

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 3: rapport

Obligation d'obtenir une autorisation, surveillance, financement et pilotage des prestations fournies en mode résidentiel ou ambulatoire: comment coordonner ces éléments avec les besoins et quel rôle le canton joue-t-il?

Modération: Andrea Weik (cheffe de l'OM) et Peter Saurer (conseiller en organisation, superviseur et coach systémique diplômé)



Contexte et objectifs

L'analyse de la situation a montré que les placements dans les institutions sont largement subventionnés par les pouvoirs publics mais que les différents mécanismes de financement comportent des risques et des chances qui ne sont pas les mêmes pour toutes les institutions. Un manque de transparence prévaut donc en ce qui concerne les rapports entre les charges, les prestations fournies et les coûts. Le modèle souhaité devrait offrir une plus grande latitude et davantage de flexibilité.

En ce qui concerne les offres de type ambulatoire, il apparaît qu'il est difficile de recueillir des informations relatives à l'offre, à la qualité, aux accès et aux coûts et que, partant, le rapport entre les charges, les prestations fournies et les coûts semble là encore opaque. Des conditions générales homogènes, visant la qualité, et un financement fondé sur un calcul des coûts complets sont demandés.

L'analyse a également révélé qu'un tiers environ de tous les placements d'enfants s'effectue chez des parents nourriciers, qui bénéficient partiellement du suivi de prestataires spécialisés (organisations de placement familial [OPF]). Il n'a pas été possible de relever dans ce domaine-là non plus des prestations et des décomptes de prestations présentant un caractère homogène.

Autre activité jugée peu transparente: celle qu'exercent les autorités de surveillance, en particulier dans le cadre de la constatation et de la garantie de la qualité, ce qui prouve la nécessité de disposer de normes de qualités uniformes et d'instruments de mesure précis. Enfin, il a également été constaté que le développement de l'offre, tel qu'il est pratiqué actuellement, est influencé par les prestataires et que des instruments cantonaux de pilotage des prestations des aides éducatives complémentaires ainsi qu'un aperçu global annuel des placements résidentiels des enfants et des adolescents du canton de Berne font défaut.

Ces résultats permettent d'établir que le projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires vise la conception d'un système uniforme et coordonné d'obtention des autorisations, de financement et de pilotage qui comprenne la totalité des prestations d'aides complémentaires et forme ainsi une chaîne à laquelle il ne manque aucun maillon. A ce jour, les recommandations prévues sont les suivantes:

- remaniement des structures d'octroi d'autorisations et de surveillance dans le domaine des aides éducatives complémentaires mais aussi définition d'instruments analogues utilisés pour les offres de type ambulatoire;
- harmonisation de la compensation des coûts, qui doit revêtir la forme d'un versement de forfaits de prestations;
- élaboration de descriptifs de prestations sur lesquels puisse se fonder un système de financement efficace et transparent (axé sur les besoins et non sur l'offre);
- mise en place d'un système de saisie centrale des données des aides complémentaires dans le canton de Berne et d'une plateforme d'informations; accent mis sur un pilotage et un développement de l'offre participatifs et axés sur les besoins.

Les deux principes reconnus, à savoir la priorité accordée aux besoins et la flexibilisation sont des éléments essentiels du futur modèle.

Contenu des discussions

1. Clarification d'une notion

- Il convient tout d'abord de relever que le terme allemand de «Heimerziehung» (éducation en milieu institutionnel) n'est plus approprié.

2. Coordination interdirectionnelle dans le système actuel

- La question qui s'est posée portait sur la coordination entre le projet «oaec» et, d'une part, les travaux législatifs de l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH/SAP), à savoir la révision de l'ordonnance sur les foyers (OFoy) (qui portera le nouveau nom d'ordonnance sur les autorisations et la surveillance [OASu]) ainsi que, d'autre part, les normes relatives à l'autorisation d'exploiter un foyer nouvellement conçues.

Réponse: la révision de l'ordonnance sur les foyers a été reportée afin que l'Office juridique compétent (de la SAP), dont la charge de travail est supérieure à la moyenne, puisse se consacrer à des affaires plus urgentes (notamment au traitement de la motion Studer). L'objectif visé est de réviser le texte de l'ordonnance d'ici mi-2018, en sachant qu'à cette date, les bases servant à l'élaboration du texte législatif auront changé (en raison notamment de l'avancement du projet «oaec»). Les travaux concernant les normes relatives à l'autorisation d'exploiter un foyer ont démarré avant la mise en place du projet «oaec». En raison du développement des bases légales concernées dans un contexte différent, ces normes ne sont pas coordonnées avec le projet «oaec».

- La coordination entre le projet pilote en cours, intitulé «Rémunération forfaitaire», placé sous la responsabilité de la SAP, et le projet «oaec», présente elle aussi de l'intérêt.

