

Rapport

Date: 4 juillet 2018
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire: 12-2014-21
Classification: Non classifié

Rapport final concernant le projet «Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne»

Table des matières

1	Synthèse	3
2	Contexte	4
3	Terminologie, objet et accès	6
3.1	Nouveau terme générique	6
3.2	Définition des prestations destinées à des enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection	6
3.3	Droit aux prestations	7
3.4	Distinction	8
3.4.1	Institutions cantonales	8
3.4.2	Education précoce spécialisée, psychomotricité et logopédie dans le domaine préscolaire	8
4	Résultats de l'analyse approfondie de la situation	9
4.1	Placement résidentiel	9
4.1.1	Placement résidentiel dans des institutions	9
4.1.2	Digression: placement dans des foyers scolaires spécialisés et des foyers scolaires	9
4.1.3	Placement dans des familles d'accueil	10
4.1.4	Chiffres relatifs aux placements de type résidentiel dans le canton de Berne entre 2015 et 2017	10
4.2	Prestations ambulatoires des aides éducatives complémentaires	11
4.3	Conclusion	11
5	Nouveau modèle de pilotage, de financement et de surveillance ...	12
5.1	Catalogue cantonal des prestations	13
5.2	Développement de l'offre	14



5.2.1	Bases	14
5.2.2	Processus participatif de planification	15
5.2.3	Etat de la banque de données cantonale en 2017	15
5.3	Convention de prestations et descriptif des prestations	16
5.4	Surveillance et reconnaissance	16
5.5	Pilotage de l'accès et facturation	17
5.5.1	Pilotage de l'accès en cas de prestations convenues d'un commun accord.....	17
5.5.2	Facturation et prise en charge des coûts en cas de prestations de soutien convenues d'un commun accord, avec garantie de prise en charge par les services sociaux.....	18
5.5.3	Facturation et prise en charge des coûts en cas de mesures ordonnées par les autorités (décision de l'APEA).....	18
5.5.4	Facturation et prise en charge des coûts en cas de placement dans un foyer scolaire spécialisé.....	18
5.6	Récapitulatif du modèle de pilotage, de financement et de surveillance	19
6	Programme de travail 2017	21
6.1	Estimation concernant la participation aux coûts dépendant du revenu	21
6.2	Estimation des coûts de l'encadrement familial socio-pédagogique	22
6.3	Estimation des coûts des structures d'accueil de jour socio-pédagogiques	22
6.4	Estimation des coûts en rapport avec le renforcement des familles d'accueil	23
6.5	Estimation des coûts en rapport avec les prestataires dans le cadre du placement chez des parents nourriciers (PPP)	23
6.6	Incidence sur les coûts d'un taux d'occupation supérieur dans les foyers scolaires	24
6.7	Estimation des coûts de rénovation des infrastructures d'institutions résidentielles subventionnées.....	24
6.8	Conception du modèle des prestations convenues d'un commun accord dans le domaine des aides éducatives complémentaires (services sociaux) avec forfaits par cas.....	25
7	Répercussions financières	26
8	Répercussions sur les communes	27
9	Répercussions sur les communes bourgeoises	28
10	Concentration des responsabilités	28
11	Proposition.....	28

1 Synthèse

Afin de mettre en œuvre la motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau PLR «Simplification des structures des institutions d'aide à la jeunesse») (ACE 338-2014), le Conseil-exécutif a lancé le 12 mars 2014 le projet «Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne» (Oaec), en le plaçant sous la responsabilité de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE). Ce projet a été reconnu à titre de modèle par la Confédération, pour une durée de trois ans, et a bénéficié de son soutien financier pendant cette période.

Le projet vise à développer et à mettre en place un **système uniforme de financement, de pilotage et de surveillance de prestations socio-pédagogiques ambulatoires et institutionnelles, coordonnées et harmonisées, en faveur des enfants et des adolescents**. Ces prestations étaient réunies dans un premier temps sous le nom d'aides éducatives complémentaires, mais cette **terminologie** a été réexaminée en cours de projet à la lumière des critiques émises par les associations de handicapés. Une nouvelle appellation **«Prestations destinées à des enfants et à des jeunes qui ont un besoin particulier d'encouragement et de protection» (abrégée en «Prestations particulières d'encouragement et de protection»)** a été introduite pour mieux prendre en considération le placement (dans des foyers scolaires spécialisés) dû au handicap pour des motifs non pas sociaux, mais médicaux ou scolaires. Ce terme générique recouvre les prestations suivantes:

- les aides ambulatoires (notamment l'encadrement familial socio-pédagogique, les prestataires dans le cadre du placement chez des parents nourriciers, l'exercice du droit de visite et la passation de l'enfant, les structures d'accueil de jour socio-pédagogiques et le suivi ambulatoire après la sortie d'une institution);
- la prise en charge résidentielle dans des familles d'accueil (parents nourriciers);
- la prise en charge résidentielle dans des institutions (foyers);
- la prise en charge résidentielle en foyer scolaire spécialisé.

Les analyses menées dans le cadre du projet ont clairement révélé les failles du système actuel, notamment le manque de transparence et de comparabilité des coûts et des prestations, les inégalités juridiques, les normes partiellement contradictoires ou encore les pratiques diverses en matière de surveillance, soulignant la nécessité d'agir. Un nouveau modèle a donc été développé. Il se réfère aux prestations ambulatoires et résidentielles découlant des besoins particuliers en termes d'encouragement et de protection des enfants et des jeunes et soumet ces prestations à un **pilotage, un financement et une surveillance uniformes, relevant d'une instance unique**. Le rapport du 30 mars 2017 présente les résultats des travaux dans le détail et décrit le nouveau modèle précité. Le Conseil-exécutif a été informé de l'avancement des travaux le 29 mars 2017.

Pour l'essentiel, ce nouveau modèle fixe un **cadre cantonal contraignant prévoyant des compétences, des instruments et des processus clairement définis aux plans tant stratégique qu'opérationnel**. Le canton assume la responsabilité globale et se concentre sur la planification et le pilotage (y c. le développement de l'offre). En collaboration avec des prestataires d'offres résidentielles et ambulatoires, il garantit la mise à disposition de prestations de qualité et en quantité suffisante, en mode ambulatoire comme en institution. Il conclut des conventions de prestations avec des prestataires privés en tenant compte des moyens à disposition et en se fondant sur un catalogue cantonal des prestations et sur une collecte et une évaluation permanentes des données et des coûts. Des directives uniformes de rang supérieur en matière de présentation des comptes et de gestion des prestations doivent garantir une affectation des ressources à la fois appropriée, économique et efficace. Simultanément, les prestataires doivent obtenir davantage de souplesse et de marge de manœuvre entrepreneuriale. Ce cadre

contraignant appliqué à la gestion des prestations doit apporter une aide optimale aux commanditaires (autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, services sociaux, autorités scolaires, autorités d'exécution des peines applicables aux mineurs) et les soutenir dans leurs prises de décision au cas par cas en tenant compte des besoins individuels des enfants et des jeunes.

La mise en œuvre du nouveau système ne doit pas avoir d'incidence sur les coûts. Des économies devraient être réalisées à moyen terme. Le recours aux prestations ou l'obtention de prestations sont l'un des facteurs déterminants pour l'évolution des coûts. La banque de données mise sur pied à partir de 2015 permet à cet égard une évaluation précise. Les données des exercices 2015 à 2017 montrent que le nombre de placements résidentiels est constamment en recul, ce qui s'explique par la baisse du nombre d'enfants en provenance d'autres cantons qui sont placés dans le canton de Berne. Quant aux placements dans des familles d'accueil, ils sont restés inchangés en 2017, après avoir enregistré une hausse en 2016.

Les coûts du système actuel ne peuvent être estimés que de manière approximative. Les placements résidentiels d'enfants bernois dans le canton et en-dehors de celui-ci ont coûté en tout quelque **166,3 millions de francs** en 2016.

Des travaux d'approfondissement ont été réalisés en 2017 à l'aide de 13 mesures portant notamment sur des évaluations et des comparaisons de coûts afin d'établir les incidences et les répercussions financières du nouveau modèle. Celui-ci entraîne une **atténuation des coûts**, les nouveaux instruments de la gestion ciblée des prestations venant contrebalancer l'absence de pilotage en termes de régulation des quantités et d'évolution des coûts. **Des effets susceptibles d'augmenter faiblement les coûts**, comme l'introduction d'un tarif unique pour le prix de la pension et le droit des parents nourriciers d'accéder à des conseils et à un soutien, **doivent être compensés**. On peut par ailleurs s'attendre à un allègement à long terme dans le domaine des foyers, qui génère davantage de coûts, grâce au renforcement du domaine des familles d'accueil et à l'encouragement du placement d'enfants et de jeunes chez des parents nourriciers.

Une **hausse considérable des coûts** est attendue en lien avec les institutions compte tenu de **l'accumulation des besoins en matière d'investissements et de travaux de rénovation**. Les investissements nécessaires pour les institutions qui requièrent des rénovations ont été évalués à quelque 30 millions de francs (part cantonale) pour la période de 2019 à 2025. Le degré de précision de ces coûts est de l'ordre de +/- 25 pour cent.

Il convient d'admettre que la phase de mise en œuvre s'accompagnera d'un supplément de travail **au plan administratif**. Il faut par conséquent envisager pendant la période de transition une hausse des effectifs limitée dans le temps qu'il s'agira de définir plus précisément.

Le nouveau modèle de financement n'a pas d'incidence sur le **bilan global de la compensation des charges de l'aide sociale** (redistribution entre le canton et les communes).

2 Contexte

Le caractère fragmenté et le manque de clarté du paysage socio-pédagogique dans le canton de Berne, notamment dans le secteur résidentiel, ont fait l'objet de maintes critiques de la part des milieux scientifique et politique¹. Les dispositions légales cantonales sont inscrites dans pas moins de douze actes législatifs qui régissent des faits identiques ou similaires de manière différente et parfois contradictoire. Face à ce constat et en application de la motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau PLR «Simplification des structures des institutions d'aide à la jeunesse»)

¹ Cf. rapport «Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne», chap. I, 4.2, sur www.be.ch/oaec.

(ACE 338-2014), le Conseil-exécutif a lancé le 12 mars 2014 le projet cantonal «Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne» (Oaec), placé sous l'égide de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE).

Ce projet vise à développer et à mettre en place un système uniforme de financement, de pilotage et de surveillance de prestations socio-pédagogiques ambulatoires et institutionnelles, coordonnées et harmonisées, qui s'adressent aux enfants et aux adolescents et aussi, indirectement, à leurs parents ou aux détenteurs de l'autorité parentale. Le nouveau modèle entend relier entre eux les besoins, l'efficacité et le caractère économique des prestations de manière optimale tout en affichant la plus grande transparence afin d'assurer la légitimité des fonds publics investis. Le modèle vise à moyen terme une optimisation des coûts et une hausse de l'efficacité.

La mise en œuvre du projet a nécessité dans un premier temps une analyse² approfondie de la structure, du financement et de la surveillance des différentes prestations. Les failles du système actuel ayant été identifiées, la deuxième étape a consisté à formuler des recommandations pratiques, des stratégies de pilotage et des principes fondamentaux qui ont servi de base à l'élaboration concrète du nouveau modèle de pilotage, de financement et de surveillance. Quelque 80 spécialistes (praticiens et collaborateurs de l'administration) ont été impliqués dans ce travail préparatoire. Les résultats sont présentés dans le rapport intitulé «Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne»³, qui a été adopté le 30 mars 2017 avec les ajustements ad hoc suite à la consultation menée auprès des associations spécialisées et des Directions impliquées (SAP, INS et FIN)⁴. Le Conseil-exécutif a été informé de l'avancement des travaux le 29 mars 2017.

