

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 «Forfaits par cas»

État au 21.06.2023 (mise à jour périodique)

Remarque: merci de tenir compte également des prises de position BKSE «Prévention et formation» et «Intégration sociale, inclusion et emploi sur le marché du travail secondaire» qui compètent le présent document en termes de contenu et de mesures proposées.

De quoi s'agit-il ? – Requêtes fondamentales

- ♦ **Les forfaits par cas doivent avoir une désignation de contenu (tâches, charges, qualité).**
- ♦ **Les forfaits par cas doivent être examinés régulièrement et ajustés si besoin.**

Voilà quelques années, le système de financement via la compensation des charges dans les domaines de l'aide sociale, ainsi que de la protection de l'enfant et de l'adulte dans le canton de Berne est passé à un système de forfaits par cas. À l'époque, on a déterminé que ceux-ci couvraient les frais salariaux et de perfectionnement en matière d'aide sociale, ainsi que les coûts complets (donc aussi les coûts d'infrastructures) dans les domaines de la protection de l'enfant et de l'adulte. Lors de l'introduction, on a omis les «étiquettes de prix», soit indications de contenu pour lesdits forfaits par cas. Depuis lors, via de nouvelles lois et réglementations aux niveaux national et cantonal, nombre de nouvelles tâches ont été attribuées aux services sociaux, mais aucune n'est indemnisée. Une étude réalisée par le Canton (BSS, 03-2021) a révélé que le nouveau système est très apprécié dans la pratique, du fait de sa simplicité et de sa flexibilité. En même temps, il est apparu très clairement que le montant des forfaits était remis en question. On a déploré le manque de réglementation contraignante quant à ce qui est financé par la compensation des charges et ce qui ne l'est pas.

La requête de la BKSE est essentielle du point de vue professionnel, méthodique et qualitatif: il convient de clarifier ce que contiennent les «paquets forfaitaires». Cette clarification est nécessaire sur le plan de l'économie d'entreprise et judicieuse sur le plan politique. Cela permettrait aussi de clarifier justement ce qui est financé via la compensation des charges et ce qui ne l'est pas.

De plus, les forfaits par cas doivent être examinés régulièrement et ajustés si besoin. Cela vaut certes pour l'aide sociale, mais aussi pour les autres domaines réglementés par les forfaits par cas (aide sociale (OASoc), aide au recouvrement de contributions d'entretien (OASoc), protection de l'enfant et de l'adulte (OCInd)). Les ordonnances et dispositions légales correspondantes devraient être ajustées en conséquence.

Les définitions des forfaits par cas doivent être aussi claires que possible au niveau cantonal. Les critères de mesure doivent être transparents et un examen important des ressources doit avoir lieu régulièrement. Pour cela, la BKSE a élaboré a posteriori un état des lieux des remarques professionnelles essentielles en termes d'exécution.

Recommandations d'action de la BKSE

Changer activement les conditions-cadre:

- Qu'est-ce qu'une bonne aide sociale (aide sociale/PEA/aide au recouvrement) et quelle qualité doit être financée ? Quelles qualités de résultats, de processus et de structures sont pris en compte dans les forfaits par cas ? Quel degré de qualité doit être atteint et la qualité doit-elle être garantie au moyen d'un système de gestion de la qualité ? Une attention suffisante devrait tout d'abord portée par principe à ces questions et, par la suite, suffisamment et périodiquement via des tournées coopératives d'examen. Le but est au moins d'obtenir la qualité de résultat et les états souhaitables dans le traitement concret des cas, surtout au moyen de structures et processus de soutien abordables.
- Dans les lois correspondantes au niveau cantonal, il faut fixer que le système des forfaits par cas est défini sur la base de critères, examiné régulièrement et ajusté si besoin.
- Il faut réglementer les détails par voie d'ordonnances correspondantes. Ladite étiquette de prix doit contenir une indication de contenu si cela s'avère judicieux. De même, l'examen périodique doit être réglementé, ainsi que la méthode de mesure appliquée à cet effet. Il sera ainsi clair ce qui est financé via la compensation des charges et ce qui ne l'est pas.
- Là où les communes prennent en charge l'application des lois, voire même la cofinance (p. ex. dans l'aide sociale où les communes financent la plus grande partie via les coûts d'infrastructures qu'elles supportent), celles-ci et les organes responsables professionnellement, c.-à-d. les services sociaux, doivent être aussi impliqués dès le début dans l'élaboration des instruments correspondants. Ce n'est qu'ainsi que le modèle de coopération / la tâche conjointe pourra demeurer un modèle de succès sur le long terme.
- Au vu des changements sociétaux, les groupes cibles et leur composition changent également fortement pour les services sociaux. La flexibilité est donc une nécessité, afin d'éviter une insuffisance de prestations, des pertes de synergies et des doublons. Cela doit être pris en compte lors de la fixation de valeurs cibles et de ressources pour l'accomplissement du mandat. Les effets sociétaux observés et débattus aux niveaux de la science, de la politique et de l'économie concernent dans une forte mesure aussi la coopération avec les personnes soutenues par les services sociaux.

Optimiser les mesures:

- Concernant la fixation et l'examen des forfaits par cas, la BKSE propose comme variante minimale de réaliser des saisies de temps régulièrement et à grande échelle auprès d'un nombre représentatif de services sociaux. Il en résultera alors combien de temps est réellement nécessaire et pour quelles tâches. Les modèles calculés de temps de travail annuel couplés à un niveau salarial reconnu ainsi que la compensation de frais supplémentaires reconnus permettront de tirer des conclusions sur la base de ces valeurs vérifiables quant aux forfaits par cas nécessaires.
 - ↳ La saisie du temps devrait avoir lieu dans les catégories suivantes:
 - ♦ **Contacts directs:** entretiens et conversation téléphoniques avec les personnes soutenues (y c. temps de trajet), communication directe, etc.
 - ♦ **Travail indirect par cas:** entretiens liés au cas avec des tiers; communication écrite avec les personnes soutenues, CI (collaboration interinstitutionnelle liée au cas), etc.
 - ♦ **Travail administratif par cas:** activités administratives dans le cadre de la gestion du dossier (y c. accueil, comptabilité, caisse-maladie, clarifications en matière d'assurance sociale, etc.)
 - ♦ **Organisation et réseautage:** participation à des entretiens de collaborateur/collaboratrice, temps requis pour l'accompagnement de collaborateurs et collaboratrices, séances, groupes de travail, intervision,

supervision, perfectionnement, participations à des tâches organisationnelles et de planification, etc.

