

Le Comité de la BKSE, Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte, prépare et publie des prises de position sur des sujets sélectionnés. Celles-ci servent au débat sociopolitique dans le canton de Berne et fournissent à la politique des impulsions professionnellement justifiées et approfondies. La question est de savoir comment développer davantage le domaine social, afin d'éliminer les problèmes durablement et d'éviter autant que possible les effets indésirables. Les prises de position reflètent l'avis d'experts de la BKSE et se concentrent sur les domaines susceptibles de développer leur effet conjointement avec les domaines juridiques de l'aide sociale et de la protection de l'enfant et de l'adulte.

Les prises de position se complètent mutuellement – un effet optimal se déploie lorsque quelque chose se passe à plusieurs niveaux annoncés et publiés. L'expertise en matière d'application de la loi que la BKSE représente dans les thèmes sociaux est mise à la disposition de la politique par le biais de ces documents.

Prise de position de la BKSE «Recommandations de la COPMA» État au 05.07.2023 (mise à jour périodique)

De quoi s'agit-il :

La Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) a rédigé des recommandations pour l'organisation et le développement de curatelles professionnelles sous la forme de dix recommandations (COPMA, 2021). Il s'agit d'un état prévu en Suisse au cours des 10 à 15 prochaines années. Les recommandations visent à «améliorer l'accompagnement des enfants et des adultes ayant besoin de protection en optimisant les conditions de travail des curateurs professionnels» (ibid.). Ils sont soutenus à la fois politiquement par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et professionnellement.

Les recommandations doivent s'appliquer aux curatelles professionnelles dans toute la Suisse. Cependant, les organisations des curatelles professionnelles sont très hétérogènes, y compris au sein des services sociaux. C'est pourquoi la BKSE s'est penchée sur la mise en œuvre des recommandations dans le canton de Berne. Dans un premier temps, les recommandations ont été évaluées en matière de principe. Dans un deuxième temps, l'état réel des services sociaux a été analysé et, en comparaison avec les recommandations, le besoin de développement pour l'organisation des curatelles professionnelles dans le canton de Berne a été défini.

Les 10 recommandations de la COPMA (voir en détail sur le site Internet de la COPMA sous Documentation ou Publications) :

- Évaluer et, si nécessaire, adapter l'organisation structurelle des services de curatelles professionnelles;
- Offrir des services en amont et fournir les ressources nécessaires;
- Une taille minimale des curatelles professionnelles de 10 à 14 collaborateurs/-trices;
- Une direction, un service de gestion de la qualité et des connaissances et un service juridique interne ou externe pour soutenir le travail;
- Exigences professionnelles pour chaque collaborateur/-trice;
- Une zone d'activité identique à celle de l'APEA compétente;
- Des organisations spécialisées dans la protection de l'enfant et de l'adulte;
- Des concepts pour clarifier les rôles, si en plus de la gestion du mandat des clarifications pour l'APEA sont effectuées, ainsi que des clarifications du recoupement avec les services sociaux et la séparation des deux tâches;
- Allocation de ressources suffisantes pour accomplir les tâches;
- Mise en place de cercles de qualité réguliers, afin d'optimiser la collaboration entre l'APEA et les curatelles professionnelles.

Enseignements et besoin de développement

Les recommandations de la COPMA sont importantes. Il y a beaucoup à faire dans le canton de Berne

Les recommandations de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes sont partagées par les services sociaux bernois d'un point de vue professionnel. Cependant, la majorité d'entre elles n'ont pas encore été mises en œuvre dans le canton de Berne. La politique cantonale et celle des communes sont appelées à atteindre le niveau de qualité souhaité dans les 10 à 15 prochaines années. Une collaboration étroite est essentielle, afin de garantir l'élaboration de solutions viables et ciblées.

Une taille minimale de 10 à 12 postes à plein temps doit être visée dans le travail social.