Au fil des travaux menés en vue de rédiger le rapport précité, il est apparu qu'il convenait d'examiner de plus près les incidences financières dans certains domaines. Par conséquent, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) ont arrêté, le 20 décembre 2016, un programme de travail pour l'année 2017 afin d'estimer les coûts de manière approfondie, de clarifier d'autres questions en suspens et d'appliquer des mesures de manière anticipée dans certains domaines⁵. Ainsi, la banque de données cantonale a été élargie et complétée par les prestations ambulatoires et le deuxième rapport cantonal de 2016 sur les données⁶ a été présenté. On dispose désormais des bases consolidées avec les prestataires dans les domaines des prestations ambulatoires et de l'encadrement familial socio-pédagogique afin de lancer un projet pilote. D'autres aspects importants ont par ailleurs été clarifiés en rapport avec le placement d'enfants et l'évaluation des investissements requis.

Il a fallu par ailleurs soigneusement coordonner les démarches avec le projet de stratégie en faveur de la scolarisation spécialisée. Une analyse de la pratique actuelle en matière de placement d'enfants et de jeunes dans des foyers scolaires et des foyers scolaires spécialisés a été

² Cf. projet Oaec. Rapport sur l'analyse du système de financement des aides de type résidentiel et recommandations en vue d'un système de financement unique, rapport 1, février 2015. Rapport sur les aides éducatives de type ambulatoire dans le canton de Berne: offre, accès et financement, rapport 2, mars 2015. Rapport sur l'analyse du système de financement de l'accueil chez des parents nourriciers et recommandations en vue d'un système de financement unique, rapport 3, février 2015 (les trois rapports en allemand), à consulter sur le site www.be.ch/oaec.

³ Cf. rapport du 30 mars 2017 et la documentation sur le rapport du 2 novembre 2016, à consulter sur le site www.be.ch/oaec (en allemand).

⁴ Cf. résultats de la consultation (en allemand), à consulter sur le site www.be.ch/oaec.

⁵ Cf. ch. 5.

⁶ Cf. rapport de 2016 sur les données: aides éducatives complémentaires de type résidentiel dans le canton de Berne, avril 2017 (en allemand), à consulter sur le site www.be.ch/oaec.

réalisée en 2017⁷. Elle a abouti à la définition, en étroite collaboration avec la Direction de l'instruction publique (INS), des processus futurs destinés à clarifier les rôles et les tâches des différents acteurs impliqués.

Le nouveau modèle de pilotage, de financement et de surveillance des prestations destinées à des enfants qui ont un besoin particulier d'encouragement et de protection présuppose un regroupement des compétences au sein d'une unique instance, auprès d'une Direction et d'un office, compte tenu des corrélations et des interdépendances entre les différentes prestations, instruments et processus. Seule une responsabilité globale clairement définie à l'échelle cantonale permet de faire face à la complexité de ce domaine d'activité.

3 Terminologie, objet et accès

3.1 Nouveau terme générique

En cours de projet, des associations spécialisées et des institutions actives dans l'encadrement de personnes handicapées ont critiqué le fait que la notion d'«*aides éducatives complémentaires*» n'intègre pas de manière appropriée les enfants souffrant d'un handicap et les prestations qui leur sont adressées, à eux et à leurs familles. De fait, ce terme est compris avant tout comme une réponse à des problèmes éducatifs et à des systèmes familiaux dissociés et il n'évoque pas suffisamment la situation particulière d'enfants handicapés qui doivent être pris en charge en institution à cause d'un diagnostic médical et socio-pédagogique ou de mesures de soins ou pour permettre la scolarisation (le déplacement entre le domicile des parents et l'école ne pouvant être raisonnablement exigé). La démarche de réexamen soigneux de la terminologie a été effectuée en incluant les associations spécialisées et en recentrant la démarche sur la situation des enfants et des jeunes souffrant d'un handicap⁸.

Aucune distinction ne doit être faite à l'échelle cantonale du pilotage et de la responsabilité du système entre les prestations liées à des motifs sociaux ou à un handicap. Les instruments cantonaux du pilotage, du financement et de la surveillance s'appliquent indifféremment, qu'il s'agisse d'une institution accueillant essentiellement des enfants et des jeunes handicapés ou qu'elle se consacre au groupe-cible des enfants et des jeunes présentant des troubles du comportement et devant être placés pour des raisons sociales. A cela s'ajoute le fait que les besoins peuvent se recouper et changer suivant les cas. Par conséquent, un système qui ne fait pas de différence est mieux à même de trouver des réponses adéquates aux besoins des jeunes et de leurs familles qui sont à la fois multiples, complexes et susceptibles de se chevaucher et d'évoluer.

Le nouveau terme générique, «**prestations destinées à des enfants et à des jeunes qui ont un besoin particulier d'encouragement et/ou de protection**»⁹, est donc introduit afin de mieux exprimer la prise en compte du placement dans des foyers scolaires spécialisés dû à un handicap, ce que saluent les associations concernées. C'est sous cette appellation que des instruments de pilotage, de financement et de surveillance uniformes ont été conçus et élaborés pour les prestations concernées.

3.2 Définition des prestations destinées à des enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection

Ce type de prestations s'adressent, en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, de la Constitution fédérale (art. 11)¹⁰ et de la Constitution cantonale (art. 29,

⁷ Cf. rapport sur le placement d'enfants et de jeunes dans des foyers scolaires et des foyers scolaires spécialisés: analyse de la pratique actuelle, 18 septembre 2017 (en allemand).

⁸ Cf. rapport du 10 janvier 2018 sur les prestations répondant à un besoin particulier d'encouragement et de protection (en allemand).

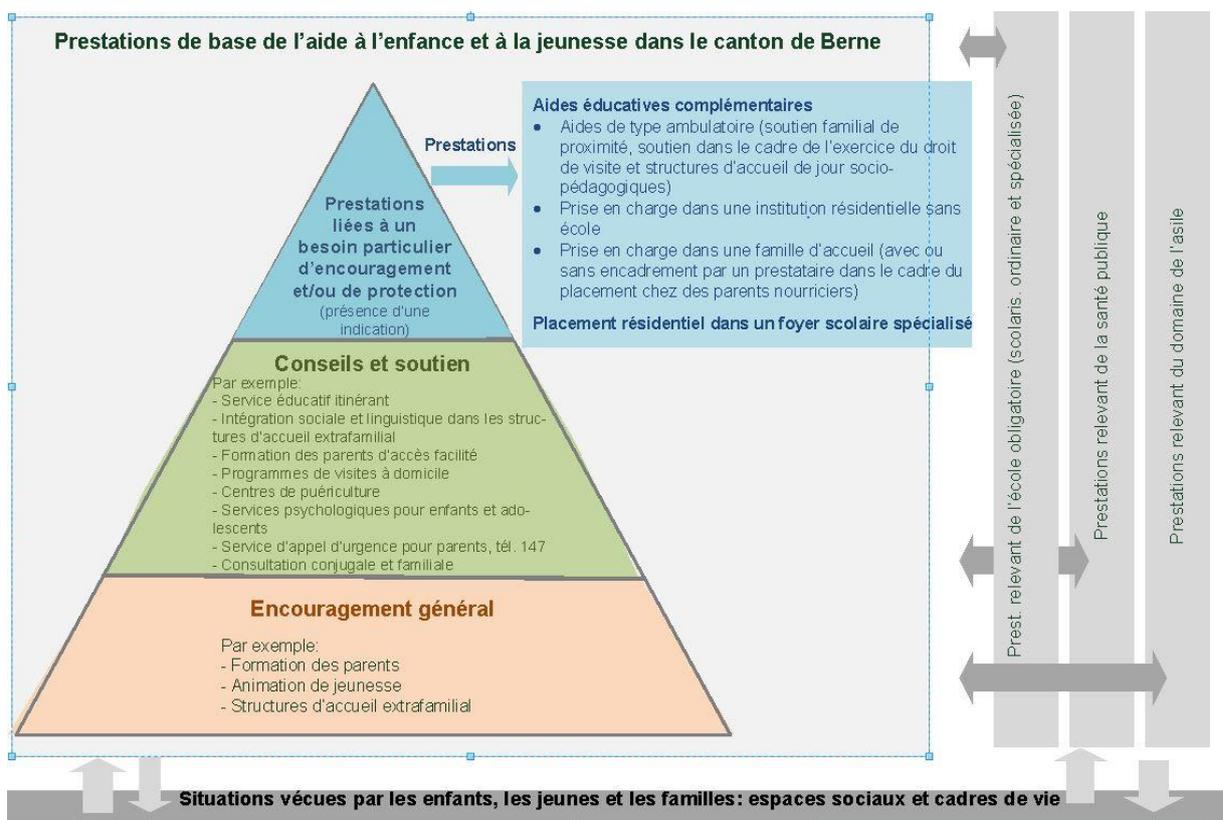
⁹ Pour simplifier, on parlera ci-après de «besoin particulier d'encouragement et de protection».

¹⁰ Art. 11, al. 1 Cst. Les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement.

al. 2)¹¹, aux enfants et aux jeunes avec ou sans handicap qui, pour diverses raisons, doivent être protégés, soutenus et encouragés dans leur développement. Le Code civil (CC)¹², et plus précisément le droit de la filiation (art. 252 ss), ne fait pas non plus de distinction entre les enfants et les jeunes avec ou sans handicap et leurs familles. Il convient de relever à cet égard l'article 302 CC qui précise que les père et mère sont tenus d'élever l'enfant selon leurs facultés et leurs moyens et qu'ils ont le devoir de favoriser et de protéger son développement corporel, intellectuel et moral. Ils doivent donner à l'enfant, en particulier à celui qui est atteint de déficiences physiques ou mentales, une formation générale et professionnelle appropriée, correspondant à ses goûts et à ses aptitudes. A cet effet, ils doivent collaborer de façon appropriée avec l'école et, lorsque les circonstances l'exigent, avec les institutions publiques et d'utilité publique de protection de la jeunesse.

En précisant qu'il s'agit d'un besoin d'encouragement et de protection *particulier*, on souligne que le besoin doit être établi par un organe d'évaluation professionnel (service social, autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, autorité pénale des mineurs ou, dans le cas d'une prise en charge par un foyer scolaire spécialisé, service psychologique pour enfants et adolescents), l'objectif étant de soupeser soigneusement les perspectives et les risques et de vérifier la nécessité et l'adéquation de la prestation. Les prestations destinées aux enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection répondent à un besoin de soutien individuel et elles sont planifiées au cas par cas et décidées d'un commun accord avec les parents ou alors ordonnées par une autorité.

Ces prestations constituent l'un des domaines de la pyramide présentant les prestations en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse.



3.3 Droit aux prestations

Tout enfant ou jeune domicilié dans le canton de Berne a droit à des prestations. Celles-ci sont donc sciemment rattachées à l'enfant ou au jeune bien qu'elles s'inspirent, en règle générale,

¹¹ Art. 29, al. 2 ConstC Tout enfant a droit d'être protégé, assisté et encadré. Il a droit à une formation scolaire gratuite qui correspond à ses aptitudes.

¹² Cf. Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210.

de l'ensemble du système familial. Les parents peuvent être les destinataires directs et prioritaires dans des cas particuliers. Toutefois, la prestation doit toujours tendre à garantir le bien-être de l'enfant. Si le droit à la prestation était associé aux parents, il risquerait d'en résulter des problèmes de mise en œuvre notamment en termes de compétence financière, par exemple lorsque les parents ont des domiciles différents.

Le terme d'«enfant» désigne fondamentalement une personne mineure qui n'a pas encore 18 ans révolus, au sens du Code civil. Les mesures de droit pénal des mineurs ou de la pédagogie spécialisée peuvent se poursuivre au-delà de la majorité, conformément aux bases légales en vigueur. Il est par ailleurs prévu d'étendre désormais le droit aux prestations afin de permettre à un bénéficiaire de pouvoir achever une formation ou un degré scolaire même après 18 ans révolus¹³.

