celle des aides de proximité.

Commentaire: Cette remarque est judicieuse. L'important est que la notion de «semi-résidentiel» ne soit plus utilisée. Elle prête en effet à confusion et ne décrit pas la prestation réellement offerte. Elle a autrefois été utilisée parce que les prestations finançaient une maison et des infrastructures. Contrairement à la pratique qui existe en Allemagne, cette notion de «semi-résidentiel» n'est guère familière en Suisse. En général, les propositions visant à améliorer certaines notions sont bien accueillies par ceux qui les utilisent.

2. Souhait de flexibilité

- Il a été suggéré qu'une plus grande flexibilité soit observée dans la façon de fournir les prestations. Par exemple, les foyers qui offrent des prestations en mode résidentiel devraient également pouvoir d'une certaine façon offrir des aides de proximité. Il semble très important que cette flexibilité soit encouragée et mise en valeur. L'importance des offres intra institutionnelles eu égard à la continuité des relations entre les enfants et les jeunes d'une part, et les prestataires d'autre part, a été soulignée.

Commentaire: L'OM, en sa qualité d'autorité de surveillance, constate également un développement allant dans ce sens: de plus en plus, les institutions fournissent également des prestations dans le cadre du placement chez des parents nourriciers. Ce développement correspond à la tendance actuelle et doit être favorisé. Il est en lien avec l'innovation et la flexibilisation des prestations. Il est toutefois essentiel de partir de la façon dont la prestation est fournie, et non de l'offre de l'institution. Si une prestation est indemnisée, elle peut être offerte de diverses façons, par le domaine résidentiel comme par le domaine ambulatoire. Cela permet de garantir la continuité de la prise en charge au fil du temps. Le suivi post-institutionnel est une forme de prestation ambulatoire. L'un des objectifs de qualité importants d'une prestation est qu'elle puisse être taillée sur mesure, en fonction des besoins spécifiques. Le descriptif des prestations est au cœur des offres modulaires de prestations, qui peuvent ainsi être regroupées.

- Il a été relevé que certaines directives cantonales requièrent que, pour des raisons financières, l'ensemble des aides ambulatoires soient épuisées avant que l'on puisse envisager de recourir à une assistance dans un cadre résidentiel. L'impossibilité de procéder directement au placement résidentiel de certains clients est considérée comme une restriction qui peut se traduire par le fait que les institutions doivent de plus en plus prendre en charge les cas difficiles.

Commentaire: dans le domaine de la protection de l'enfant, on n'applique pas un modèle en cascade allant d'une prise en charge ambulatoire à un placement. La situation au moment où le client est annoncé est déterminante: si une mesure peu contraignante est possible, celle-ci doit être adoptée en vertu du principe de subsidiarité. Il doit toutefois aussi être possible de procéder directement à un placement lorsque ce dernier est indiqué compte tenu des antécédents du client. C'est une question d'indication. Dès que des fonds publics sont engagés, les prestations doivent reposer sur les indications de spécialistes, tant dans le domaine ambulatoire que dans le domaine résidentiel, selon des critères encore à déterminer.

3. Surveillance

- La question s'est posée de savoir comment concevoir à l'avenir l'octroi d'autorisations et l'exercice de la surveillance, et quels devraient être les critères à remplir pour obtenir une autorisation.

Commentaire: dans un premier temps, un projet sera élaboré avec la HES du nord-ouest de la Suisse. Il doit inclure des critères de qualité en vigueur dans le domaine de la protection de l'enfant ainsi que, par analogie, certains critères de l'OPE. Ensuite, la procédure envisagée sera évaluée et remaniée avec les parties intéressées. D'autres critères seront élaborés pour ce qui concerne la reconnaissance. Il n'existe encore pas de descriptif des prestations dans le domaine ambulatoire; il devra donc être développé et le processus dans son ensemble devrait prendre un certain temps.

- La question de savoir comment différencier les offres des prestations a également été soulevée.

Commentaire: la prestation est ce que reçoit l'enfant ou le système familial après y avoir fait recours. Il n'existe encore pas de descriptifs standards des prestations dans le domaine ambulatoire, il convient de les concevoir. Par analogie avec le domaine résidentiel, il est possible d'établir des modèles décrivant la prestation et son objectif. Pour une prestation telle que l'encadrement socio-pédagogique, il convient par exemple de fixer la participation des parents comme objectif. Des indicateurs adéquats doivent être définis pour mesurer le résultat des prestations. Dans le domaine résidentiel, cette procédure est déjà claire. L'offre est ce qu'une institution ou un prestataire propose.

