Rapport

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

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

Table des matières

1 Description de l'affaire 2

2 Compétence 2

3 Tâches et structure de la nouvelle organisation 4

3.1 Rôle du canton et prescriptions relatives à la nouvelle organisation administrative 4

3.2 Gestion des interfaces 5

3.3 Gestion en matière de coopération 6

3.4 Structure 6

3.5 Ressources humaines et besoins en locaux 7

4 Calendrier 7

5 Vue d'ensemble des principaux travaux de mise en œuvre 8

6 Organisation de projet 9

7 Proposition 9

13|00|O|4

1 Description de l'affaire

Les milieux professionnels et politiques ont critiqué à de nombreuses reprises le morcellement et le manque de clarté prévalant en matière d'aides destinées aux enfants et aux jeunes dans le canton de Berne, en particulier dans le domaine résidentiel. Pour cette raison, le Conseil-exécutif a lancé le 12 mars 2014 (ACE 338-2014) le projet cantonal intitulé «Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne» (Oaec), relevant de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, afin de mettre en œuvre la motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau PLR «Simplification des structures des institutions d'aide à la jeunesse»).

Les analyses effectuées dans le cadre de ce projet ont clairement révélé les lacunes d'un système effectivement fractionné, et notamment le manque de transparence et de comparabilité des coûts et des prestations, les inégalités juridiques, les normes et les actes législatifs partiellement contradictoires, les pratiques diverses en matière de surveillance mais aussi la nécessité d'agir. Le nouveau modèle développé se réfère aux prestations socio-pédagogiques 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[1]. Des compétences et des processus clairement définis aussi bien en ce qui concerne le niveau stratégique que le traitement des cas sont nécessaires si l'on veut garantir la transparence, l'égalité de droit mais aussi la légitimité de l'investissement des fonds publics. Ce nouveau modèle apporte un autre changement: les compétences cantonales concernant ce domaine de prestations, actuellement réparties entre plusieurs Directions, principalement la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) et la JCE, seront désormais concentrées dans un office, au sein d'une seule Direction.

Des démarches visant à clarifier les questions de l'organisation structurelle et de la subordination du domaine des aides complémentaires à une Direction ont été menées dans la perspective du traitement par le Conseil-exécutif du rapport final sur le projet Oaec. Etant donné qu'il s'agit de réorganiser des tâches, des compétences et des ressources qui concernent plusieurs Directions, un spécialiste externe a été chargé de préparer les bases décisionnelles. Par la suite, la société Ecoplan, elle aussi mandatée par le canton, a rédigé un rapport, le 24 mai 2018, sur la mise en place d'une nouvelle unité administrative dans le domaine des prestations particulières d'encouragement et de protection (voir annexe).

2 Compétence

Le 26 avril 2018, un atelier a réuni des représentants de la SAP et de la JCE. Les discussions ont notamment porté sur les tâches à déplacer et sur leur ampleur. La Direction de la police et des affaires militaires (POM), qui est responsable dans ce domaine du Foyer d'éducation Lory, n'avait pas été invitée à participer à cette séance. En effet, elle s'était déjà exprimée sur le principe de la concentration des forces en un seul lieu en l'approuvant, lors d'une rencontre organisée en été 2016 entre des représentants de la SAP, de la Direction de l'instruction publique (INS), de la POM et de la JCE.