L'exécution du droit au cas par cas – pour autant qu'il soit associé à une contribution des pouvoirs publics ou qu'il fasse l'objet d'une décision des autorités – se fonde sur une enquête menée par les services et les autorités légalement compétents (APEA, autorité pénale des mineurs, services sociaux ou services psychologiques pour enfants et adolescents). La nature, la durée et le volume des prestations destinées à des enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection sont décidés par les autorités ou fixés d'un commun accord avec les détenteurs de l'autorité parentale.

3.4 Distinction

3.4.1 Institutions cantonales

Les cinq institutions cantonales¹⁴ qui, compte tenu de leur statut actuel d'unités administratives cantonales, doivent satisfaire aux prescriptions du modèle comptable harmonisé 2 du canton (MCH2) ne sont pas soumises au nouveau système de pilotage, de financement et de surveillance. Par conséquent, il convient d'examiner comment elles peuvent être extraites du modèle comptable harmonisé 2 ou transférées vers une ou plusieurs organisations indépendantes relevant du droit privé ou public (cf. rapport Oaec du 30 mars 2017, ch. 6.1). Ces travaux doivent être entrepris simultanément dans le cadre d'un projet distinct, en impliquant de près les institutions et les Directions concernées. Le processus doit être réalisé en gardant à l'esprit l'objectif de l'égalité de traitement par rapport aux institutions privées, tant sur le plan de l'organisation que du financement.

3.4.2 Education précoce spécialisée, psychomotricité et logopédie dans le domaine préscolaire

L'éducation précoce spécialisée visant à encadrer et à encourager globalement des enfants handicapés ou présentant des troubles du comportement jusqu'à leur entrée à l'école n'entre pas non plus dans le nouveau modèle. C'est le Service éducatif itinérant (SEI) qui fournit la plupart des prestations dans le canton de Berne. On compte par ailleurs douze éducatrices de la branche qui travaillent en qualité d'indépendantes. Le besoin doit être établi par un professionnel (pédiatre, service psychologique pour enfants et adolescents). Les prestations du Service éducatif itinérant sont gratuites pour tous les enfants domiciliés dans le canton de Berne et leurs parents.

De même, les offres de pédagogie spécialisée dans le domaine préscolaire, à savoir la psychomotricité et la logopédie, ne font pas partie du nouveau modèle. La SAP a l'intention de planifier ces deux secteurs, de les coordonner et de proposer leurs offres par l'intermédiaire d'un contrat

¹³ Cf. rapport du 30 mars 2017 «Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne» (en allemand, résumé en français), annexe 1, à consulter sur le site https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/kindes_erwachsenenschutz/kinder_jugendhilfe/besonderer-foerder-und-oder-schutzbedarf.html

¹⁴ Foyer scolaire du Château de Cerlier, Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee, Centre de pédagogie spécialisée Landorf Köniz-Schlössli Kehrsatz, Foyer d'éducation Lory et Station d'observation pour adolescents de Bolligen.

de prestations, comme dans le cas de l'éducation précoce spécialisée. Une éventuelle réaffectation de ces prestations à une autre Direction doit être traitée et étudiée dans le cadre d'un projet séparé.

4 Résultats de l'analyse approfondie de la situation

La première phase du projet a englobé une analyse approfondie des prestations et des acteurs ainsi qu'une estimation des coûts. Les processus d'enquête, d'indication, d'attribution et de garantie de prise en charge des frais dans le cadre du placement dans des foyers scolaires spécialisés sont présentés de manière détaillée dans un rapport en allemand du 18 septembre 2017 analysant la pratique actuelle en matière de placement d'enfants et de jeunes dans des foyers scolaires et des foyers scolaires spécialisés. La situation dans le domaine résidentiel et ambulatoire est présentée ci-après en résumé. Des rapports détaillés sont à la disposition des intéressés à l'adresse www.be.ch/oaec.

4.1 Placement résidentiel

4.1.1 Placement résidentiel dans des institutions¹⁵

L'analyse des systèmes de financement dans le canton de Berne montre que le placement résidentiel, qui relève de la compétence de trois Directions et de quatre offices, englobe à l'heure actuelle trois systèmes totalement différents et extrêmement complexes. Les divergences dans le mode de financement des coûts d'exploitation et d'infrastructure de même que la diversité des instruments de pilotage et de vérification entraînent un manque de transparence en termes de coûts pour les pouvoirs publics et empêchent la comparaison entre différents prestataires. On observe par ailleurs un amalgame des rôles du canton lorsqu'il s'agit d'attribuer les mandats ou de vérifier la fourniture de la prestation sur le fond et au plan financier ainsi qu'une inégalité incompréhensible des personnes ayant une obligation d'entretien face à la participation aux coûts. Le canton de Berne ne dispose pas à l'heure actuelle d'instruments de pilotage des prestations applicables uniformément.

4.1.2 Digression: placement dans des foyers scolaires spécialisés et des foyers scolaires¹⁶

Parmi les 92 foyers accueillant des enfants et des adolescents, on dénombre 22 foyers scolaires spécialisés au sens de l'ordonnance sur les mesures de pédagogie spécialisée¹⁷. Parmi ces derniers, douze sont essentiellement actifs dans le domaine du handicap et dix ciblent avant tout les enfants et les jeunes pour lesquels il existe une indication sociale. Vingt autres institutions possèdent une école (au bénéfice d'une autorisation de gérer une école privée délivrée par l'INS et d'une autorisation d'exploiter de l'OM). La distinction entre foyer scolaire spécialisé et foyer scolaire s'explique par des raisons historiques. Quelque 52 pour cent des enfants placés dans un foyer scolaire spécialisé¹⁸ reçoivent la même prestation que ceux d'un foyer scolaire. La participation aux coûts des détenteurs de l'autorité parentale, les voies d'accès et l'évaluation professionnelle du besoin de formation sont toutefois différentes d'une forme de placement à l'autre: en règle générale, le besoin de formation particulière détermine le placement dans un foyer scolaire spécialisé et fait impérativement l'objet d'une enquête professionnelle de la part des services compétents (services psychologiques pour enfants et adolescents et service de pédopsychiatrie, service médical scolaire). Dans un foyer scolaire, en revanche, les

¹⁵ Cf. rapport sur l'analyse du système de financement des aides de type résidentiel et recommandations en vue d'un système de financement unique, rapport 1, février 2015 (en allemand), à consulter sur le site www.be.ch/oaec.

¹⁶ Cf. rapport du 18 septembre 2017 sur l'analyse de la pratique actuelle en matière de placement d'enfants et de jeunes dans des foyers scolaires et des foyers scolaires spécialisés (en allemand). Rédigé sur mandat de l'Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation (OECO), de l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) et de l'Office des mineurs (OM), sous l'égide de ce dernier.

¹⁷ Cf. ordonnance sur les mesures de pédagogie spécialisée (ordonnance sur la pédagogie spécialisée, OPSpéc); RSB 432.281.

¹⁸ En 2016, on comptait au total quelque 692 enfants placés dans un foyer scolaire spécialisé, dont 330 dans une institution active avant tout dans le domaine du handicap.

indications sociales sont prédominantes et le besoin de formation est évalué de manière hétérogène et parfois insuffisamment professionnelle. La gestion des cas ne possède pas de réglementation claire et uniforme établissant quels acteurs évaluent le besoin de formation particulière, et sur la base de quels critères. Il manque par ailleurs des règles explicites pour permettre à l'enfant de réintégrer l'école publique. La prise en charge des coûts étant globalement compliquée et disparate, il s'ensuit que les prestataires ne luttent pas à armes égales.

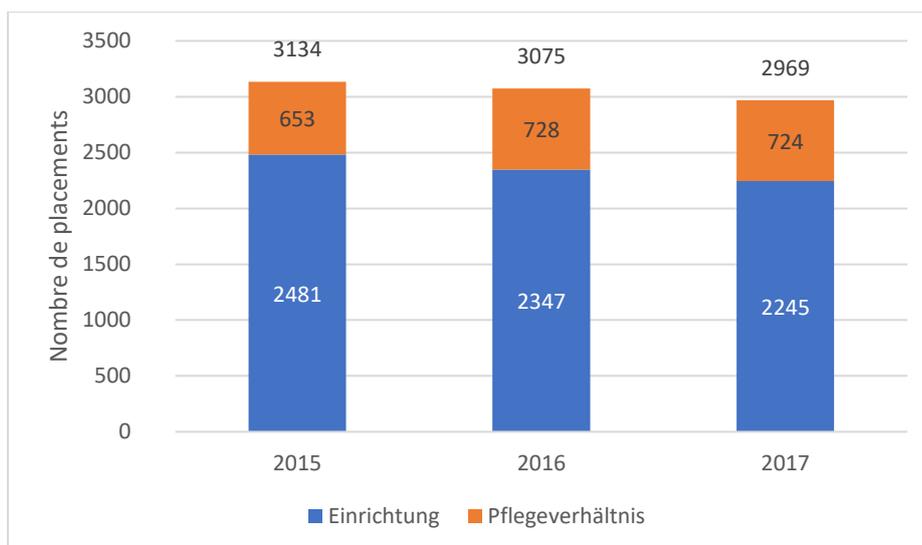
4.1.3 Placement dans des familles d'accueil¹⁹

La famille d'accueil constitue l'un des piliers du placement dans le canton de Berne. Quelque 24 pour cent de tous les placements ont été réalisés dans des familles d'accueil en 2016. Les parents nourriciers ont droit à une rémunération équitable²⁰ dont le montant effectif varie énormément. La gratuité est présumée lorsqu'il s'agit d'enfants de proches parents, conformément à l'article 294, alinéa 2 CC. Le nombre de prestataires privés dans le cadre du placement chez des parents nourriciers (PPP) a fortement augmenté au cours des dernières années²¹. On estime désormais à environ 40 à 50 pour cent la proportion de placements effectués par l'intermédiaire de ces institutions, qui en assurent également le suivi. L'organisation et les services des dix prestataires disposant d'une autorisation dans le canton de Berne diffèrent considérablement s'agissant du volume et de la nature des prestations, de la compensation des coûts et de la facturation. Les tarifs n'ont pas de prescriptions cantonales à respecter et sont très variables. Certains prestataires n'indiquent pas clairement le prix requis pour une prestation ni la rémunération de la famille d'accueil. Quinze PPP situés hors du canton mais actifs dans le canton de Berne viennent par ailleurs s'ajouter aux prestataires qui y sont installés et autorisés.

4.1.4 Chiffres relatifs aux placements de type résidentiel dans le canton de Berne entre 2015 et 2017

L'examen des exercices 2015 à 2017 révèle globalement un recul du nombre de placements de type résidentiel. Si l'on considère uniquement les placements dans des institutions, la diminution est constante. Quant aux placements dans des familles d'accueil, leur nombre reste stable après une hausse en 2016.