- La crainte de voir les prestations dans le domaine ambulatoire renchérir suite à l'augmentation des exigences et des règles du canton a été exprimée: la procédure annoncée requerra plus de travail, d'où des frais supplémentaires pour le canton.

Commentaire: l'introduction du régime de l'autorisation et de l'exercice de la surveillance dans le domaine ambulatoire implique une augmentation des charges administratives. L'introduction de la surveillance servira à la protection de l'enfant et à la qualité. La question de savoir s'il s'agira d'une annonce obligatoire ou d'une autorisation reste ouverte.

- Comment les indicateurs dans le domaine de la surveillance seront-ils contrôlés après un ou deux ans? Une liste des prestations peut être établie rapidement, mais comment peut-on s'assurer que la qualité visée est effectivement atteinte?

Commentaire: C'est ce que doit déterminer le processus de surveillance. L'OPE prévoit des visites de surveillance annuelles dans les institutions offrant une aide résidentielle. Pour le domaine ambulatoire, le mode de surveillance reste à définir, avec mesure, ainsi que les instruments de contrôle adéquats. La réflexion à la base du processus tient en une question: comment peut-on au mieux garantir la protection de l'enfant?

4. Qualité

- Il est relevé qu'une association (la «Fachverband Sozialpädagogische Familienbegleitung») définit déjà des normes de qualité dans le domaine de l'encadrement familial socio-pédagogique. Diverses conditions sont requises pour devenir membre de cette association (formation, perfectionnement, supervision, etc.). Le fait d'être membre garantit donc un certain niveau de qualité.

Commentaire: Cela pourrait être un point de départ. L'intention est de collaborer avec les associations et les structures existantes.

- Il est une nouvelle fois fait référence à la question des offres ambulatoires et résidentielles. L'objectif formulé est que des offres individualisées, taillées sur mesure, puissent être fournies.

Commentaire: dans le domaine des aides assimilables à une assistance ambulatoire, l'OPE fixe déjà des critères de qualité relatifs à la surveillance pour les structures socio-pédagogiques de jour.

- Un service social qui place des clients estime qu'il est en premier lieu important que la qualité et l'offre correspondent. Il constate ensuite que l'étendue de l'offre et la disparité des coûts rendent les comparaisons difficiles. Il souhaite donc qu'une grille des prix soit établie pour les diverses prestations offertes.

Commentaire: C'est là une tâche du canton.

- Il est objecté qu'on ne peut pas partir d'un tarif horaire. La question est bien plus de savoir combien d'heures seront effectivement nécessaires dans un cas concret. Une offre avantageuse peut en définitive devenir nettement plus onéreuse compte tenu du temps requis. L'efficacité de l'intervention dans chaque cas est en cause.

Commentaire: il y aura toujours des cas pour lesquels le temps requis sera beaucoup plus important que ce qui avait été envisagé au départ. Les conventions prévues ne doivent pas être rigides, mais permettre de réagir avec souplesse en fonction des besoins. Une institution ou un prestataire d'offres ambulatoires qui accepte des cas difficiles doit également pouvoir appliquer un tarif plus élevé. L'étude a clairement montré que les services de placement que sont par exemple les services sociaux ou les APEA ne peuvent guère comparer rapidement la qualité et le prix d'une offre. C'est là une tâche du canton, car cela a trait au développement et au pilotage de l'offre. Les services de placement doivent pouvoir s'appuyer sur le fait que l'offre a été reconnue, et se préoccuper essentiellement de son adéquation avec les besoins du client.

- Il est une fois encore relevé que l'existence de normes et l'assurance de la qualité sont très importantes. Outre les normes, il s'agit aussi d'uniformiser la langue et la documentation afin de permettre aux commanditaires de prestations d'établir des comparaisons.
- Certains supposent que le système de financement des placements comporte une erreur. Dans le cadre d'un projet pilote de financement forfaitaire, on a constaté que la dotation financière des services sociaux est insuffisante par rapport aux besoins. L'actuelle participation de 30 francs aux coûts de séjour n'est pas réaliste.
- Les participants saluent d'une manière générale l'introduction d'un pilotage et d'une réglementation car actuellement, les commanditaires de prestations doivent examiner individuellement l'offre de chaque prestataire indépendant, ce qui demande beaucoup de temps.

5 Aspects à prendre en compte pour la suite de la démarche?

Souhaits dans le domaine du financement et de la compensation des coûts

- Les services sociaux doivent être dotés de fonds! La qualité doit être déterminante.
- Tarifs uniformes.
- Exposer les coûts bruts.
- Offres à bas seuil en guise de prévention (pas de placement).
- Possibilité de financer des infrastructures dans le domaine des aides de proximité.

