



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 114-2024
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2024.RRGR.170

Déposée le : 03.06.2024

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : de Meuron (Thun, Les VERT-E-S) (porte-parole)
Berger (Burgdorf, PS)
Marti (Belp, UDC)
Leuenberger (Uettligen, PEV)
Esseiva (Bern, PLR)
Gasser (Ostermundigen, PVL)
Rothenbühler (Lauperswil, Le Centre)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 06.06.2024

N° d'ACE : 798/2024 du 14 août 2024
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié

Réorganisation des POIAS : où en est l'insertion sociale et professionnelle dans le canton de Berne ?

Depuis plus de 10 ans, l'insertion professionnelle est menée avec succès dans le canton de Berne avec le concours de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI), des services sociaux des communes et des partenaires POIAS. La responsabilité du développement stratégique des offres d'insertion professionnelle incombe à huit partenaires stratégiques qui interviennent dans leur région respective. Une mise au point des attentes et exigences mutuelles a lieu de façon régulière et la collaboration est soignée. Sur le principe, le système des POIAS fonctionne bien. Le développement des offres diffère selon les régions, en fonction des besoins régionaux, économiques et sociopolitiques.

Ces dernières années, les mutations à l'œuvre dans le domaine de l'environnement, de la société et de la technologie, ainsi que le caractère dynamique de la conjoncture ont montré qu'il n'était pas possible de réagir avec suffisamment de flexibilité aux nouvelles situations, surtout dans le domaine des finances. Du fait des contraintes structurelles diverses, il est difficile pour les partenaires POIAS d'avoir une action durable et entrepreneuriale. On constate actuellement qu'un grand nombre de clientes et clients de l'insertion professionnelle sont engagés sur le marché du travail, ce qui est réjouissant. Restent donc sur les bras des partenaires POIAS en particulier des personnes qui ont besoin d'un accompagnement nettement plus important pour leur insertion sociale. Or, c'est dans le domaine de l'insertion sociale que les indemnités sont les plus basses. Cette situation est fâcheuse.

Dans ce contexte, il est compréhensible que la DSSI envisage une réorganisation dans le domaine des POIAS.

Le 29 février 2024, à l'occasion d'une table ronde, la DSSI a informé pour la première fois les partenaires stratégiques actuels du système des POIAS de la réorganisation prévue au 1^{er} janvier 2027. Jusqu'à présent, les nouvelles bases sur lesquelles il repose n'ont été que très peu détaillées. De nombreuses questions sont en suspens et créent d'inutiles incertitudes dans le travail au quotidien. Même si la DSSI se trouve dans la phase d'initialisation, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelles sont les raisons et les questionnements qui ont motivé la réorganisation complète, présentée lors de la table ronde, du programme de pilotage des POIAS à trois niveaux, qui a en principe fait ses preuves ?
2. La réorganisation repose essentiellement sur une analyse et un rapport de PWC. À quelle date et sous quelle forme les responsables politiques et partenaires stratégiques auront-elles et ils accès à ce rapport (principe de publicité) ?
3. Quelles entreprises ont été prises en considération dans le cadre de cette analyse et quels ont été les critères de choix qui ont conduit à la décision de retenir PWC ?
4. Sur quels autres résultats de l'analyse la proposition de développement du système actuel est-elle basée ?
5. Quelle a été l'implication des huit partenaires POIAS actuels dans l'analyse et le développement du système ?
6. Quelle a été l'implication de la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE), de l'Association des communes bernoises (ACB) et des associations professionnelles dans l'analyse et le développement ?
7. Est-il prévu d'élaborer au préalable un programme de pilotage détaillé pour le nouveau système des POIAS et, dans l'affirmative, à quelle date et par quels canaux sera-t-il publié ?
8. Le nouveau système des POIAS doit fonctionner avec des forfaits de base et des primes de résultat. Autrement dit, les prestataires ne disposeront pas d'emblée de la totalité des fonds disponibles à cet effet, mais seulement lorsque les objectifs d'effet auront été atteints avec une cliente ou un client. Quel sera le mode de répartition et quelle entité préfinancera, dans le futur système, la fraction de la prime de résultat ?
9. Quelles sont les solutions prévues pour que les fluctuations conjoncturelles constantes puissent être absorbées par les futurs partenaires, en particulier si elles varient d'une région à l'autre ?
10. Comment la DSSI entend-elle garantir que les connaissances, les réseaux et les facteurs régionaux des partenaires POIAS actuels puissent être transmis à d'éventuels nouveaux partenaires ?
11. En cas de non-prise en compte des partenaires actuels, comment est-il prévu de traiter leurs engagements pris après avoir repris des tâches cantonales (p. ex. contrats de location à long terme et amortissements) ?