Evolution des placements de type résidentiel dans le canton entre 2015 et 2017



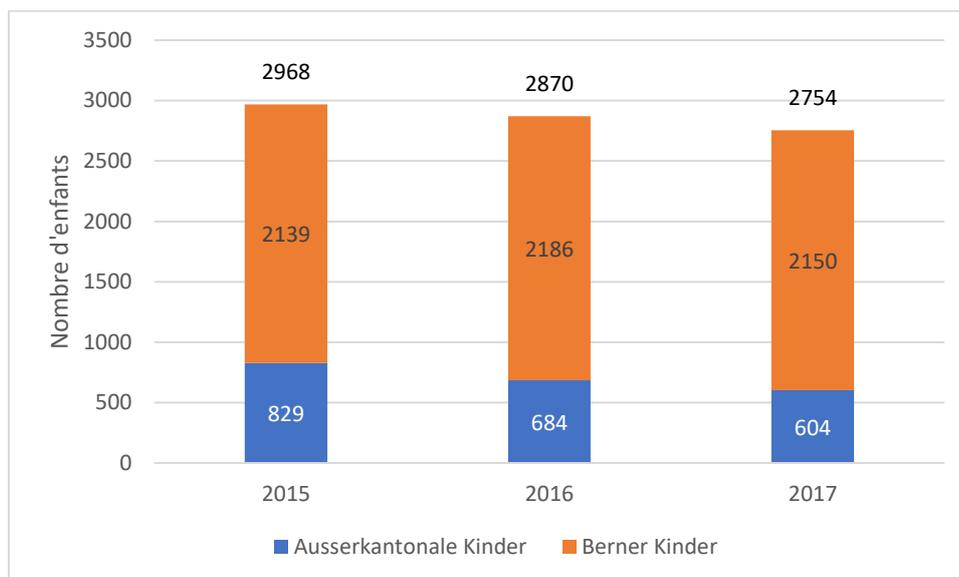
¹⁹ Cf. rapport sur l'analyse du système de financement de l'accueil chez des parents nourriciers et recommandations en vue d'un système de financement unique, rapport 3, février 2015 (en allemand), à consulter sur le site www.be.ch/oaec.

²⁰ Art. 294, al.1 CC.

²¹ Les PPP étaient connus autrefois sous l'appellation d'organisations de placement familial (OPF).

Le recul des placements est lié avant tout aux enfants venant d'autres cantons qui sont placés dans le canton de Berne.

Nombre d'enfants placés dans le canton entre 2015 et 2017



Les coûts du placement résidentiel d'enfants bernois dans le canton et hors du canton se sont élevés au total à quelque **166,3 millions de francs** en 2016²².

4.2 Prestations ambulatoires des aides éducatives complémentaires²³

Les offres ambulatoires dans le domaine des aides éducatives complémentaires, telles que l'encadrement familial socio-pédagogique, ne sont soumises à l'heure actuelle à aucune exigence en matière d'autorisation ou de surveillance. Les profils requis et les normes de qualité sont vagues, voire totalement absents. La formation des prix et la composition des tarifs manquent d'uniformité et sont parfois difficiles à comprendre. A ce jour, le canton n'a aucune vue d'ensemble des prestataires et de l'utilisation des prestations ambulatoires. Le relevé régulier des données cantonales a été étendu aux aides éducatives complémentaires de type ambulatoire depuis 2017. D'après les données récoltées durant le premier exercice, 879 enfants ont reçu en tout 932 prestations ambulatoires. Selon les estimations, ces données correspondent à 70 pour cent de l'ensemble des prestations ambulatoires relevant des aides éducatives complémentaires dans le canton.

Il convient de noter que les commanditaires ont eu de plus en plus recours aux prestations ambulatoires au cours des dernières années. On peut supposer que cette évolution se maintiendra pour les années à venir.

4.3 Conclusion

L'analyse de la situation révèle une forte fragmentation des compétences et des responsabilités au sein du canton (trois Directions et quatre offices). Il n'y a aucune vue d'ensemble des offres de prestations et de leur utilisation. Les informations concernant les coûts et les tarifs ne peuvent être consultées que partiellement et le pilotage des coûts et des prestations présente des lacunes tant du point de vue de la quantité que de la qualité. De plus, l'égalité de traitement des parents n'est pas garantie et le rôle des différents acteurs et services publics ainsi que leur prise

²² Aperçu du coût total net pour l'année 2016 par analogie avec le rapport du 30 mars 2017, chap. I.6 pour l'année 2015, à consulter sur le site www.be.ch/oaec.

²³ Cf. rapport sur les aides éducatives de type ambulatoire dans le canton de Berne: offre, accès et financement, rapport 2, mars 2015 (en allemand), à consulter sur le site www.be.ch/oaec.

en charge des coûts sont souvent peu clairs. Pour résumer, on observe un manque de transparence et d'uniformité affiché par le canton vis-à-vis de l'extérieur, un pilotage lacunaire, des incitations négatives et des inégalités juridiques.

Les interventions déposées à ce sujet au cours des trois dernières années montrent que le milieu politique réclame lui aussi une uniformisation et un meilleur pilotage:

- Motion 072-2015 (Krähenbühl, Unterlangenegg, UDC): «Explosion des coûts du placement d'enfants et d'adolescents»²⁴
- Interpellation 291-2015 (Gasser, Bévilard, PSA): «Coût des placements d'enfants et d'adolescents francophones dans des institutions extra-cantoniales»
- Interpellation 271-2015 (Krähenbühl, Unterlangenegg, UDC): «D'où vient l'augmentation des contributions de l'OPAH aux institutions du domaine des enfants et des adolescents?»
- Motion 009-2016 (Krähenbühl, Unterlangenegg, UDC) «Placement des enfants et des adolescents: harmonisation des systèmes de financement»²⁵
- Postulat 164-2016 (Bernasconi, Malleray, PS): «Prise en charge des adolescents et jeunes adultes âgés de 15 à 25 ans dans le Jura bernois et à Bienne francophone»
- Motion 165-2016 (CSéc; Wenger, Spiez, PEV): «Simplification des formalités pour l'accueil d'enfants dans des familles»²⁶

5 Nouveau modèle de pilotage, de financement et de surveillance

Les enfants et les jeunes ont droit à une protection et à l'encouragement de leur développement ainsi qu'à une formation scolaire de base suffisante et gratuite, comme prévu dans la Constitution. C'est de là que découle le mandat du canton et des communes visant à mettre en œuvre les offres, instruments et moyens nécessaires pour appliquer ce droit de manière conforme à la Constitution. Il incombe au canton de veiller à ce que les offres requises et appropriées soient à disposition en nombre suffisant pour que cette tâche puisse être assumée et que les ressources financières émanant des pouvoirs publics soient utilisées conformément aux besoins et de manière économique et efficace.

Au sein du nouveau modèle, la tâche principale qui consiste à arrêter, par voie de convention ou de décision, au cas par cas, les prestations nécessaires et adéquates pour des enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection, doit rester de la compétence des autorités et des services communaux et décentralisés, conformément au principe de subsidiarité, et il convient de la renforcer: les processus d'analyse de la situation au cas par cas, le choix de la prestation appropriée et son suivi de même que la collaboration avec les prestataires sont placés sous la responsabilité des commanditaires (services sociaux, APEA, services psychologiques pour enfants et adolescents/OECO). Le nouveau modèle peut se concevoir comme un cadre cantonal contraignant qui crée les conditions nécessaires pour qu'il soit possible de traiter efficacement les processus inhérents à chaque cas et d'assurer la mise à disposition d'offres convenant à la situation et axées sur les besoins individuels des personnes concernées.

De son côté, le canton se concentre sur sa fonction qui est d'assurer la responsabilité globale, la planification et le pilotage et il ouvre la voie à une gestion des prestations axée sur la qualité et l'économicité grâce à des instruments de pilotage ad hoc.

Ces objectifs doivent être atteints à l'aide des instruments de pilotage suivants:

- **Catalogue cantonal des prestations:** définition et réglementation des prestations fondamentales

²⁴ Adoption et classement.

²⁵ Points 1 à 3 adoptés sous forme de postulat, point 4 retiré.

²⁶ Point 1 rejeté, points 2 et 3 adoptés sous forme de postulat

- **Développement de l'offre:** processus structuré de *collecte des données* et de *développement participatif de l'offre* et rattachement aux coûts globaux
- **Conventions de prestations avec des prestataires d'aides de type ambulatoire ou résidentiel:** définition de la nature de la prestation dans des descriptifs standardisés, détermination du volume des prestations et des critères de fourniture de la prestation; attribution des coûts et des prestations et fixation des forfaits; controlling des finances et des prestations: vérification régulière des coûts et des prestations fixés dans les conventions
- **Surveillance et reconnaissance:** mise en relation des instruments de surveillance visant à assurer la protection de l'enfant avec le controlling des finances et des prestations ainsi qu'avec l'évolution de l'offre et de des coûts
- **Pilotage de l'accès et présentation des comptes:** prescriptions d'ordre supérieur pour les services et les autorités de placement destinées à clarifier la question du droit et du besoin dans le cadre des *critères spécifiques à observer*
- **Transparence des coûts à l'échelle cantonale:** les *coûts des prestations décidées d'un commun accord* pour répondre à un besoin particulier d'encouragement et de protection forment un domaine à part et sont indiqués séparément des coûts de l'aide sociale matérielle, à l'instar de ceux des mesures ordonnées par une autorité

5.1 Catalogue cantonal des prestations

Le canton définit dans un catalogue les prestations qui sont proposées pour répondre aux différentes exigences compte tenu d'un besoin particulier d'encouragement et de protection. Le principe des prestations est inscrit dans la législation. Leur nature, leur objectif, leur contenu et leur qualité sont détaillés plus précisément dans le descriptif des prestations. Le nouveau modèle de pilotage, de financement et de surveillance englobe et gère les prestations définies dans le catalogue.

Le catalogue doit être garant d'une certaine constance tout en restant ouvert à des développements futurs. Pour cette raison, il fait l'objet de contrôles périodiques dans le cadre du développement de l'offre. Il se peut aussi que des situations exceptionnelles mettent en lumière le besoin de développer une nouvelle prestation ou d'adapter des prestations existantes. Il est possible de faire des suggestions dans le cadre du développement périodique de l'offre, mais les entretiens de controlling menés à intervalles réguliers avec les institutions peuvent aussi être l'occasion d'évoquer des nouveautés et des projets. Les nouvelles offres répondant à un besoin doivent obtenir le statut de projets dans un premier temps.

Tableau: catalogue cantonal des prestations liées à un besoin particulier d'encouragement et de protection

Catalogue cantonal des prestations liées à un besoin particulier d'encouragement et/ou de protection				
Placement résidentiel dans des foyers scolaires spécialisés Encadrement socio-pédagogique et hébergement en foyer scolaire spécialisé Prise en charge «relais» de type résidentiel	Aides éducatives complémentaires			
	Prestations de type résidentiel		Prestations de type ambulatoire	
	Prestations centrales	Prestations ambulatoires associées	Aides assimilables à une assistance	Aides de proximité
	Encadrement socio-pédagogique et hébergement en milieu ouvert - Prise en charge de longue durée (en règle générale plus de six mois) - Prise en charge de durée limitée (en règle générale moins de six mois; situations de crise ou d'urgence) Encadrement socio-pédagogique et hébergement en milieu fermé Placement dans des familles d'accueil Suivi intensif dans le cadre d'un placement résidentiel	Suivi ambulatoire* (après la sortie de l'institution) Prestations fournies dans le cadre d'un placement chez des parents nourriciers - Placement chez des parents nourriciers - Suivi socio-pédagogique de placements - Formation et perfectionnement des parents nourriciers	Structures d'accueil de jour socio-pédagogiques Soutien dans le cadre de l'exercice du droit de visite - Accompagnement - Passation de l'enfant	Soutien familial de proximité - Encadrement familial socio-pédagogique
<small>* La prestation «suivi ambulatoire» des institutions résidentielles englobe les différentes formes de suivi ambulatoire que peut offrir l'institution. Cette prestation est fournie après la sortie de l'institution; en d'autres termes, la responsabilité de la garde dans le cas de suivi de mineurs n'incombe plus à l'institution, mais aux détenteurs de l'autorité parentale ou aux parents nourriciers.</small>				

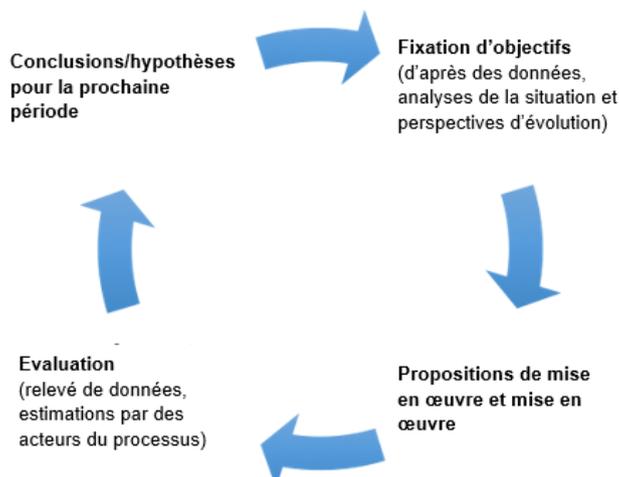
5.2 Développement de l'offre

5.2.1 Bases

Le développement d'une offre axée sur les processus vise à créer ou à maintenir de bonnes conditions de vie pour les enfants et leur famille en mettant à leur disposition des offres qui répondent à leurs besoins, aux plans tant qualitatif que quantitatif, qui soient fournies dans les délais requis et suffisamment nombreuses.