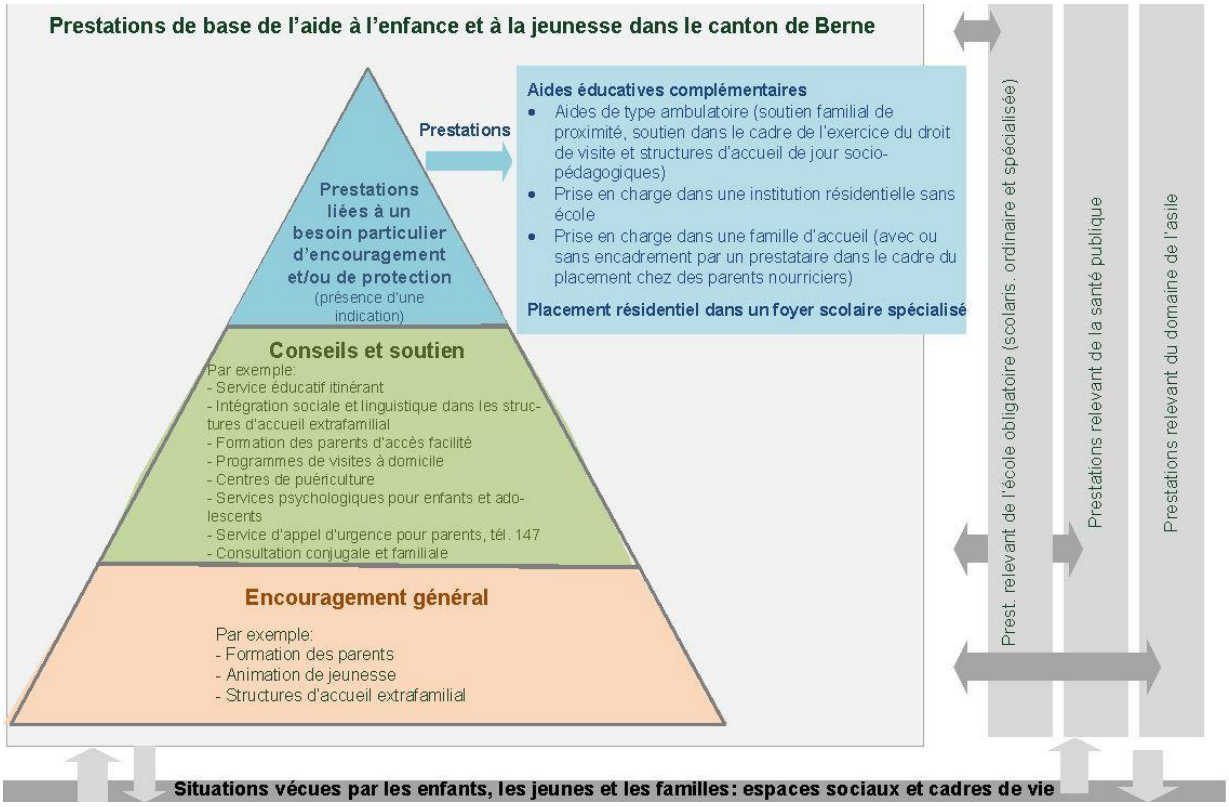
[1] Le nouveau modèle est décrit en détail dans divers documents (rapport du 30 mars 2017 «Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne» [en allemand, résumé en français], rapport du 4 juillet 2018 «Rapport final concernant le projet «Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne»).

En résumé, les résultats de l'atelier ont été les suivants: il est indéniable, pour la SAP comme pour la JCE, que les tâches de ce domaine, qui sont morcelées, doivent être réunies et concentrées sous la responsabilité d'une unité administrative unique. Les deux Directions s'accordent en outre sur le fait que les prestations répondant à un besoin particulier d'encouragement et de protection, au vu notamment des deux modèles proposés dans le cadre de la réforme des Directions, doivent relever de l'Office des mineurs (OM), rattaché à la JCE. La réorganisation doit être harmonisée avec les travaux effectués dans le domaine de la pédagogie spécialisée (REVOS 2020) et sera vraisemblablement mise en œuvre au 1er jan-vier 2021.

La SAP a proposé que le Conseil-exécutif examine, dans le cadre d'un projet de réorganisation à mettre en place, l'opportunité de transférer dans un deuxième temps à la JCE les prestations destinées aux enfants et aux jeunes en matière de conseils et de soutien (tels que le service d'éducation précoce, les programmes de visites à domicile, notamment) et d'encouragement général (comme l'encouragement de la jeunesse, l'accueil extrafamilial, etc.) qui sont aujourd'hui rattachées à l'Office des affaires sociales (OAS SAP) et à l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) de la SAP. Il s'agit, dans ces domaines également, d'obtenir des gains en termes d'efficience et de synergie en concentrant les ressources mais aussi d'encourager la perméabilité et la qualité des offres. Les prestations offertes par l'INS ne sont pas concernées par ce projet.