Plus le service social est grand, plus il est probable qu'il puisse former des routines professionnelles pour traiter des problèmes similaires, absorber les changements de personnel et recourir à des remplaçant-e-s en cas d'absence. En outre, il sera possible de centraliser le travail récurrent et, si nécessaire, de réduire les recouvrements. Toutefois, en tant que taille minimale à viser, la BKSE s'écarte des recommandations de la COPMA et inclut l'aide sociale. La mise en œuvre des recommandations concernant la taille minimale entraînera une réduction significative du nombre de services sociaux sur le territoire cantonal.

Des fusions de services sociaux sont indispensables

De nombreux services sociaux du canton de Berne ne répondent pas aux exigences liées à la taille minimale décrite. Pour cette raison, diverses formes de fusions sont indiquées dans les années à venir, qui devraient être caractérisées par une concentration régionale. Par exemple, il est concevable de fusionner les services sociaux existants en un service régional plus important sur un ou plusieurs sites (satellites). Lors de la formation de grandes organisations, les conditions préalables suivantes doivent être réunies: les organisations doivent être accessibles à la population et l'approvisionnement des communes locales doit être assuré, afin de pouvoir utiliser les ressources dans l'espace social. Des incitations doivent être créées pour les fusions entre organisations. Il s'agit, entre autres, d'outils utiles et d'un soutien technique ou d'un accompagnement scientifique sur lesquels les responsables peuvent compter en matière de développement organisationnel.

Régionaliser les prestations

Outre les fusions susmentionnées, les services ayant un faible nombre de cas doivent être régionalisés à plus grande échelle. Encore une fois, dans le but de devenir plus efficaces grâce à plus de routine. Des exemples récents de telles régionalisations ont été réalisés avec le système des adoptions et sont prévus avec le domaine des placements d'enfants à partir du 1^{er} janvier 2024. Afin de répondre aux exigences techniques de qualité selon les recommandations de la COPMA, d'autres prestations à fournir pour la région sont envisageables. Cela s'applique, par exemple, aux domaines des services juridiques, des services de clarification pour les domaines spécialisés ou des centres comptables des mandats.

Organisations spécialisées, là où cela s'avère judicieux

Une spécialisation dans les domaines de la protection de l'enfant, de la protection de l'adulte et de l'aide sociale économique dépend de la taille de l'organisation. Plus les organisations sont petites, moins il est logique de se spécialiser entre la protection de l'enfant et celle de l'adulte, puisque, par exemple, les absences et les fluctuations ne peuvent pas être absorbées. En outre, il devrait être possible de maintenir la polyvalence là où elle est judicieuse et axée sur la demande. Dans la mesure du possible, il convient de veiller à ce que les personnes soutenues reçoivent une aide d'une source unique. La spécialisation doit être équilibrée de manière adéquate, car elle génère des recouvrements, qui ne doivent pas entraver une collaboration fructueuse (p. ex. recouvrements présentant des pertes de friction dues à la doublons).

Explications, remarques et faits quant au besoin de développement

Généralités

La BKSE approuve la plupart des recommandations de la COPMA. En particulier, celles relatives à la vérification de l'organisation structurelle des curatelles professionnelles et aux ressources nécessaires sont largement acceptées par les services sociaux. Les recommandations sur la zone desservie et la forme spécialisée d'organisation sont considérées de manière plutôt critique. En outre, la recommandation relative à la taille minimale a fait l'objet d'une discussion détaillée et critique.

Taille minimale – Organisation spécialisée – Concepts de clarification des rôles / recouplement avec l'aide sociale

Du point de vue de la BKSE, ces trois recommandations sont étroitement liées ou interdépendantes et font donc l'objet d'une approche holistique.

En même temps, la BKSE est clairement d'avis que de nombreux services sociaux du canton de Berne sont trop petits pour pouvoir continuer à répondre professionnellement aux futures exigences. Il est important de mentionner ici qu'il ne s'agit pas d'une critique du travail effectué, mais d'une adaptation nécessaire à des tâches nouvelles et complexes et au changement des conditions-cadre (p. ex. pénurie de mains-d'œuvre qualifiées).