Justification de l'urgence : selon les déclarations de la DSSI, le calendrier de mise en œuvre de la réorganisation est très serré (1^{er} janvier 2027). L'urgence est demandée afin de permettre la participation politique, notamment des communes.

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1

Quelles sont les raisons et les questionnements qui ont motivé la réorganisation complète, présentée lors de la table ronde, du programme de pilotage des POIAS à trois niveaux, qui a en principe fait ses preuves ?

Le système des programmes d'occupation et d'insertion proposés dans le cadre de l'aide sociale (POIAS) du canton de Berne a peu évolué depuis son entrée en vigueur en 2012. En parallèle, le contexte, plus particulièrement le marché du travail, a subi des mutations fondamentales dans le sillage de la numérisation, du changement démographique et de la pandémie de COVID-19.

Ces dernières années, l'insatisfaction envers le système des POIAS s'est accrue, tant du côté du canton que des autres parties prenantes. Il ressort de l'activité de surveillance de l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS) que les partenaires POIAS rencontrent des difficultés financières récurrentes : manque de liquidités et de fonds propres, financement de biens immobiliers inappropriés, taux d'occupation excessifs, etc.

Les composantes les plus incriminées du système actuel sont le modèle de rétribution exclusivement basé sur le degré d'utilisation des capacités ainsi que le cumul des fonctions d'évaluation et d'assignation par les partenaires POIAS, qui induisent une insertion professionnelle inefficace sur plusieurs plans importants. L'innovation n'a plus guère sa place dans ce système et, souvent, ce ne sont plus les bénéficiaires de l'aide sociale et leurs besoins qui sont au centre, mais l'occupation des places.

Il est donc nécessaire d'adapter le système afin de le rendre suffisamment souple pour réagir aux changements conjoncturels. Le passage à un mode de rétribution axé sur les résultats, de même que la séparation entre évaluation et aiguillage d'une part, programmes d'insertion d'autre part, devraient déboucher sur une solution plus agile et efficiente, le but restant de réinsérer les bénéficiaires de l'aide sociale de manière encore plus ciblée sur le marché du travail, dans les limites des faibles ressources financières disponibles.

Cela dit, il importe de souligner que les partenaires POIAS actuels ont fourni un travail de grande valeur qui a permis d'acquérir de précieuses connaissances. Les nombreux éléments positifs qui font aujourd'hui partie du système des POIAS doivent dès lors être repris dans la nouvelle solution, dont les trois niveaux « travail et qualification visant l'insertion professionnelle (IP) », « stabilisation avec perspectives d'insertion professionnelle (PIP) » et « stabilisation sociale et insertion sociale (IS) » évoqués dans l'interpellation. Il est également impératif de conserver la diversité et l'ancrage régional des partenaires et des programmes.

En 2020, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) a tenté une première réforme du système avec le projet d'envergure « Optimisation de l'insertion professionnelle dans le canton de Berne (IP-BE) », qui a abouti en 2022 à un programme de mise en œuvre contenant plusieurs approches pertinentes. La consultation auprès d'un large cercle de groupes d'intérêt a cependant montré que ce programme était difficilement applicable, pour des raisons diverses : visée trop large (services d'insertion professionnelle, offices régionaux de placement et assurance-invalidité), prise en compte insuffisante des coûts et des risques, etc. L'OIAS a par conséquent défini les approches les plus prometteuses, qu'elle a testées dans le cadre de projets pilotes (p. ex. « Intake »). Les résultats ont ensuite été intégrés dans une première esquisse du nouveau système des POIAS. Les parties prenantes ont été associées par différents canaux (séances d'échanges régulières, entretiens annuels ou de controlling, évaluations et rapports des partenaires POIAS).