Enfin, le statut des cinq institutions cantonales qui relèvent aujourd'hui de trois Directions a également fait l'objet d'une discussion. A l'avenir, ces établissements doivent être placés eux aussi sous la responsabilité de la JCE et intégrer le domaine des prestations d'encadrement socio-pédagogiques. Les institutions concluront un contrat de prestations avec l'INS en ce qui concerne l'enseignement spécialisé. Il s'agira en outre de vérifier, au début des travaux de mise en œuvre du nouveau modèle de pilotage, de financement et de surveillance, si les institutions cantonales de type résidentiel peuvent acquérir un statut d'autonomie sous une autre forme juridique.

Les prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans le canton de Berne tiennent lieu de cadre de référence pour l'attribution:



3 Tâches et structure de la nouvelle organisation

3.1 Rôle du canton et prescriptions relatives à la nouvelle organisation administrative

A l'avenir, l'administration cantonale, dans le domaine des prestations particulières d'encouragement et de protection selon le modèle Oaec, doit se concentrer sur sa fonction qui consiste à assumer la responsabilité générale, la planification et le pilotage et à favoriser, au moyen d'instruments adéquats, une gestion des prestations orientée vers la qualité et l'économicité.

On peut décrire le rôle du canton de la manière suivante.
Il

- perçoit les prestations dont les groupes cibles ont besoin (collecte et évaluation de données);
- définit les prestations nécessaires pour une période précise quant à leur type, leur quantité, leur efficacité, leur qualité et leur économicité;
- assure l'offre nécessaire au moyen de conventions de prestations;
- garantit le bien-être de l'enfant par l'intermédiaire de la surveillance qu'il exerce;
- vérifie auprès des fournisseurs de prestations le respect des conventions conclues (controlling des finances et des prestations),
- tire des conséquences des résultats de l'examen des prestations et les intègre au processus de planification financière et de développement de l'offre.

En vue de la gestion de ce domaine, les tâches qu'il comprend ont été définies dans le cadre du projet Oaec et des processus et des instruments ont été créés en conséquence.

La nouvelle unité administrative doit regrouper les processus stratégiques et opérationnels suivants:

Processus stratégiques: pilotage de l'offre

- Développement de l'offre: processus structuré de saisie des données et recensement des besoins liés aux coûts globaux et à leur présentation
- Catalogue cantonal des prestations: inscription et réglementation des prestations de base
- Pilotage de l'accès et présentation des comptes: prescriptions de rang supérieur pour les autorités et les services de placement

Processus opérationnels: mise à disposition de l'offre

- Conventions de prestations avec les prestataires d'aides de type ambulatoire et résidentiel, controlling des finances et des prestations
- Surveillance et reconnaissance: rattachement des instruments de surveillance visant à assurer la protection de l'enfant au controlling des finances et des prestations ainsi qu'à la planification de l'évolution de l'offre et des coûts

Divers processus d'assistance pour les domaines du droit, des finances et de la gestion, de l'informatique et du personnel sont en outre nécessaires.

3.2 Gestion des interfaces

L'aide à l'enfance et à la jeunesse, en particulier dans le domaine des prestations destinées aux enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection, est une tâche transversale qui comporte de nombreux liens avec d'autres champs d'activité. L'un des grands défis et l'une des tâches essentielles de l'OM consiste à gérer de manière active et régulière les interfaces présentes dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, et en particulier celles qui concernent la formation, la santé, l'aide sociale et l'asile.