Il est indispensable de disposer de données et d'informations fiables pour pouvoir planifier et piloter les tâches, les prestations et les dépenses de manière transparente. Seul le relevé de données offre la possibilité d'expliquer des tendances, d'identifier des facteurs influençant les besoins mais aussi de développer et d'évaluer des stratégies de planification, de financement et de pilotage.

Il convient d'appliquer les principes du cycle de planification au futur développement de l'offre:



Le développement de l'offre de prestations en faveur d'enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection

- vise à mettre à disposition des prestations de type ambulatoire ou résidentiel qui soient différenciées, de qualité, en nombre suffisant et conformes aux besoins;
- est axé a priori sur le canton de Berne²⁷;
- adopte une approche différenciée pour les besoins, les critères d'attribution et les offres;
- établit un lien avec les coûts globaux, y compris avec le rapport coûts/utilité;
- évalue les évolutions importantes de la dernière période de planification et renseigne sur les objectifs atteints;
- fixe les objectifs de la période et soumet des propositions de mise en œuvre.

5.2.2 Processus participatif de planification

La planification proposée est pluriannuelle et s'accompagne de l'établissement d'un rapport sur le développement de l'offre pour la période en question. Ce rapport se fonde sur les données collectées chaque année, sur le catalogue des offres actualisé et sur une enquête effectuée auprès des commanditaires et des prestataires. Ces bases pourraient être complétées ultérieurement par un sondage réalisé auprès des bénéficiaires des prestations (enfants, jeunes, détenteurs de l'autorité parentale).

L'organisation administrative cantonale chargée des prestations destinées aux enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection est responsable du processus de planification et de son pilotage. Elle s'assure la participation des commanditaires et des prestataires et effectue la coordination avec des processus de planification dans d'autres domaines relevant de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Elle réalise les enquêtes et les collectes cantonales de données, garde une vue d'ensemble sur les offres de prestations et établit les rapports sur les données ainsi que le rapport sur le développement de l'offre.

Illustration 7: aperçu du processus de planification



5.2.3 Etat de la banque de données cantonale en 2017

A partir du rapport sur l'année 2017, les données du domaine résidentiel ont été relevées dans un cadre plus large étant donné que les premières années d'évaluation ont montré que certains éléments, comme le nombre élevé de départs non planifiés des institutions et la durée d'utilisation (prise en charge de courte durée, hébergement à titre de relais, placement permanent, etc.), devaient être considérés de manière plus nuancée. La saisie et l'évaluation ont par ailleurs été étendues à toutes les données des aides éducatives complémentaires ambulatoires, à savoir l'encadrement familial socio-pédagogique, les prestataires dans le cadre du placement

²⁷ Les besoins à l'échelon suisse sont pris en compte dans le développement de l'offre pour les institutions hautement spécialisées.

chez des parents nourriciers et l'accompagnement lors de l'exercice du droit de visite. En procédant au relevé des données de type ambulatoire, le canton de Berne joue un rôle précurseur au niveau national. Il devrait dès lors être possible d'obtenir à l'avenir une véritable vue d'ensemble, incluant la prise en charge résidentielle dans un foyer scolaire spécialisé.

Pour répondre à la complexité croissante de la collecte d'informations et faciliter la transmission des données, trois formulaires en ligne destinés aux prestataires ont été programmés en 2017. Simples d'emploi, ces formulaires garantissent par ailleurs une grande sécurité en application des dispositions cantonales en matière de protection des données.

5.3 Convention de prestations et descriptif des prestations

Le canton conclut des conventions de prestations avec des fournisseurs de services résidentiels et ambulatoires sur la base du catalogue de prestations et en tenant compte des données relatives au développement de l'offre. Ce faisant, il délègue une tâche publique à des prestataires privés et reconnaît à ces derniers le statut de fournisseurs de services sur mandat public. La convention offre au prestataire la sécurité en termes de planification et apporte la transparence concernant les coûts et les prestations. Pour le commanditaire, elle est un label de qualité qui garantit que la prestation achetée en l'espèce satisfait aux prescriptions cantonales en matière d'économicité et de qualité. Associé au relevé des données en continu, un controlling des finances et des prestations effectué par le canton permet de vérifier l'économicité, l'efficacité et la qualité²⁸. La nouvelle unité administrative est responsable des prestations à la fois de type ambulatoire (ce qui est nouveau) et résidentiel pour les enfants et les jeunes qui ont un besoin particulier d'encouragement et de protection.

Des modèles de conventions accompagnés de directives ont été élaborés en 2017 pour les prestations résidentielles et ambulatoires. Les conventions règlent les aspects suivants:

- partie générale comprenant les bases légales et le mandat de prestations accompagné du descriptif des prestations précisant les objectifs et les indicateurs;
- rémunération convenue sous la forme de forfaits (tarif) par unité de prestation;
- dispositions relatives à la gestion, à la comptabilité et à la comptabilité analytique;
- dispositions relatives à la surveillance, au controlling des finances et des prestations et à la présentation des rapports;
- dispositions finales fixant la procédure en cas de litige et l'entrée en vigueur.

Des descriptifs standardisés incluant la formulation d'objectifs et de critères de qualité sont disponibles pour toutes les prestations définies dans le catalogue cantonal. Ils ont été élaborés en étroite coopération avec les prestataires concernés. Les tarifs des prestations de type résidentiel font l'objet d'un accord et se situent dans une fourchette définie. S'agissant des prestations de type ambulatoire, il est prévu des coûts normatifs par heure de travail effectuée.

5.4 Surveillance et reconnaissance

Les prescriptions légales de la Confédération exigent que les prestataires disposent d'une autorisation pour le placement résidentiel d'enfants et de jeunes en application de l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE; RS 211.222.338), sauf surveillance particulière prévue par la législation cantonale. Dans tous les cas, il convient de respecter les normes minimales de l'OPE.

La surveillance et la reconnaissance, autrement dit la vérification des prestations dans le cadre de la convention, sont liées et doivent être considérées à la lumière des données statistiques. L'objectif est double:

²⁸ Les détails relatifs au controlling des finances et des prestations figurent dans le rapport du 30 mars 2017, chap. 2.2.2, 2.3 et illustration 6, sur www.be.ch/oaec (en allemand).

1. Les institutions peuvent présenter des risques, à différents niveaux de l'institution elle-même ou de l'organisme responsable, compte tenu de leur complexité et de la tâche exigeante qu'elles doivent assumer. Il est donc essentiel que l'unité administrative cantonale responsable considère ces différents niveaux comme un tout et qu'elle regroupe les processus de surveillance et de controlling ainsi que l'évaluation statistique des données. Cette vision globale tend avant tout à permettre d'évaluer le développement des prestations de l'institution ou de l'organisation dans une perspective plus vaste.
2. Le lien établi entre la surveillance et le controlling fait naître des synergies tant du côté de l'administration que de l'institution ou de l'organisation. L'institution livre un compte rendu combiné afin de minimiser le travail administratif: l'obligation d'obtenir une autorisation est intégrée dans le processus de gestion de la prestation. L'institution dispose ainsi d'un interlocuteur au sein de l'administration. Le canton a une vision d'ensemble de la surveillance et du controlling, ce qui fait de lui un partenaire compétent.

En cas de conflit, autrement dit lorsque le bien-être de l'enfant est menacé, la surveillance prend le pas sur le controlling des prestations et le service cantonal doit intervenir en sa qualité d'autorité de surveillance. Le lien susmentionné se révèle également utile dans une telle situation: l'intervention est évaluée en profondeur et elle peut se faire de manière ciblée.

La révision de la loi sur l'école obligatoire entraînera un transfert des compétences de la SAP à l'INS pour le secteur de la scolarisation spécialisée. Il en résulte que les foyers scolaires spécialisés auront désormais affaire à deux interlocuteurs au sein de l'administration cantonale, à savoir l'INS pour le domaine de la formation et la Direction compétente pour la prise en charge socio-pédagogique. Une bonne coordination entre les deux Directions s'agissant des travaux législatifs concernant la surveillance, le pilotage et le financement vise à créer pour les foyers scolaires spécialisés des conditions générales qui soient identiques ou, à tout le moins, compatibles autant que faire se peut.

5.5 Pilotage de l'accès et facturation

5.5.1 Pilotage de l'accès en cas de prestations convenues d'un commun accord

Les prestations décidées d'un commun accord pour des enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection sont des prestations motivées par un besoin de soutien qui répond à une indication, mais qui se situent au-dessous du seuil des mesures ordonnées par les autorités (APEA), notamment du fait que les enfants, les jeunes et les parents sont d'accord avec l'aide fournie et prêts à coopérer. Etant donné que quelque 60 pour cent des placements résidentiels sont le fruit d'un commun accord, l'existence d'une indication spécifique présente un intérêt majeur pour le pilotage. Ce constat a abouti à l'élaboration et à la mise en œuvre, pour les collaborateurs des services sociaux bernois, d'une liste de contrôle intitulée «Critères spécifiques à respecter lors de mesures décidées d'un commun accord dans le domaine des aides éducatives complémentaires de type ambulatoire ou résidentiel». Une évaluation externe de cette liste²⁹ menée en 2017 en a souligné l'utilité et son contenu a été légèrement adapté en fonction des résultats.

Le service psychologique pour enfants et adolescents fait partie des services d'enquête dans le cas de prestations convenues d'un commun accord, au même titre que les services sociaux des communes. Le projet relatif à la Stratégie en faveur de la scolarisation spécialisée, qui relève de l'INS et de la SAP, prévoit que l'examen des besoins en matière de scolarisation spécialisée soit effectué via une procédure d'évaluation standardisée (PES) du service psychologique pour enfants et adolescents. Le lieu de la scolarisation et, le cas échéant, le placement dans un foyer scolaire spécialisé sont fixés d'entente avec les personnes concernées (enfant,

²⁹ Cf. évaluation de l'outil de travail «Critères spécifiques à respecter lors de mesures décidées d'un commun accord dans le domaine des aides éducatives complémentaires de type ambulatoire ou résidentiel» du 24 février 2017.

parents, école) dans le cadre de la procédure. Le placement fait ensuite l'objet d'une décision rendue par l'office responsable de la scolarisation spécialisée (OECO) au sein de l'INS.

5.5.2 Facturation et prise en charge des coûts en cas de prestations de soutien convenues d'un commun accord, avec garantie de prise en charge par les services sociaux

Le traitement des factures se fait en principe entre le service social et l'institution. Le service social octroie la garantie de prise en charge pour la prestation et c'est à lui qu'il incombe de calculer la participation aux coûts des personnes soumises à l'obligation d'entretien. A cela s'ajoute la garantie de prise en charge des frais délivrée par l'Office de liaison cantonal en cas de placement dans des institutions CIIS extra-cantoniales.