Des fluctuations ou absences prolongées peuvent être mieux absorbées avec des services plus importants. En outre, les unités plus grandes sont plus constantes dans l'exécution des mandats étant donné qu'elles dépendent moins des individus. Par ailleurs, l'assurance interne d'un savoir-faire spécialisé, ainsi que d'une structure organisationnelle connexe n'est judicieuse qu'à partir d'une certaine taille. L'augmentation de la taille minimale des services sociaux dans le canton de Berne entraînera inévitablement une réduction du nombre de services. Les fusions garantissent donc la qualité, mais ont également des conséquences financières (p. ex. aspect temporel des trajets pour des visites à domicile, besoins en matière d'infrastructure, etc.).

Du point de vue de la BKSE, la recommandation de taille en fonction du nombre de collaborateurs/-trices n'est pas judicieuse. Une taille minimale devrait être exprimée en équivalents temps plein (ETP). Contrairement à la COPMA, la BKSE recommande une taille minimale de 10 à 12 ETP dans le travail social en raison de l'hétérogénéité du canton de Berne. Avec cette taille minimale, des structures organisationnelles peuvent être formées dans lesquelles un certain degré de spécialisation est possible en formant des équipes avec leurs propres règles de substitution. La BKSE a délibérément choisi la désignation de «travail social à temps plein» et inclut la protection de l'enfant et de l'adulte, ainsi que l'aide sociale. Dans sa recommandation, la COPMA s'appuie sur des organisations spécialisées dans la protection de l'enfant et de l'adulte.

Une séparation des deux domaines d'expertise est parfaitement judicieuse. Différentes questions techniques se posent et différents réseaux sont nécessaires pour le travail. Avec la séparation, une réduction de la complexité et un allègement sont également obtenus. Il reste à voir s'il sera possible de trouver suffisamment de main-d'œuvre qualifiée pour des domaines spécialisés, notamment en raison de la pénurie de collaborateurs/-trices qualifiés. Il y a aussi des assistants sociaux et assistantes sociales, qui travaillent consciemment dans les deux domaines ou même de manière polyvalente avec l'inclusion de l'aide sociale économique.

La polyvalence est sujette à controverse. Il faut faire une distinction selon que cela doit s'appliquer au service en tant qu'organisation ou aux collaborateurs/-trices individuels. En d'autres termes, les trois domaines sont traités dans un seul service dans différentes équipes ou des spécialistes travaillent dans plusieurs domaines. En particulier en ce qui concerne la structure des offres et le fait que les trajets ne soient pas trop longs pour les personnes concernées, même dans les régions éloignées du canton, il est nécessaire de permettre des services polyvalents ou des satellites plus petits.

Un argument en faveur de la polyvalence est qu'il est judicieux de maintenir une proximité organisationnelle entre les curatelles professionnelles et l'aide sociale économique, afin de ne pas créer de recouvrements importants. Comme mentionné en introduction, la plupart des services sociaux du

canton de Berne sont déjà aujourd'hui organisés de manière polyvalente et il existe donc des concepts sensés et éprouvés pour clarifier les rôles.

Il est à noter que la taille du service à elle seule n'est pas une garantie de travail professionnel et de qualité. Des structures de plus grande quantité permettent d'acquérir davantage de connaissances empiriques et de générer des connaissances pratiques qualifiées dans le cadre d'une organisation apprenante. Par conséquent, en plus de la taille d'un service, il doit également être clair que l'organisation a intégré des éléments garantissant la qualité.