L'interface avec l'enseignement spécialisé, et, plus spécifiquement, avec les institutions résidentielles disposant de leur propre école, joue un rôle clé. Désormais, ces institutions devront conclure deux conventions de prestations, l'une avec l'INS pour la partie portant sur la formation et l'autre avec la JCE pour celle concernant la prise en charge ou l'encadrement. Il importe par conséquent que la révision de la loi sur la scolarité obligatoire (REVOS 2020) et la législation relative aux prestations destinées aux enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection soient étroitement coordonnées entre elles, en ce qui concerne aussi bien leur contenu que leur calendrier afin d'assurer une entrée en vigueur aussi rapide que possible. L'interface avec l'INS impliquera à l'avenir également une étroite collaboration si l'on veut que les prestataires puissent constater l'existence d'une véritable cohérence et d'une unité de doctrine entre les Directions et les deux offices que sont l'OM et l'OECO (Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation).

D'autres interfaces importantes sont celles qui concernent les prestations d'aide aux enfants et aux adolescents qui relèvent des conseils et du soutien, d'une part, et l'encouragement plus général conformément au graphique présenté au chiffre 2, d'autre part. Un projet distinct de réorganisation entre la SAP et la JCE permettra de déterminer si ces prestations doivent elles aussi être attribuées à l'OM.

3.3 Gestion en matière de coopération

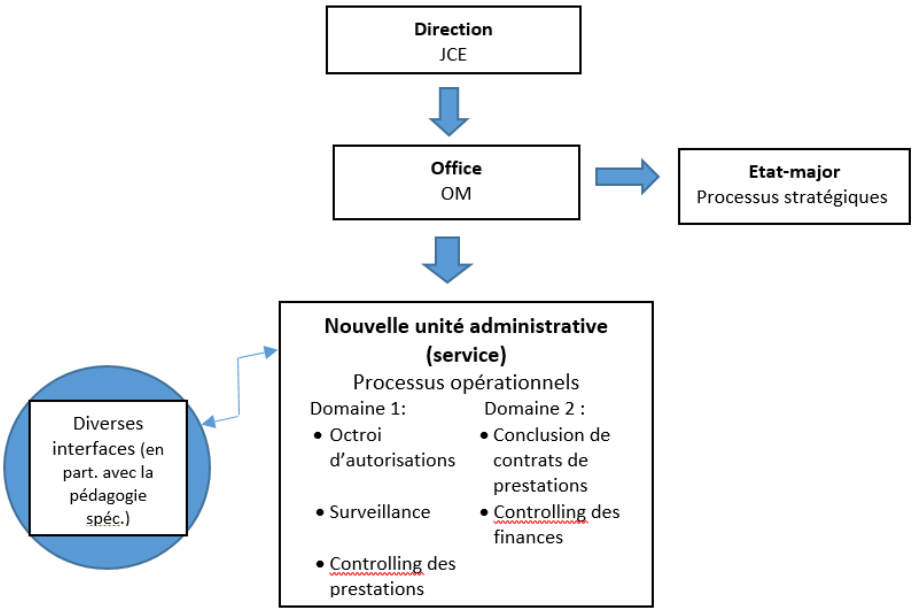
Le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse se caractérise notamment par la grande diversité de ses acteurs. En ce qui concerne les prestations particulières d'encouragement et de protection, il s'agit, d'une part, des prestataires d'offres de type ambulatoire et résidentiel et, d'autre part, des commanditaires de prestations et des services chargés des enquêtes (notamment les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, les services sociaux, les services psychologiques pour enfants et adolescents, le Ministère public des mineurs, le milieu de la psychiatrie). Une bonne gestion en matière de coopération se distingue par une collaboration menée dans un esprit de partenariat avec les acteurs concernés, dans le cadre d'une répartition des rôles qui soit claire. Intégrer de manière participative et efficace les prestataires et les commanditaires de prestations à l'évolution du domaine d'activités et à sa mise en œuvre est une autre mission essentielle qui incombera à la nouvelle structure.