La prise en charge des coûts en cas de prestations convenues d'un commun accord pour des enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection s'effectue par le biais de la compensation des charges de l'aide sociale. Il s'ensuit que les coûts sont assumés à parts égales par le canton et les communes, après déduction de la participation des personnes ayant une obligation d'entretien.

5.5.3 Facturation et prise en charge des coûts en cas de mesures ordonnées par les autorités (décision de l'APEA)

Le principe de facturation décrit ci-dessus s'applique également aux prestations ordonnées par les APEA. Les commanditaires sont les APEA qui octroient la garantie de prise en charge des frais.

Le canton assume la totalité de la prise en charge des prestations destinées à des enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection qui sont ordonnées par les autorités. L'aide sociale matérielle prend à sa charge les frais accessoires à titre subsidiaire (répartis pour moitié entre la commune et le canton).

5.5.4 Facturation et prise en charge des coûts en cas de placement dans un foyer scolaire spécialisé

Les foyers scolaires spécialisés disposeront à l'avenir de deux contrats, l'un conclu avec l'INS pour les prestations de scolarisation spécialisée et l'autre avec la Direction compétente pour les prestations de prise en charge socio-pédagogiques (pension incluse).

Le projet visant à mieux cerner les liens entre pédagogie sociale et pédagogie spécialisée dans le placement résidentiel d'enfants et de jeunes³⁰ a permis de définir les futurs processus d'enquête et d'attribution à un foyer scolaire spécialisé, de clarifier la gestion des cas et de régler les questions de financement et de garantie de prise en charge des frais de manière uniforme et applicable dans la pratique, en coordonnant au mieux les aspects liés à la formation et à la prise en charge. L'implication des praticiens concernés et l'étroite collaboration avec les services psychologiques pour enfants et adolescents ont abouti à la définition de trois processus³¹ qui seront intégrés dans la suite des travaux relatifs à la Stratégie en faveur de la scolarisation spécialisée. La facturation et la prise en charge des coûts en cas de placement dans un foyer scolaire spécialisé³² ont aussi été examinées. A l'avenir, les besoins de scolarisation spécialisée seront évalués dans tous les cas par les services psychologiques pour enfants et adolescents

³⁰ Sur mandat de l'Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation (OECO), de l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) et de l'Office des mineurs (OM).

³¹ Descriptifs de trois processus : prise en charge de longue durée dans des institutions résidentielles dotées d'une école, intervention de crise/situation d'urgence et école ainsi qu'enquête jusqu'à 9 mois et école.

³² Cf. rapport sur les prestations liées à un besoin particulier d'encouragement et de protection, chap. 7.1.1. (en allemand)

à l'aide de la procédure standardisée (PES), même si l'APEA ou un service social sont impliqués. Le service compétent de la Direction de l'instruction publique décidera ensuite du lieu de la scolarisation.

Si, dans le cadre d'une procédure d'évaluation standardisée n'impliquant ni une APEA ni un service social, un placement dans un foyer scolaire spécialisé s'avère nécessaire (services psychologiques pour enfants et adolescents) et qu'une décision est rendue dans ce sens (OEKO), cette décision est transmise à la Direction ou à l'unité administrative compétente qui assume la garantie de prise en charge de la prestation ordonnée et est responsable de calculer la participation aux coûts des personnes ayant une obligation d'entretien. La démarche entend éviter le passage par les services sociaux qui est ressenti comme discriminant en particulier pour des enfants et des jeunes en situation de handicap. De plus, étant donné que la procédure d'évaluation standardisée prend en compte non seulement les besoins de formation, mais également le contexte familial, il semble inutile de faire appel aux services sociaux pour enquêter sur l'environnement social.

5.6 Récapitulatif du modèle de pilotage, de financement et de surveillance

Le nouveau modèle définit le rôle du canton, des services de placement et des prestataires ainsi que les différentes tâches qui en découlent. Celles-ci varient d'un échelon à l'autre, mais elles sont liées sur le fond et interdépendantes pour la réalisation des objectifs.

Les rôles et compétences des différents acteurs peuvent se résumer de la manière suivante:

Rôle du canton en tant que mandant:

- Détecter les besoins de prestations pour certains groupes-cibles (collecte et évaluation de données)
- Définir les prestations requises pour une période déterminée eu égard à leur nature, leur volume, leur efficacité, leur qualité et leur économicité
- Garantir l'offre requise à l'aide de conventions de prestations
- Vérifier que les prestataires fournissent les prestations convenues (controlling des finances et des prestations)
- Tirer les conséquences des résultats de la vérification et les intégrer dans le cycle de la planification financière et du développement de l'offre

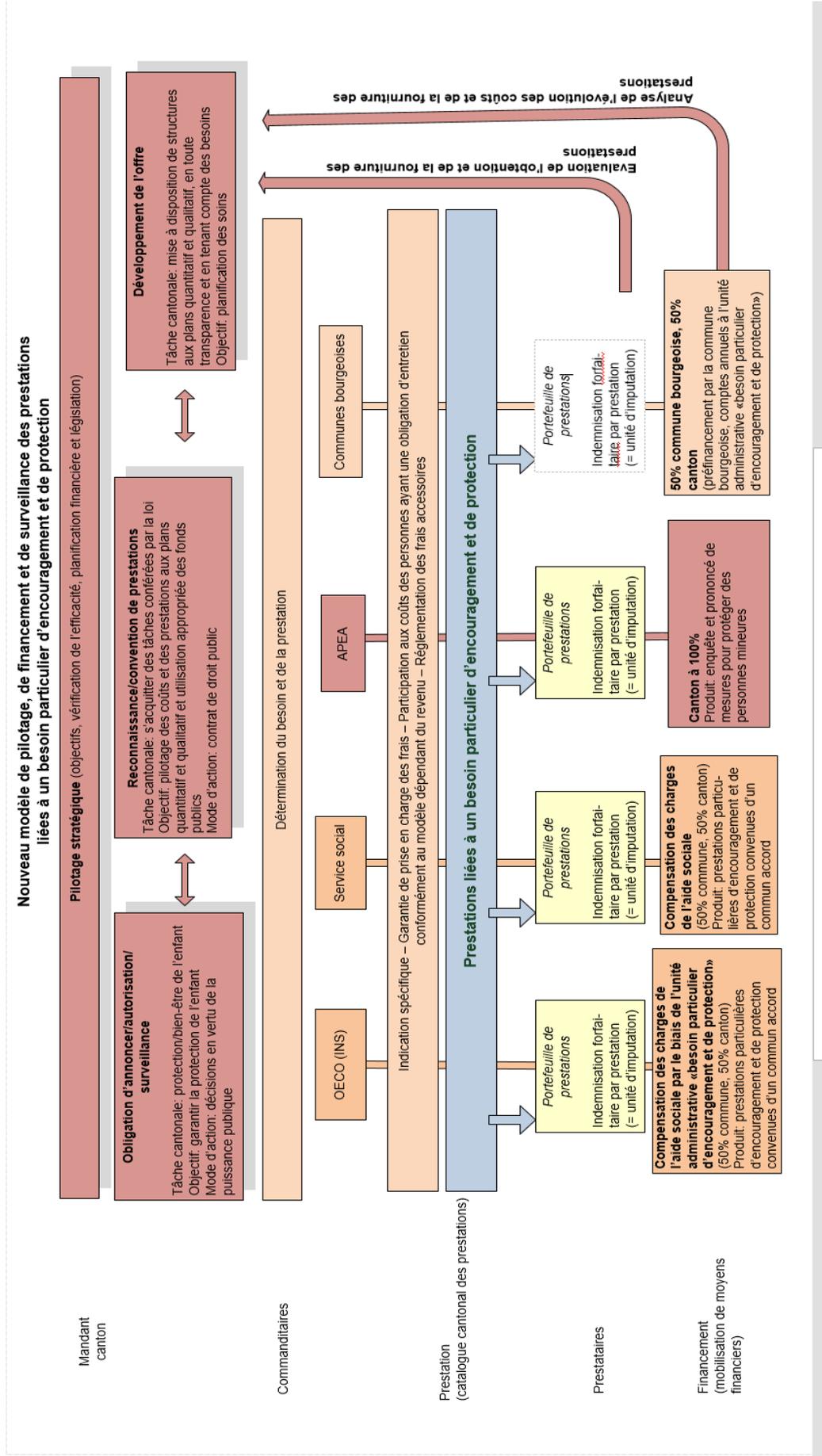
Rôle des services de placement (APEA, services sociaux, OEKO) en tant que commanditaires de prestations:

- Déterminer le besoin individuel et vérifier la nécessité et l'adéquation de la prestation
- Vérifier en permanence l'efficacité de la prestation dans chaque cas en gardant à l'esprit les objectifs à atteindre
- Détecter les évolutions et les tendances et les annoncer

Rôle des institutions en tant que prestataires:

- Assumer la responsabilité en matière de réalisation des objectifs conformément à la convention de prestations
- Veiller à une affectation efficace des ressources ainsi qu'à la qualité et à l'efficacité des actions entreprises
- Vérifier la fourniture de prestations et mettre les informations à disposition pour le contrôle externe des prestations
- Détecter les évolutions et les tendances et les annoncer

Tableau: Vue d'ensemble du modèle



6 Programme de travail 2017

La SAP et la JCE ont arrêté, le 20 décembre 2016, un programme de travail pour l'année 2017 visant à estimer les coûts de manière approfondie, à tirer au clair d'autres questions en suspens et à appliquer dans certains domaines des mesures anticipées. Les travaux réalisés en 2017, notamment les estimations des coûts liés à la mise en œuvre du modèle, sont présentés ci-après. Ces estimations se fondent sur des hypothèses et des comparaisons qu'il conviendra de vérifier dans le cadre du processus législatif.

6.1 Estimation concernant la participation aux coûts dépendant du revenu

Les parents sont tenus de participer aux coûts du placement et de la prise en charge en vertu de leur obligation d'entretien (art. 276 CC). Comme prévu à l'article 285 CC, la contribution d'entretien doit correspondre aux besoins de l'enfant ainsi qu'à la situation et aux ressources de ses père et mère.

La participation aux coûts des personnes ayant une obligation d'entretien n'est pas réglée de manière uniforme dans le canton de Berne: le montant que paient les parents pour des prestations similaires varie suivant le mode d'attribution et suivant l'autorité cantonale compétente pour l'institution. De telles inégalités de traitement ne se justifient pas objectivement et doivent être supprimées. Le modèle de participation dépendant du revenu doit désormais servir de base de calcul unique pour les prestations répondant à un besoin particulier d'encouragement et de protection. Le modèle prévu, échelonné en fonction de la capacité financière de chacun, est admissible à la lumière des dispositions légales pertinentes. Les commanditaires de prestations saluent en particulier la simplification et l'harmonisation apportées par le nouveau modèle. Par contre, les associations concernées craignent que les parents d'enfants en situation de handicap ne soient pénalisés puisqu'ils ne devaient verser jusqu'à présent que 30 francs par jour de frais de pension lors du placement dans les foyers scolaires spécialisés subventionnés. Il convient de vérifier si la fixation d'un plafond en termes de participation aux coûts favorise l'égalité de traitement entre parents. L'introduction d'une possibilité de dérogation permet par ailleurs de tenir compte de circonstances particulières.

Les incidences financières ont été extrapolées sur la base de données de l'année 2016 afin de vérifier la neutralité des coûts du nouveau modèle ou de constater l'écart entre ce dernier et la participation des parents en vigueur jusqu'à présent. Hormis les données relatives au volume, il a également été tenu compte de la baisse des charges administratives qui échoient aux communes dans le cas de mesures de protection de l'enfant prises d'un commun accord ou au canton si celles-ci ont été ordonnées. Le secteur ambulatoire a été inclus dans la mesure du possible, en plus du secteur résidentiel.