Points critiques, obstacles dans le domaine du financement et de la compensation des coûts

- Tarifs uniformes.
- Forfaits par cas: adaptation dynamique de diverses prestations.
- Forfaits par cas problématiques dans les agglomérations en raison des distances → indemnités kilométriques.
- Possibilité d'adapter l'infrastructure des aides assimilables à une assistance ambulatoire avec souplesse aux besoins.
- Des exigences plus élevées entraînent une augmentation des coûts.
- L'éducateur spécialisé d'un groupe d'habitation travaille encore un peu dans le domaine de l'encadrement familial socio-pédagogique / double gain.
- Inclusion du travail de préparation et de suivi dans les coûts.

Souhaits dans le domaine des prestations et de leur description

- Des centres de compétences plutôt que des prestataires.
- La qualité et les qualifications comme principaux facteurs.
- Accent porté sur le client et son cadre de vie.
- Reprendre les normes de qualité du projet «Kompetenzorientierte Familienarbeit KOFA» (travail familial axé sur les compétences) de la HES de Zurich (accent porté sur les compétences, langue).
- Plus la qualité est grande, meilleure est l'efficacité.
- Pas d'offres rigides.
- Aides éducatives assimilables à une assistance ambulatoire – s'en tenir à des solutions individuelles.
- Offre flexible, axée sur les besoins; les prestations doivent être normalisées afin d'être comparables.
- Prise en compte de la complexité des cas individuels dans le descriptif des prestations.
- Distinguer les besoins de la volonté des personnes concernées dans le descriptif des prestations.

Points critiques, obstacles dans le domaine des prestations et de leur description

- Contrôle de la qualité de l'encadrement socio-pédagogique offert par les parents nourriciers?
- Normes de qualité harmonisées et comparables.
- Les prestataires devraient être soumis au régime de l'autorisation et à l'exercice de la surveillance.
- Les normes de qualité ne devraient pas entraîner une restriction de l'individualité.
- Abandonner les offres rigides comme «résidentiel – ambulatoire» au profit de solutions individuelles, axées sur les besoins et taillées sur mesure.
- Attention aux normes → mesures individuelles → taillées sur mesure.
- Un trop grand nombre de définitions de prestations entraîne d'importantes charges administratives.

Souhaits dans le domaine de la surveillance

- Audits.

Souhaits dans d'autres domaines

- Les notions de «prestations ambulatoires de proximité» et de «prestations assimilables à une assistance ambulatoire» prêtent à confusion. Proposition: prestation ambulatoire hors de l'entreprise ou du service = encadrement et conseil de proximité; prestation ambulatoire au sein de l'entreprise ou du service = consultation d'encadrement et de conseil.
- Pas de petites entreprises, car elles ne disposent pas de remplaçants, de supervision, etc.
- Renforcement des offres mixtes, développement dans le sens d'une prise en compte de l'espace social.
- Est-il logique de concevoir des documents relatifs à la qualité, des questionnaires, etc., alors que l'assurance de la qualité sera de toute façon effectuée dans un cadre plus large?
- Un personnel spécialisé est requis pour les prestations de proximité dans le domaine préscolaire (nourrissons et enfants en bas âge).
- Compétence sans conditions → l'organisation est compétente en matière de gestion du cas et pourvoit à tous les besoins, ou collabore avec d'autres si nécessaires.
- Charges et revenus des services de placement?
- Soutien adéquat (assistance et suivi) et pilotage flexible de la prestation.
- Comment l'individualité des clients est-elle prise en compte lors de la recherche d'offres ou de prestations (système d'administration de la clientèle)?

Points critiques, obstacles dans d'autres domaines

- Accent porté sur les compétences pour les prestataires également: ils ne doivent pas simplement offrir une prestation particulière, mais aussi être experts en matière d'analyse des besoins et de conception des processus.
- Offre spécialisée, fragmentée, opposée à une compétence générale, entraînant un plus long pilotage des processus / de la gestion des cas.
- Normes de qualité strictes opposées à une approche individuelle de l'analyse des besoins, de l'encadrement et du suivi.
- Le tarif horaire doit-il inclure les charges administratives, la préparation, le suivi?
- Langage commun à la SAP et à l'OM.
- Cloisonnements plutôt qu'un système flexible et axé sur les besoins.
- Critères de placement / indications transparents.
- Plateforme de l'innovation / recherche de tendances.
- Charges administratives sur mesure.
- Accent mis sur la volonté des clients lors de l'assurance de la qualité.