Réponse: les expériences réalisées dans le cadre du projet pilote «Rémunération forfaitaire» sont prises en compte dans le projet «oaec». Il ne s'agit pas ici de réinventer la roue. Les synergies constatées et les enseignements tirés du projet sont exploités à bon escient et intégrés au nouveau projet. Cela ne s'applique toutefois que de manière limitée à l'enveloppe budgétaire par exemple, car les forfaits calculés sur la base de données empiriques ne représentent que des solutions transitoires, jusqu'à ce que l'on dispose de montants forfaitaires de prestations.

3. Définition des prestations et possibilité de les mesurer

- Il apparaît que l'on ne peut pas définir la compensation des coûts sans répondre aux questions suivantes: qu'est-ce qu'une prestation? A quoi le futur système doit-il ressembler? Comment la prestation est-elle mesurée et à quel moment est-elle accomplie avec succès? Comment le temps et l'énergie consacrés à l'encadrement par les personnes assurant la prise en charge est-elle évaluée? Etant donné qu'il semble difficile de trouver des définitions uniformes, comprises par tout le monde, il est essentiel que l'accent soit mis sur des solutions individuelles, qui répondent aux besoins de l'enfant. Il ne sert à rien de définir un maximum de prestations.

Réponse: il est confirmé que des vues convergentes à ce sujet sont considérées comme extrêmement importantes. Il convient de préciser, à l'inverse, que le but visé n'est pas que le canton détermine les prestations qui lui paraissent nécessaires. Il importe bien davantage que les prestations et leur contenu soient décrits par les prestataires, dans le respect des conditions prescrites par le canton. Il s'agit cependant de clarifier les besoins: quel besoin est-il déterminant et par qui est-il défini?

- Mesurer une prestation ou déterminer son efficacité pour saisir ensuite des données à ce sujet est considéré comme très difficile, mais pas impossible. D'après les personnes concernées, si l'on met l'accent au bon endroit, c'est-à-dire sur le client et son environnement, et si l'on répond aux questions suivantes, l'efficacité est aisément mesurable: comment puis-je aider le client à atteindre les buts visés? Combien de buts le client parvient-il à atteindre?

Le développement d'un modèle axé sur les effets, en collaboration avec les milieux concernés et des centres de recherches (dont les HES du nord-ouest de la Suisse ou de Berne), est par ailleurs jugé souhaitable.

- Une crainte porte sur le fait que le nombre de prestations décrites serait trop important (voir le canton d'Argovie). Par ailleurs, certains se demandent s'il ne serait pas plus judicieux de remplacer les descriptifs de prestations par la description des effets visés et qu'à cet égard, la question utile pourrait être: quels sont les effets que l'on souhaite voir se concrétiser?

Réponse: le but du projet «oaec» n'est pas de définir plusieurs prestations ou même une grille détaillée de catégories, mais plutôt moins de prestations centrales. Il s'agit de faire en sorte qu'elles soient toutes mesurables. Ces conditions générales sont importantes si l'on veut créer un controlling pouvant faire l'objet d'une saisie, qui soit simultanément un instrument de travail destiné aux prestataires. Ce type de définition pourrait en outre être considéré comme un moyen d'offrir une certaine transparence dans la comparabilité des prestations. L'efficacité constitue à cet égard un élément important des descriptifs de prestations.

- La standardisation ou la catégorisation de prestations pourrait cependant aussi devenir un obstacle puisque le «financement des lits» cède la place aux catégories «A à Z» et que le système continue pour le reste à fonctionner comme jusqu'à maintenant.

Réponse: le projet «oaec» vise au contraire à éviter que la prestation soit simplement désignée comme un «encadrement sociopédagogique», sans autres précisions. Le but est de distinguer un placement chez des parents nourriciers ou dans une institution, un accompagnement individuel ou au sein d'un groupe, ce qui a une influence déterminante sur les coûts. D'autres éléments des descriptifs de prestations à prendre en compte sont aussi l'énergie et le travail, compris comme le temps investi.

- Il est mentionné à plusieurs reprises qu'il s'agit d'éviter d'imposer aux prestataires des contraintes supplémentaires (en plus de la CIIS, des prescriptions de l'Office fédéral de la justice, etc.). Une flexibilité de l'offre implique de faibles exigences en matière de gestion de la qualité et l'octroi d'une certaine latitude dans le domaine de la gestion de l'institution et du travail sociopédagogique.

4. Système des forfaits de prestations

- Si l'accent est mis sur le descriptif de prestations, une question essentielle se pose: pourquoi prévoit-on des prestations forfaitaires et non un financement au cas par cas? En d'autres termes: une convention de rémunération serait prévue pour tout accord individuel de prestations, fondé sur le plan d'aide individuelle.

Réponse: les responsables du projet sont avant tout d'avis qu'un système prévoyant une convention de prestations et un financement individuels se traduirait par une lourde charge bureaucratique. Par ailleurs, des forfaits sont à même d'offrir une marge de manœuvre entrepreneuriale et une souplesse favorisant l'élaboration de solutions adéquates dans le cadre même des prestations. Le financement de prestations individuelles pourrait en outre comporter le risque qu'un nombre trop important de prestations soient proposées et que des frais trop élevés soient facturés.