Les calculs complexes ont été réalisés par des experts externes à partir des bases élaborées pour le modèle de participation dépendant du revenu. Ce nouveau modèle n'implique aucun changement si le revenu déterminant ne dépasse pas 55 000 francs. En revanche, les calculs montrent que les contributions des personnes ayant une obligation d'entretien dont le revenu déterminant se situe entre 55 000 et 100 000 francs vont augmenter avec la nouvelle réglementation. Quant aux contributions pour des revenus supérieurs à 100 000 francs, elles augmenteront ou diminueront suivant le placement: si l'enfant était placé jusque-là dans une institution subventionnée, la contribution du père et de la mère augmentera; s'il était placé dans une institution non subventionnée, elle diminuera. Il y a lieu d'escompter une hausse des contributions de la part des personnes ayant une obligation d'entretien atteignant au maximum 2,5 millions de francs, soit un allègement d'environ 1 million de francs pour les communes et d'environ 1,5 million de francs pour le canton. Cette différence en faveur du canton s'explique du fait que celui-ci assume seul le financement des mesures ordonnées en matière de protection de l'enfant alors que les prestations convenues d'un commun accord sont financées pour moitié par le canton et les communes.

6.2 Estimation des coûts de l'encadrement familial socio-pédagogique

On observe de grandes différences dans les bases de calcul des prestataires de l'encadrement familial socio-pédagogique. La fixation des prix n'est pas uniforme et elle est parfois difficile à comprendre. Selon les estimations, les tarifs horaires cantonaux dans ce secteur varient entre 120 et 150 francs. On a enregistré ces dernières années une nette augmentation du recours à ce type de prestations. Les travaux de mise en œuvre réalisés au cours des deux années passées en étroite collaboration avec des prestataires ont permis de définir et de décrire les prestations de l'encadrement familial socio-pédagogique à l'aide d'objectifs et d'indicateurs et de développer un modèle de rétribution des prestations adapté aux conditions générales du canton de Berne. Il en est résulté une convention de prestations cadre et une directive incluant des modalités détaillées relatives à la fourniture et à la rétribution des prestations. Une manifestation a réuni quelque 40 experts et 25 prestataires de l'encadrement familial socio-pédagogique en novembre 2017. Les bases qui avaient été élaborées et les futures directives cantonales pour le projet pilote prévu ont été jugées nécessaires, utiles et applicables dans la pratique.

Une analyse menée dans d'autres cantons auprès de prestataires sélectionnés³³ révèle que les tarifs horaires forfaitaires se situent entre 120 et 135 francs. Comme on ne connaît actuellement ni le nombre de prestataires de ce type dans le canton de Berne ni les différents tarifs, il n'est pas possible de procéder à une estimation des coûts. Selon toute vraisemblance, la demande de prestations relevant de l'encadrement familial socio-pédagogique va continuer à augmenter ces prochaines années. Cependant, les instruments de pilotage cantonaux permettront à l'avenir de contrôler les tarifs et de les afficher de manière transparente tout en assurant la qualité.

6.3 Estimation des coûts des structures d'accueil de jour socio-pédagogiques

Suite à la révision partielle de l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS; RSB 860.113), le canton de Berne introduit au 1^{er} janvier 2019 le système des bons de garde dans les structures d'accueil collectif de jour. Ce nouveau système entraînera la disparition, après une période transitoire, du financement actuel des offres spécifiquement axées sur une approche socio-pédagogique conformément à l'article 9, alinéa 2, lettre *b* OPIS. Cela concerne plus particulièrement les communes d'Ittigen, de Langenthal et de Thoune ainsi que la ville de Berne, qui disposent de telles structures d'accueil de jour pour les enfants d'âge scolaire. Ces prestations devront être financées à l'avenir soit à titre d'écoles à journée continue dans le cadre de la loi sur l'école obligatoire (LEO), soit à celui de structures d'accueil de jour socio-pédagogiques dans le cadre des aides éducatives complémentaires de type ambulatoire.

Une analyse a révélé que des prestations en structure d'accueil de jour ont été ordonnées par l'APEA ou que le service social a fourni une garantie de prise en charge des coûts pour environ un quart des enfants (148 sur 574): parmi ces 148 enfants, 111 sont pris en charge dans une telle structure par l'intermédiaire d'un service social et 37 le sont sur décision de l'APEA. Le calcul des coûts se fonde sur les 111 enfants dont l'accueil est financé à l'heure actuelle en vertu de l'OPIS. La prise en charge moyenne de ces 111 enfants dans les différentes structures d'accueil de jour multipliée par les coûts complets de 108 francs 30 (sans les repas) par enfant et par jour donne un total de quelque 170 000 francs par mois. Ces coûts sont financés actuellement en vertu de l'OPIS et devront être rétribués à l'avenir à titre de structures d'accueil de jour socio-pédagogiques dans le cadre des aides éducatives complémentaires de type ambulatoire.

³³ Cf. rapport sur l'analyse relative à l'encadrement familial socio-pédagogique: offre, accès et structure tarifaire de prestataires sélectionnés dans d'autres cantons, du 29 juin 2017 (en allemand).

6.4 Estimation des coûts en rapport avec le renforcement des familles d'accueil

L'accueil dans des familles constitue l'un des piliers du placement dans le canton de Berne et il convient de le renforcer vu son caractère d'offre sérieuse, modulable et relativement peu onéreuse. Les différentes prestations visant à soutenir les familles d'accueil ont été examinées en 2017 quant à leur contenu et différenciées à l'aide de critères spécifiques par rapport à celles qui sont destinées à un petit groupe-cible d'enfants et de jeunes souffrant de graves troubles psychiques. Des contrats de placement standardisés ont par ailleurs été élaborés afin de préciser les rôles et compétences des différents acteurs en lien avec les familles d'accueil (curateurs, personnes chargées de la surveillance du placement d'enfants, services sociaux, prestataires dans le cadre du placement chez des parents nourriciers).

L'égalité de traitement des familles d'accueil en termes de prix de la pension constitue un autre objectif. Les familles sans prestataires dans le cadre du placement chez des parents nourriciers (PPP) reçoivent aujourd'hui en moyenne 56 francs par jour, contre 95 francs en moyenne pour celles avec PPP.

A titre de comparaison, le prix de la pension varie entre 56 et 85 francs par jour dans d'autres cantons sélectionnés. Un prix fixé à 78 francs par jour permet d'atteindre l'objectif de neutralité des coûts tout en assurant l'égalité de traitement des familles d'accueil. Celles-ci se voient par ailleurs octroyer un droit à la formation continue qui doit faire l'objet d'un financement par sujet et être rétribué à l'aide d'un forfait de 500 francs par famille d'accueil et par année. Comme près de la moitié des familles d'accueil sont affiliées à des PPP à l'heure actuelle et que la formation continue est incluse dans le tarif, il faut s'attendre à des frais supplémentaires de l'ordre de 163 000 francs par année.

Les familles intéressées doivent désormais avoir accès à des offres d'information et d'initiation et les familles d'accueil à des conseils. Ces mesures d'encouragement et de soutien contribuent à doter les familles d'accueil actuelles et futures d'une solide assise tout en pérennisant une offre à la fois précieuse, modulable et peu onéreuse comparée aux placements en institution. La tâche peut être déléguée à des tiers au moyen d'une convention de prestations. Par analogie avec des services de conseil similaires proposés dans le canton de Berne, on peut tabler sur des coûts annuels de quelque 60 000 francs (forfait de 120 fr. par consultation) pour un total d'environ 500 consultations générales par année.

6.5 Estimation des coûts en rapport avec les prestataires dans le cadre du placement chez des parents nourriciers (PPP)

Les offres des dix prestataires autorisés dans le canton et des quinze situés en dehors de celui-ci varient à tel point en termes de contenu, de volume et de tarif qu'elles ne sont guère comparables. Les tarifs se situent actuellement entre 180 et 240 francs par jour (soit 5400 et 7200 francs par mois), prix de la pension incluse. L'un des prestataires va jusqu'à facturer 400 francs par jour (12 000 francs par mois), ce qui doit être considéré comme une valeur aberrante. A ce jour, près de la moitié de tous les placements dans le canton sont suivis par un PPP, dont 35 pour cent environ par un prestataire hors canton. Si l'on considère les PPP autorisés dans le canton, dont le tarif journalier actuel oscille entre 180 et 240 francs, les coûts annuels dévolus aux enfants et adolescents bernois se situent entre 13 et 17 millions de francs.

Les coûts en rapport avec les PPP peuvent être maintenus au niveau actuel, voire diminués, en clarifiant les prestations et en uniformisant les forfaits qui leur sont associés.

6.6 Incidence sur les coûts d'un taux d'occupation supérieur dans les foyers scolaires

Les données relatives aux placements résidentiels (entrées et sorties) dans le canton de Berne, collectées sans interruption depuis 2015, révèlent que le taux d'occupation moyen varie énormément suivant le type d'institution³⁴. Ainsi, les foyers scolaires ont affiché en 2016 un taux d'occupation comparativement faible, atteignant 76,1 pour cent. Partant de ce constat, on a cherché à savoir quelle serait l'incidence sur les coûts des foyers scolaires pour 2016 si le taux d'occupation moyen était fixé à 93 pour cent, ce qui constitue un taux relativement élevé, mais acceptable³⁵.

Avec un taux d'occupation de 93 pour cent, ce sont en tout 74 places qui pourraient être économisées. Compte tenu de coûts moyens de 280 francs par jour, cette économie équivaldrait à quelque 8 millions de francs par année.

6.7 Estimation des coûts de rénovation des infrastructures d'institutions résidentielles subventionnées

Les institutions privées subventionnées ayant conclu un contrat de prestations avec la SAP ont actuellement la possibilité de demander au canton une subvention d'investissement afin de financer les infrastructures nécessaires à la fourniture des prestations. Les institutions sans contrat de prestations avec le canton et au bénéfice d'une autorisation d'exploiter délivrée par la JCE (OM) financent les infrastructures nécessaires par le biais des tarifs de prise en charge et d'hébergement des enfants et des jeunes, tels qu'ils sont facturés.

Face au changement de système prévu et au passage aux tarifs des coûts complets qui englobent également ceux des infrastructures, il se peut que certaines institutions soient confrontées à des difficultés financières parce qu'elles se voient contraintes de réaliser des investissements importants à court terme sans avoir pu constituer de réserves au préalable, les projets étant financés jusque-là à l'aide des subventions cantonales. La question se pose concrètement de savoir à combien se monteront les besoins en investissements à court terme (travaux d'entretien à rattraper ou adaptation des infrastructures) pour les institutions qui ont été subventionnées jusqu'à présent (et qui, le cas échéant, ont reçu par le passé des contributions en vertu de l'article 74a LASoc).

Pour répondre à cette question, une analyse a été faite afin d'évaluer les besoins d'investissements des institutions requérant potentiellement un assainissement pour la période de transition allant de 2019 à 2025 (sept ans), seule la partie habitation étant prise en compte pour les foyers scolaires. Se fondant sur l'expérience acquise dans le domaine des établissements médico-sociaux, l'analyse est partie du principe qu'il est nécessaire d'investir à hauteur des coûts d'une nouvelle construction tous les 35 ans environ, étant donné qu'après ce laps de temps, il convient d'envisager généralement des travaux de réfection de grande envergure (soit au moins 80% des coûts d'une nouvelle construction). Différentes institutions ayant conclu un contrat de prestations avec la SAP ont élaboré, en collaboration avec des experts, des programmes de locaux types et des coûts normatifs pour les écoles spécialisées ainsi que les foyers et internats scolaires. L'investissement requis a été calculé par place à l'aide de ces valeurs de référence pour les institutions ayant réellement besoin d'être rénovées durant la période transitoire définie. Afin d'évaluer son caractère plausible, le résultat obtenu a été confronté aux informations concernant les projets déjà annoncés à l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) dans le cadre du système actuel de financement des infrastructures et à une enquête menée auprès des institutions au sujet des investissements prévus pour la période considérée. Le calcul a été réalisé en fonction du nombre de places en matière de logement conformément aux

³⁴ Cf. rapport 2017 sur les données datant d'avril 2018, ch. 5.1

³⁵ Le taux d'occupation moyen de 93 pour cent ne s'applique qu'aux institutions résidentielles proposant une prise en charge de longue durée. Il convient de prévoir un taux d'occupation inférieur pour les institutions résidentielles qui proposent par exemple des places d'accueil en urgence et une prise en charge de courte durée ou pour les stations d'observation.

contrats de prestations de 2017. Il a par ailleurs été admis que les solutions locatives subsistent à long terme et qu'elles ne sont donc pas pertinentes pour le calcul des investissements requis durant la période transitoire.