Examen de l'organisation structurelle des curatelles professionnelles

Il est extrêmement important qu'un tel examen soit effectué. Dans le canton de Berne, la majorité des services sociaux sont polyvalents. Cela signifie que sur mandat de l'APEA, des mandats de protection de l'enfant et de l'adulte, ainsi que des clarifications, sont effectués et que l'aide sociale est également fournie sous forme d'aide financière, d'intégration et de conseils personnels. Tous les domaines sont confrontés à des défis majeurs dans le travail avec les personnes concernées. Cependant, ces défis ne sont pas toujours identiques. Au niveau cantonal, les tâches sont confiées à différentes directions. Toutefois, l'organisation des services sociaux est régie exclusivement par la Loi sur l'aide sociale. Par conséquent, si l'organisation des curatelles professionnelles doit être revue, l'organisation de l'aide sociale doit l'être également. Cela devra être fait dans toutes les directions.

Prestations en amont

Plus les prestations en amont sont développées, moins l'APEA doit donner d'instructions pour des mesures à mettre en œuvre par curatelles professionnelles. Les offres préventives de proximité, telles que le travail social scolaire, l'encouragement précoce, le travail en milieu ouvert avec les jeunes, mais aussi les centres de consultation dans le domaine des adultes ou des services, tels que la gestion volontaire de revenus, sont de bons exemples qui permettent d'éviter d'emblée une situation dangereuse. Ces prestations allègent également le fardeau des mandataires, si une mesure doit néanmoins être mise en place. La BKSE a rédigé sa propre prise de position sur ce sujet : «Prévention et formation».

Gestion de la qualité/des connaissances et service juridique

Pour l'organisation professionnelle, une gestion de la qualité et des connaissances bien établie et gérée en permanence est indispensable. Si cela fait défaut, cela est certes compensé par les connaissances spécialisées des curateurs et curatrices professionnels. Cependant, les connaissances pour l'organisation sont perdues en cas de changement de personnel ou d'absence. Les problèmes des personnes concernées sont très différents dans le domaine des curatelles professionnelles, car ceux-ci peuvent provenir de tous les domaines de la vie. Il est irréaliste d'exiger que les des curateurs et curatrices professionnels aient les connaissances nécessaires dans tous ces domaines, en particulier au début de leur vie professionnelle. C'est aussi parce que des systèmes tels que les assurances sociales, la formation, la médecine, etc. sont en constante évolution et, par conséquent, les nouvelles connaissances doivent être préparées en temps utile et mises à la disposition des collaborateurs/-trices et des personnes concernées d'une manière adaptée au groupe cible. Pour cette raison, les connaissances spécialisées et l'expérience nécessaires doivent être «gérées» par un poste (état-major) spécialisé.

La COPMA recommande un propre service juridique interne ou externe distinct pour l'organisation des curatelles professionnelles. Il est incontestable que de plus en plus de connaissances juridiques sont requises pour le travail des curatelles professionnelles. Cependant, la BKSE est plutôt critique à l'égard du service juridique interne. Surtout dans le cas d'unités organisationnelles plus petites, cela est assez difficile à mettre en œuvre. Du point de vue de la BKSE, il serait logique de regrouper et de régionaliser cette tâche. Il est vrai que de cette manière cela génère davantage de recoupements. Toutefois, la BKSE considère que la valeur ajoutée de la formation de bureaux spécialisés sur les questions juridiques est plus importante – l'aide sociale devrait également être prise en compte. La question de savoir dans quelle mesure un tel service juridique doit avoir des connaissances approfondies ou si les centres de consultation existants (p. ex., ASCP, information sociale, CSIAS, etc.) ne devraient pas également être consultés pour des questions spéciales doit encore être précisée.

Exigences professionnelles

La BKSE considère que cette recommandation a déjà été mise en œuvre dans le canton de Berne. Le Canton a créé une très bonne base à cet effet dans la Loi sur l'aide sociale, afin de garantir le professionnalisme des services sociaux. Il est impératif que cela soit maintenu.