- ♦ **Tâches de conduite** (conduite du personnel, planification, animation et direction de séances)
 - ↳ Des différences régionales notoires dans la fixation des tâches devraient être assorties également au niveau de l'étiquette du prix d'une valeur réaliste et être ainsi prises en compte particulièrement dans la saisie. Il s'agit, par exemple, de longs temps de trajet dans les régions périphériques et de montagne ou du bilinguisme dans la région Seeland/Jura bernois.
- La fixation des critères et des contenus, tout comme le volume de travail, devrait s'appuyer sur des faits approfondis professionnellement et élaborée conjointement par le Canton et les communes. Il s'agit finalement de définir des valeurs de consigne, des plages et des règles particulières eu égard aux tâches et aux contenus, au temps consacré, à la qualité du résultat, aux fréquences des répétitions, etc.).
- L'examen devrait avoir lieu à intervalles réguliers - la BKSE propose tous les quatre ans – soit une fois par législature. Cela vaut tant pour les forfaits de cas selon OASoc que pour ceux selon OCInd ou OSIFE (p. ex. les services des personnes responsables de la surveillance du placement d'enfants).
- Lors de l'examen de contenu périodique, il conviendrait de prendre en compte les aspects suivants (l'énumération n'est pas exhaustive, mais fournit un aperçu de la complexité de ce domaine de réglementation):
 - ↳ La polyvalence des services sociaux doit être prise en compte lors des futurs examens.
 - ↳ Le volume et le montant des infrastructures, tout au moins pour la protection de l'enfant et la protection de l'adulte, doivent être définis. Les questions de sécurité et le progrès technologique conduisent à des parts de coûts devant être également examinées régulièrement. La même chose vaut pour les frais généraux, pas uniquement pour la protection de l'enfant et la protection de l'adulte. C'est ainsi, par exemple, que jusqu'à présent un taux approximatif de 10% a été intégré dans les systèmes pour 100% de travail spécialisé – et au même prix. De telles erreurs du système engendrent des valeurs finales irréalistes selon la taille des services sociaux.
 - ↳ La part consacrée au perfectionnement doit être mieux différenciée. On pourrait ici envisager des systèmes d'indemnisation alternatifs (p. ex. de façon similaire aux stagiaires). Cela réduirait un peu l'obstacle pour les mesures de perfectionnement aussi pour les petits services sociaux. Les possibilités de perfectionnement dans tous les domaines des services sociaux (personnel spécialisé et administratif) constituent un facteur essentiel pour l'attrait du domaine professionnel et une attitude proactive dans ce secteur pourrait contribuer à lutter contre la pénurie de main d'œuvre qualifiée.
 - ↳ Pour la future fixation de la part consacrée à la conduite de personnel, il conviendrait de prendre en compte que le secteur du travail social légal présente, de manière avérée et depuis des années, une fluctuation élevée en matière de personnel. La mise au courant de collaborateurs et collaboratrices et la charge de travail accrue due au manque de personnel qualifié devraient être examinées dans le cadre des saisies de temps de travail et, cas échéant, prise en compte dans la fixation des forfaits par cas.
- Tâches supplémentaires après ajustements dans le domaine des lois et ordonnances: comme le montrent également les adaptations de mots-clés dans le Manuel BKSE, il existe chaque année un nombre de nouvelles réglementations engendrant des tâches supplémentaires. Celles-ci entraînent des charges supplémentaires au niveau des conseils ou de l'administration. Il ne faut pas non plus omettre ce phénomène dans le secteur PEA.
 - ↳ Pour la BKSE, il n'est pas approprié de recalculer les charges à modification de loi, mais à intervalles adéquats, la BKSE est toutefois d'avis qu'il est sensé de procéder à un examen, et de faire un état des lieux des travaux qui se sont ajoutés ou ont au contraire disparu.