Les investissements pour les institutions ayant été identifiées comme nécessitant des rénovations pour la période allant de 2019 à 2025 sont estimés à quelque 30 millions de francs (part cantonale) et ne figurent pas jusqu'ici dans la planification cantonale des investissements. Le degré de précision est de l'ordre de +/- 25 pour cent. Ce montant concerne exclusivement les institutions privées subventionnées, et non les cinq qui appartiennent au canton.

6.8 Conception du modèle des prestations convenues d'un commun accord dans le domaine des aides éducatives complémentaires (services sociaux) avec forfaits par cas

Les charges des services sociaux dans le cadre des aides éducatives complémentaires décidées d'un commun accord (protection de l'enfant librement consentie ou prévue à titre préventif) sont rétribuées à ce jour en tant que composante de l'aide sociale matérielle: les services sociaux reçoivent 1140 francs pour des consultations préventives et 2280 francs pour la gestion d'un cas de protection décidée d'un commun accord dans le cadre de l'aide sociale matérielle. L'amalgame avec cette dernière trahit un manque de transparence et il y a un risque de subventionnement croisé.

L'incidence sur les coûts résultant du passage aux forfaits par cas a été estimée et calculée dans le cadre d'une modélisation fondée sur les chiffres effectifs de six services sociaux. Les données récoltées auprès des services sociaux montrent que, notamment dans le souci d'assurer une meilleure rémunération des services sociaux, une curatelle est souvent mise en place dans le cas des aides de type résidentiel et ambulatoire décidées d'un commun accord, générant une indemnisation supplémentaire de la part de l'APEA. L'introduction du modèle des forfaits par cas supprimerait en grande partie le recours aux curatelles dans les mesures de protection de l'enfant décidées d'un commun accord, ce qui entraînerait, pour les six services sociaux considérés, un transfert des coûts de l'APEA vers la protection de l'enfant librement consentie atteignant quelque 360 000 francs. Cela équivaut, par extrapolation, à un transfert de quelque 5 millions de francs, qui sont désormais portés à la compensation des charges.

Il convient de poursuivre les travaux visant à rétribuer les services sociaux et à introduire de nouveaux forfaits par cas, en prenant également en compte l'expérience acquise en rapport avec l'introduction de tels forfaits pour la rémunération du travail des services sociaux dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte. Il s'agit par ailleurs de clarifier au cas par cas, l'interaction, au niveau des charges des services sociaux, entre la protection de l'enfant décidée d'un commun accord et l'aide sociale individuelle. Enfin, il convient d'associer pleinement les communes à la démarche.

En ce qui concerne les mesures de protection de l'enfant décidées d'un commun accord, il faut, dans un premier temps, dissocier les prestations allouées de celles de l'aide sociale matérielle et les attribuer au nouveau groupe de produits «Prestations destinées aux enfants et aux jeunes ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection». Ensuite, il conviendra d'examiner si la rétribution des services sociaux au moyen de forfaits par cas définis à cette fin peut donner lieu à un décompte et comment celui-ci doit se présenter à moyen terme. Il s'agira de déterminer, d'entente avec les communes et les services sociaux, quels coûts, dans les forfaits par cas, donneront lieu à un dédommagement.

7 Répercussions financières

On peut supposer que le nouveau modèle de financement n'aura pas ou pratiquement pas d'incidence sur le bilan global (pas de redistribution entre le canton et les communes), mis à part l'introduction – pour l'heure non encore planifiée – des forfaits par cas dans le cadre des mesures de protection de l'enfant décidées d'un commun accord. Des examens ont révélé que la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) n'est pas directement touchée par les changements introduits dans le financement des prestations liées à un besoin particulier d'encouragement et de protection.

En 2016, le canton a versé aux institutions subventionnées et aux institutions cantonales de l'OPAH et de l'OM des subventions d'exploitation pour un montant total estimé à 86,4 millions de francs (coûts nets). A l'avenir, le poste de dépenses «subventions d'exploitation aux institutions subventionnées et cantonales» n'échoira plus au canton mais directement aux communes en raison du tarif couvrant les coûts complets; celles-ci pourront porter les coûts à la compensation des charges de l'aide sociale. On estime par conséquent à environ 86 millions de francs les coûts qui doivent être transférés. A cela s'ajoutent les coûts dévolus aux placements décidés d'un commun accord qui peuvent être portés subsidiairement à la compensation des charges au titre de l'aide sociale matérielle (19,7 millions de fr. pour 2016, moins la part liée aux frais accessoires)³⁶.

Enfin, il faut s'attendre à une hausse temporaire des charges du personnel administratif qui devra faire face au supplément de travail durant la phase de mise sur pied et de réalisation. Désormais, l'Office des mineurs disposera non seulement des ressources humaines pour le domaine résidentiel provenant de trois Directions, mais assumera en sus la responsabilité du domaine des prestations ambulatoires (encadrement familial socio-pédagogique, exercice du droit de visite et passation de l'enfant, structures d'accueil de jour socio-pédagogiques et suivi ambulatoire après la sortie d'une institution). Ces prestations ambulatoires ne sont actuellement subordonnées à aucun pilotage et ne dépendent d'aucune directive de la part du canton. En plus d'assumer la surveillance, l'Office des mineurs sera désormais compétent pour planifier et piloter les prestations ambulatoires à moyen terme (optimisation des coûts incluse).

³⁶ Il s'agit là d'estimations des coûts nets fondées sur le décompte de l'aide sociale différenciée qui englobe les placements d'enfants de type résidentiel dans des institutions (foyers) ou des familles d'accueil avec le soutien des services sociaux.

Répercussions financières et estimation de l'évolution des coûts

Domaine	Statu quo			Nouveau modèle de pilotage, de financement et de surveillance		
	Coûts en CHF	Demande	Coûts: tendance	Coûts en CHF	Demande	Coûts: tendance
Institutions de type résidentiel	166,3 millions					
Economies liées au taux d'occupation dans les foyers scolaires				- 8 millions		
Modèle de la participation aux coûts dépendant du revenu				2,5 millions (prestations de tiers)		
Prestation «encadrement familial socio-pédagogique»	Tarif horaire: 120 à 150.			Tarif horaire (coûts normatifs)		
Egalité de traitement des familles d'accueil: prix de la pension	Prix de la pension/jour: 56 à 96			Prix de la pension/jour: 78		
Renforcement des familles d'accueil: formation continue	163 000			326 000		
Renforcement des familles d'accueil: conseils				60 000/an		
Prestation «prestataires dans le cadre du placement chez des parents nourriciers»	Tarif journalier: 180 à 240			Tarif horaire (coûts normatifs)		
Rénovation des infrastructures (subv.)	60 millions			60 millions		
Charges administratives pour l'ensemble du secteur						

8 Répercussions sur les communes

Suite au passage au calcul des coûts complets et au décompte par forfaits, les institutions qui étaient subventionnées jusqu'ici factureront aux communes le tarif couvrant les coûts complets au lieu des frais de pension de 30 francs. Les communes peuvent toujours porter ces coûts à la compensation des charges de l'aide sociale. Le passage au principe des coûts complets n'occasionne a priori pas de frais supplémentaires pour les communes: à l'heure actuelle, celles-ci participent déjà pour moitié aux frais du placement dans le cadre de la compensation des charges de l'aide sociale et elles assument à la fois la moitié des frais de pension et la moitié de la différence entre la participation aux coûts des personnes ayant une obligation d'entretien et le montant des coûts complets.

Un transfert des coûts pour les prestations ambulatoires qui, jusqu'à présent, ont été réglés au sein des communes dans le cadre de l'aide sociale matérielle est envisageable. Ces prestations doivent être financées à l'avenir selon des directives cantonales uniformes. Cela n'a aucune incidence sur les parts dévolues au canton et aux communes en termes de coûts.

L'introduction éventuelle de forfaits par cas dans le domaine de la protection de l'enfant librement consentie, visant à rémunérer le travail des services sociaux pour le suivi de ces cas, permettrait vraisemblablement de renoncer très fréquemment à la curatelle, mesure qui relève du droit civil. Il en résulterait un transfert des coûts vers les communes.

9 Répercussions sur les communes bourgeoises

Certaines communes bourgeoises (Aarberg jusqu'au 1^{er} janvier 2016, Berne et ses 13 corporations, Bienne-Boujean, Berthoud et Thoune) exercent ce qu'il convient d'appeler l'assistance bourgeoise³⁷, c'est-à-dire qu'elles remplissent le devoir légal de verser l'aide sociale en accordant des prestations à leurs ressortissants en lieu et place de la commune de domicile ou de séjour (communes municipales et communes mixtes). Ces dépenses n'étant pas admises à la compensation des charges, elles sont intégralement financées par les communes et les corporations bourgeoises.

Avec le passage au principe des coûts complets, certaines communes bourgeoises risquent, pour des raisons financières, de ne plus pouvoir assumer leur tâche d'aide sociale bourgeoise et d'être amenées à y renoncer. Comme ce n'est apparemment pas dans l'intérêt du canton, une solution pragmatique a été trouvée d'entente avec les communes bourgeoises. Celles-ci préfinancent la prestation et déclarent la totalité des coûts au canton après la clôture des comptes. Ces coûts sont ensuite répartis dans les différentes catégories conformément au catalogue des prestations (ambulatoire, résidentiel) afin de vérifier leur plausibilité. Suite à ce contrôle, le canton rembourse la moitié des frais aux communes bourgeoises.

La solution garantit la neutralité des coûts dans l'ensemble puisque les communes bourgeoises ne verseront plus à l'avenir le tarif journalier de 30 francs (frais de pension) aux institutions subventionnées à l'heure actuelle, mais la moitié du tarif couvrant les coûts complets. En revanche, à l'avenir, elles se verront rembourser la moitié pour les foyers qui ne sont pas subventionnés (placés aujourd'hui sous la surveillance de l'OM).

10 Concentration des responsabilités

Le nouveau modèle de pilotage, de financement et de surveillance ne peut déployer les effets escomptés qu'à la condition que la compétence en matière de prestations particulières d'encouragement et de protection soit à l'avenir dans les mains d'une unité administrative unique.

Les travaux visant à préciser les questions de l'organisation structurelle et de la subordination de ce secteur d'activité à une Direction font l'objet d'un rapport séparé (Attribution du domaine des prestations particulières d'encouragement et de protection destinées à des enfants et à des jeunes à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques). Les objets sont soumis simultanément au Conseil-exécutif.

11 Proposition

La JCE propose au Conseil-exécutif d'approuver le présent arrêté.

Annexe

- Projet d'ACE

³⁷ Le service bourgeois de la tutelle a été adapté dans la perspective de la révision de la protection de l'enfant et de l'adulte au 1^{er} janvier 2013. Une autorité bourgeoise de protection de l'enfant et de l'adulte est compétente pour les ressortissants des communes bourgeoises et des corporations de Berne qui octroient l'aide sociale bourgeoise.