Zone desservie

Si la recommandation de la COPMA devait être pleinement mise en œuvre dans le canton de Berne, cela engendrerait des services sociaux surdimensionnés. Les personnes concernées devraient parcourir de longues distances. Leur mobilité étant souvent restreinte, cela équivaldrait à une réduction des prestations. En outre, des connaissances approfondies des conditions régionales est très importante pour la gestion du mandat. Il s'agit en particulier des réseaux culturellement ancrés dans le milieu de vie qui soutiennent une gestion autonome et réussie à la vie quotidienne. Ces réseaux constituent une source de soutien contraignante et fiable pour les personnes en situation d'urgence. Dans le cadre du soutien subsidiaire, ces réseaux doivent être inclus dans le travail social professionnel. Du point de vue de la BKSE, une centralisation trop poussée ne serait pas dans l'intérêt de la population. Les arrondissements de l'APEA se sont révélés être un périmètre d'action des autorités. Pour l'organisation des services sociaux ou des curatelles professionnelles, les périmètres de l'APEA trop grands, comme ceux de l'Oberland, ne sont pas très adaptés, car cela signifie que la proximité avec les personnes concernées est perdue. Il existe déjà des services sociaux qui travaillent avec plusieurs sites de l'APEA, ce qui devrait être évité du point de vue de la BKSE, car cela crée des recouvrements supplémentaires et davantage d'accords doivent être conclus, ce qui nuit à l'efficacité de la collaboration. En revanche, cette gestion des recouvrements fait partie de la vie quotidienne de l'APEA, car ceux-ci travaillent tous avec plusieurs services sociaux, à l'exception de la Ville de Berne. Du point de vue de la BKSE, cela devrait être maintenu.

Ressources

La COPMA fait des recommandations différenciées quant aux ressources (humaines), en particulier concernant la charge de travail. Dans le canton de Berne, les services sociaux sont indemnisés par des forfaits par cas. Dans le domaine de la protection de l'enfant – en particulier en combinaison avec des forfaits pour la clarification – la charge de travail recommandée par la COPMA peut déjà être mise en œuvre avec le système actuel, en fonction de la forme d'organisation. Dans le domaine de la protection de l'adulte, la BKSE est d'avis que les forfaits versés par cas ne sont pas suffisants. La différenciation entre la direction, la gestion de la qualité et des connaissances, les curateurs et curatrices, l'administration/comptabilité et le service juridique est extrêmement importante dans cette recommandation de la COPMA. De cette manière, il peut être démontré quelles ressources supplémentaires sont nécessaires dans les services sociaux en plus du travail spécialisé, afin de pouvoir de remplir le mandat efficacement et de bonne qualité.

Un autre problème en ce qui concerne la charge de travail est que presque exclusivement les cas «complexes» sont traités par l'intermédiaire de curatelles professionnelles. Les mesures plus simples, en revanche, sont supervisées par des mandataires privés. En conséquence, la charge de travail des collaborateurs/-trices professionnels est encore accentuée. Le contrôle actif et l'entretien du portefeuille de tâches sont nécessaires pour que le service fourni puisse être mis en relation significative avec les ressources disponibles.

Cercle de contrôle de la qualité

Il existe des échanges institutionnalisés entre l'APEA et les services sociaux des régions. Des réunions d'échange régulières entre la OCM, l'APEA et la BKSE ont également lieu au niveau cantonal. Il est important que cette collaboration soit poursuivie et développée. La méthode des cercles de qualité est bien adaptée pour trouver des solutions communes aux problèmes identifiés. Cela permet une plus grande durabilité des décisions et de la collaboration sur un pied d'égalité. Il est déjà possible d'appliquer cette recommandation, quelles que soient les étapes futures de réorganisation.

Élaboration par le Comité de la BKSE au printemps 2023 sous la direction de Daniel Frei et du Service de la protection de l'enfant et de l'adulte, et avec le soutien de Simon Steger (BFH).

Débatue et approuvée par le Comité de la BKSE lors de sa séance du 21.06.2023.