Explications, remarques et faits quant au besoin de changement

- Il faut garder à l'esprit le travail à fournir lors de l'examen. Ainsi, des examens ne doivent pas nécessairement être de grande ampleur et longs. Ils peuvent aussi avoir lieu de façon ciblée avec un groupe représentatif changeant de services (régions, tâches, formes d'organisation, taille, etc.) et sur une période changeante (phases différentes en cours d'année, au minimum durant 3 à 4 mois).
- Pour évaluer la saisie de temps, on propose la formule suivante:
 - ↳ Temps de travail de base brut, déduction faite des congés, des jours de repos et des pauses. Il en découle le temps de travail de base net, évalué ensuite dans le cadre des cinq catégories citées.
- On doit et on peut s'appuyer sur des expériences acquises (OCInd) et des valeurs comparatives suprarégionales (CSIAS, COPMA, etc.). Tels que de manière rudimentaire à ce jour déjà dans les domaines de la protection de l'enfant et de l'adulte, les forfaits par cas seraient extrapolés sur la base de valeurs indicatives vérifiables et assorties de facteurs reconnus. Les forfaits par cas seraient ainsi vérifiables.
- Lors de l'introduction de nouvelles lois ou réglementations, il faut définir à l'avenir si cela engendre une charge supplémentaire significative pour les postes à plein temps. Cela peut être pour une durée limitée durant les phases d'introduction (la plupart du temps les deux premières années), mais il existe aussi nombre de tâches engendrant une charge supplémentaire durablement, afin d'atteindre les objectifs visés sur le plan politique. Il convient ainsi de mieux débattre à l'avenir du profit des mesures sur le plan de l'économie d'entreprise avant de les introduire. La charge supplémentaire avérée devait aussi être prise en compte lors de la fixation/de l'examen périodique des forfaits par cas.
- Il convient de distinguer quelles prestations sont prises en compte dans la compensation des charges via les forfaits par cas et quelles prestations peuvent être imputées à la compensation des charges uniquement via la fourniture directe de prestations. Il existe de bonnes raisons pour les deux démarches. Elles doivent être juxtaposées et complémentaires. C'est ainsi qu'il est, entre autres, plus favorable et tout à fait concevable aux plans professionnel et administratif que des tâches spéciales rares, mais importantes/volumineuse, puissent être imputées directement à la compensation des charges, au lieu de l'être (selon le principe de l'arrosoir) proportionnellement à tous les cas.
- Le traitement de la provision d'encaissement doit être examiné. Elle est conçue à titre de remplacement pour les forfaits par cas dans un domaine où l'activité des services sociaux est encouragée. Il faut examiner le système et éliminer les mauvaises incitations.
- La charge liée à des contrôles dans le sens d'une « clientèle en verre » doit être analysée. Les recoupements avec les organes d'assurance sociale et fiscaux, ainsi qu'avec d'autres prestataires doivent être garantis par le Canton, et ce, au moyen de questionnements réciproques automatisés sur la base d'interfaces qui attirent l'attention sur des anomalies où l'on peut réagir. Si tout est délégué aux postes à temps plein et que cela doit être réalisé péniblement « à la main », cela représente un non-sens sur le plan économique et administratif, un coût trop élevé et une action inappropriée.
- Lorsqu'un service social entretient un réseau interinstitutionnel, cela a des répercussions positive sur l'entraide au cas par cas, car le soutien adapté au besoin est plus efficace et qu'il existe moins de potentiel de conflit dans le cadre de la coopération. Il est fréquent que de tels réseaux engendrent des réductions de coûts en termes de durabilité de sorties. Il convient donc d'accorder une plus grande importance au réseautage et le doter de ressources. La collaboration dans le domaine CI, ainsi que les systèmes de prestations en amont et en aval nécessitent des ressources en temps. Celles-ci ne peuvent être fournies durablement que si elles sont également financées.
- L'examen empirique de la BFH (2022 à 2023) « Développement de la qualité dans un service social par l'application de méthodes reconstructives / Qualitätsentwicklung auf dem

Sozialdienst durch Anwendung rekonstruktiver Methoden» a révélé que le professionnalisme, les conditions institutionnelles, ainsi que les situations circonstancielles et les motivations des personnes soutenues engendrent le plus grand effet souhaitable dans la gestion des cas, soit la sortie la plus durable de l'aide sociale.

Ici, il apparaît de nouveau que des prescriptions formelles (p. ex. conclusion ou évaluation d'une convention d'objectif), des interventions spécifiques standardisées (p. ex. programme d'insertion professionnelle) ou des conditions de travail formelles (p. ex. pression du temps lors d'entretiens) conduisent à ce que des perspectives et options d'action élaborées sur le plan narratif (= concernant la propre histoire et la motivation) ne sont pas poursuivies. Cela arrive aussi fréquemment lorsqu'aucune opposition (insurmontable) n'est visible quant aux objectifs de l'aide sociale. Dans ces moments-là, des potentiels et des ressources des personnes soutenues sont manifestement négligées. Les conditions-cadre organisationnelles bien intentionnées et conçues de manière aussi efficace que possible concurrencent alors l'efficacité des interventions et ainsi l'atteinte des objectifs.

*Élaboration par un groupe de travail ad hoc de la BKSE au printemps 2023 avec la participation de :
Daniel Frei, Markus Bieri, Roland Rätz, Daniel Läderach, Bruno Bianchet et Thomas Michel
Débattue et approuvée par le Comité de la BKSE lors de sa séance du 21.06.2023.*