5. Coopération régionale

- Il est recommandé de considérer la coopération régionale comme un élément important du projet «oaec». Une étroite collaboration entre les commanditaires et les bénéficiaires de prestations paraît indispensable au bon fonctionnement du système des aides éducatives complémentaires centré sur l'individu. Les intervenants du domaine de l'assistance doivent eux aussi être étroitement intégrés.

6. Conditions politiques

- A quel moment le lien avec le milieu politique sera-t-il établi? La majorité politique, dans le canton de Berne, semble peu encline à dépenser des montants élevés pour des adolescents difficiles ou des requérants d'asile mineurs et non accompagnés.

Réponse: la principale cause de la défiance politique actuelle pourrait être due au fait qu'il n'existe dans le canton de Berne aucune vue d'ensemble des fonds publics investis en faveur des aides éducatives complémentaires. Or, l'un des buts principaux du projet est de présenter les prestations et les coûts de manière transparente. La création d'une statistique fondée sur des données qui permette de mettre en place un développement axé sur les besoins et sur la qualité devrait favoriser la transparence. Par ailleurs, le projet vise à encourager à l'avenir le recours exclusif à des offres bénéficiant d'une reconnaissance du canton, ce qui permettra également de mettre en évidence les relations entre les coûts et les prestations. Le but du projet est non pas de réaliser des économies, mais de parvenir à une neutralité financière.

7. Autres modèles cantonaux pouvant servir d'exemple

- Le canton présente-t-il vraiment un projet innovant ou d'autres cantons suivent-ils déjà des programmes similaires? Si tel est le cas, une collaboration est-elle envisageable?

Réponse: globalement, on peut penser que par rapport aux autres cantons alémaniques, celui de Berne fait ici figure de lanterne rouge. Il existe une étroite collaboration entre les cantons du nord-ouest de la Suisse et des synergies sont exploitées en particulier avec les demi-cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne (notamment dans le domaine de la saisie des données).

8. Contenu du projet «oaec»?

- Quels sont les groupes visés par le projet?

Réponse: il s'agit de supprimer une répartition correspondant aux anciennes catégories prévues par l'AI (p. ex. handicapés physiques, personnes présentant des troubles du comportement, etc.), d'autant plus que les frontières entre elles sont floues. Le projet prévoit comme élément central des offres destinées aux enfants et aux adolescents qui ont besoin d'être placés hors de leur famille et d'être encadrés. Le domaine des handicapés est inclus mais les prestations médicales et celles relevant de l'enseignement spécialisé ne font pas partie du projet, ne serait-ce que parce que les organismes de financement sont différents.

9. Confusion due au nombre de Directions impliquées

- A l'avenir, toutes les institutions ne devraient-elles relever que d'une seule Direction?

Réponse: absolument, telle est en effet l'idée retenue, mais il faut bien insister sur le fait qu'il s'agit là d'une décision à caractère politique. Cette question devra avoir été clarifiée au début du processus législatif au plus tard.

Aspects à prendre en compte pour la suite de la démarche

- Accent mis sur les prestations, ce qui s'oppose à l'accent mis sur les effets
- Contexte politique
- Modèle fondé sur l'espace social
- Définition des futurs rôles à jouer par le canton, les commanditaires de prestations et les prestataires

Points critiques, obstacles

- Il existe une contradiction entre l'idée exprimée par les termes de a) taillé sur mesure, flexible, axé sur les besoins et la notion de b) uniformisation et standardisation. Un rapprochement n'est possible qu'à la condition que l'accent soit mis non plus sur l'offre mais sur le déroulement du processus.
- La définition des descriptifs de prestations comporte le risque d'un cloisonnement ou de la création d'une nouvelle contrainte.
- Il existe un risque que l'aide dans le domaine résidentiel soit restreinte et que le domaine ambulatoire se développe davantage.
- Le système de milice prévalant dans le domaine de la surveillance doit être repensé, puisque les comités des organismes responsables sont souvent débordés.
- Il s'agit de développer des stratégies à appliquer en cas d'entraves et d'établir la liste des dangers.

- Les difficultés dues à des visions propres aux Directions, aux prestataires et aux commanditaires de prestations doivent être surmontées.
- Le projet se révèle ambitieux du point de vue de son calendrier.

Résultats

La majorité des participants approuve le projet et son orientation.

Ils y voient une chance de pouvoir mettre à disposition des prestations flexibles, axées sur les besoins, associées à des coûts transparents, des solutions plus innovantes et de meilleures possibilités d'assurer leur durabilité. Ils espèrent en outre que tous les prestataires qualifiés auront droit à une égalité de traitement.

Il est essentiel que les visions de tous les acteurs impliqués soient prises en compte, notamment lors de la définition de notions, pour aboutir à un tout cohérent.

Berne, le 18 mars 2015, Stefanie Wider, OM