3.4 Structure

La nouvelle structure administrative n'est pas assez grande pour constituer un office. Il convient par conséquent de l'intégrer en tant que service à l'Office des mineurs de la JCE.

Selon le rapport d'Ecoplan du 15 mai 2018 déjà évoqué, il est judicieux de réunir dans un secteur les domaines de l'octroi d'autorisations, de la surveillance et du controlling des prestations et de prévoir dans un autre les tâches de conclusion des contrats de prestations et le controlling financier. Le schéma suivant présente une structure envisageable pour la nouvelle unité administrative chargée des prestations particulières d'encouragement et de protection.

Structure possible pour la nouvelle unité administrative



3.5 Ressources humaines et besoins en locaux

Ecoplan, dans son rapport, est d'avis que les offices aujourd'hui concernés par les prestations particulières d'encouragement et de protection ont besoin des ressources suivantes pour assumer leur tâche (il s'agit là d'estimations):

- OM: 450 pour cent de poste
- OPAH: 300 à 400 pour cent de poste
- OEJ: 100 pour cent de poste

Le regroupement des prestations particulières d'encouragement et de protection au sein d'un même service entraîne des effets de synergie, au niveau de la direction en particulier. En outre, l'unité administrative sera responsable d'autres tâches (collecte et évaluation de données, processus de planification, conventions de prestations portant sur les prestations ambulatoires). Pour cette raison, il semble donc que cette unité ait besoin d'autant de ressources que précédemment, à savoir 850 à 950 pour cent de poste environ.

Il se peut que des tâches supplémentaires liées à la conclusion des conventions de prestations, dans le domaine ambulatoire en particulier, interviennent lors de phase de transition. Une augmentation de l'état des postes, de durée limitée, est donc attendue. Son volume précis devra être déterminé en vue de la mise en œuvre.

En disposant à l'avenir des ressources humaines pour le domaine résidentiel correspondant aux postes autrefois répartis dans trois Directions, l'OM devra en outre se charger 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). Jusqu'à maintenant, le canton ne pilotait et ne réglementait pas ces prestations ambulatoires. Leur planification et leur pilotage à moyen terme (y c. l'optimisation des coûts) va incomber à l'OM, en plus de la surveillance qui est déjà de son ressort. Le travail de cet office, qui va assumer de nouvelles tâches sans ressources humaines supplémentaires, va offrir un gain en termes d'efficacité et de synergies. L'efficience, l'économicité et la conformité aux besoins des prestations ambulatoires seront par ailleurs améliorées. Ce sont les commanditaires des prestations, c'est-à-dire les services sociaux, les APEA et les détenteurs de l'autorité parentale, qui en bénéficieront.

Enfin, il convient d'établir le plus rapidement possible avec la SAP la part des ressources actuelles de l'OPAH qui devra être réservée aux futures tâches de l'INS dans le domaine de l'enseignement spécialisé. Dans le rapport du 9 janvier 2018 que le Conseil-exécutif a consacré à la pédagogie spécialisée, un transfert de postes de la SAP à l'INS de l'ordre de 400 pour cent de poste est prévu au chiffre 3.5.2. Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport le 20 mars 2018 et l'a approuvé à l'unanimité.

4 Calendrier

D'ici la fin de 2020, les unités administratives actuelles (OM, OPAH, OEJ) seront responsables de l'exploitation tandis que l'OM sera seul compétent pour créer la nouvelle unité administrative.

Durant la phase de constitution (2018 à 2020), l'OM est chargé du processus législatif et d'autres tâches de mise en place (création d'une plateforme électronique pour la gestion des

prestations et rattachement à la banque de données, élaboration d'une nouvelle structure de groupes de produits, projet pilote notamment). Pendant cette période, les offices impliqués devront collaborer étroitement pour que la nouvelle unité administrative qui, à l'avenir, sera responsable à elle seule des prestations particulières d'encouragement et de protection, obtienne toutes les informations dont elle aura besoin. Il s'agit en outre de tenir compte du changement du point de vue organisationnel (locaux, personnel). La nouvelle unité administrative sera vraisemblablement opérationnelle à partir du 1er janvier 2021.

A l'heure actuelle, la SAP et les institutions concluent chaque année des contrats de prestations, dont un élément essentiel est la rémunération sous forme de subventions cantonales. Lors de la phase de mise en place, il conviendra de s'assurer, dans la mesure du possible, qu'au moins toutes les conventions de prestations passées avec les institutions ayant déjà disposé jusqu'à maintenant d'un contrat de prestations avec la SAP puissent être conclues au 1er janvier 2021 et que les futures modalités soient appliquées. Il s'agira de définir au niveau législatif des dispositions transitoires au sujet des besoins concrets de rénovation des infrastructures subventionnées qui doivent être définis.

Durant la phase transitoire (probablement à partir du 1er janvier 2021), l'OM conclura progressivement de nouveaux contrats de prestations avec la totalité des foyers, et en particulier avec les institutions qui n'avaient jusqu'à maintenant passé aucun contrat de prestations avec le canton (institutions sous la responsabilité de l'OM). Les modalités à cet égard seront fixées dans les dispositions légales transitoires. Du fait de ces tâches, la nouvelle unité administrative devra assumer un volume de travail substantiel à ses débuts. Enfin, la nouvelle plateforme informatique servant au controlling des finances et des prestations devra être prête pour 2021.

5 Vue d'ensemble des principaux travaux de mise en œuvre

Les autres travaux de mise en œuvre liés au nouveau modèle de pilotage, de financement et de surveillance proposé qui concerne les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants seront entamés à l'été 2018, en étroite collaboration avec les Directions et les acteurs concernés. Ils portent pour l'instant sur neuf projets partiels:

- Processus législatif relatif à la loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants et aux jeunes
- Elaboration de la plateforme électronique nécessaire au controlling des finances et des prestations ainsi qu'à la procédure de reconnaissance
- Enquête au sujet des besoins en infrastructures et en rénovation des foyers pour enfants et pour adolescents
- Conceptualisation et préparation du nouveau groupe de produits «Prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants et aux jeunes» subdivisé en plusieurs produits, dont celui portant sur les prestations particulières d'encouragement et de protection décidées d'un commun accord
- Conceptualisation de la rémunération des services sociaux pour les mesures de protection de l'enfant décidées d'un commun accord au moyen de leurs propres forfaits par cas
- Extension de la banque de données cantonale sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants et aux jeunes

- Conceptualisation des processus et des contenus concernant un développement de l'offre répondant aux besoins
- Mise au point du processus de conclusion avec l'INS de la convention de prestations avec les foyers scolaires spécialisés
- Transfert de postes et réorganisation de l'OM

Des travaux de mise en œuvre dans le cadre des prestations éducatives complémentaires ambulatoires, tels que le calcul de forfaits de prestations ainsi que l'accompagnement et l'évaluation du projet pilote intitulé «Encadrement familial socio-pédagogique», sont par ailleurs prévus.

6 Organisation de projet

La JCE s'assure que les Directions concernées, à savoir la SAP, l'INS et la POM, mais aussi la FIN le cas échéant, ou leurs offices, sont intégrés à une organisation de projet adéquate. La JCE se fonde à cet égard sur la structure de projet de REVOS 2020 que l'INS a déjà créée: les projets, en raison des recoupements au niveau des foyers scolaires spécialisés, se rejoignent sur des points partiellement identiques, raison pour laquelle il convient de viser un traitement commun dans le cadre d'une organisation de projet semblable.

7 Proposition

Vu les commentaires qui précèdent, la JCE propose au Conseil-exécutif d'approuver le présent arrêté.

Annexes

- Projet d'ACE
- Rapport d'Ecoplan du 24 mai 2018 concernant la mise en place d'une nouvelle unité administrative dans le domaine des prestations fournies en raison d'un besoin particulier d'encouragement et de protection (en allemand)