Le projet de nouveau système des POIAS s'articule autour des grands axes suivants :

- L'évaluation et l'aiguillage doivent être standardisés et séparés des programmes pour garantir que l'attribution aux mesures d'insertion professionnelle se fasse de façon équitable et conforme aux besoins.
- Le modèle de rétribution des partenaires POIAS doit être orienté sur les résultats (forfaits et primes) afin de créer des incitations à promouvoir l'insertion sur le marché du travail plutôt que de simplement occuper les places dans les programmes.
- Le nombre de régions POIAS doit être réduit : certaines de celles-ci sont aujourd'hui trop petites pour pouvoir créer et supprimer des structures de façon dynamique. Il convient néanmoins de préserver l'ancrage régional des programmes.
- Deux procédures d'appel d'offres seront en principe lancées, la première pour la désignation des cinq partenaires contractuels POIAS, et probablement une seconde pour le service d'évaluation et d'aiguillage. Le marché fera émerger les offres les plus innovantes plaçant les besoins des bénéficiaires de l'aide sociale au centre, l'accent étant mis sur l'insertion durable dans le marché du travail primaire et sur l'indépendance économique des personnes concernées.
- Les composantes qui ont fait leurs preuves doivent être maintenues. Les demandes des groupes d'intérêt seront prises en considération dans le processus d'élaboration du nouveau modèle.

Question 2

La réorganisation repose essentiellement sur une analyse et un rapport de PWC. À quelle date et sous quelle forme les responsables politiques et partenaires stratégiques auront-elles et ils accès à ce rapport (principe de publicité) ?

L'esquisse de projet résulte de l'ensemble des travaux de fond menés ces dernières années (voir la réponse à la question 1). Le rapport de PWC ne constitue qu'une pièce du puzzle. La DSSI a l'intention d'en publier les principaux éléments.

Question 3

Quelles entreprises ont été prises en considération dans le cadre de cette analyse et quels ont été les critères de choix qui ont conduit à la décision de retenir PWC ?

Ont été prises en considération des entreprises d'audit suffisamment éloignées du paysage d'offres existant. D'une manière générale, la DSSI veille à tenir compte de manière équilibrée des différents acteurs du marché. Pour le projet en question, c'est la société PWC qui a été retenue en raison de son expérience avérée dans l'élaboration de modèles d'exploitation à caractère incitatif pour des administrations ou des établissements parapublics. Le mandat a été adjudiqué dans le cadre d'une procédure de gré à gré, son volume étant inférieur aux valeurs seuil de la procédure sur invitation (150 000 francs) ou de la procédure ouverte (250 000 francs).

Question 4

Sur quels autres résultats de l'analyse la proposition de développement du système actuel est-elle basée ?

Voir la réponse à la question 1.

Question 5

Quelle a été l'implication des huit partenaires POIAS actuels dans l'analyse et le développement du système ?

PWC a mené des entretiens avec trois partenaires POIAS. Comme indiqué dans la réponse à la question 1, le processus a été globalement participatif. Les différents acteurs ont été intégrés notamment dans le cadre de la vaste consultation sur le programme de mise en œuvre IP-BE ou des plateformes d'échange évoquées (entretiens annuels et de controlling, etc.). Étant donné qu'il s'agira d'un marché public, l'implication directe de partenaires potentiels sera restreinte en raison du principe d'égalité de traitement. Dans ce contexte, il faudra observer les prescriptions s'appliquant aux procédures d'adjudication. Les prestataires potentiels doivent ainsi tous être informés de la même manière (le cas échéant, publiquement).

Question 6

Quelle a été l'implication de la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE), de l'Association des communes bernoises (ACB) et des associations professionnelles dans l'analyse et le développement ?

La BKSE a été informée de l'avancement et de l'orientation du projet lors des entretiens trimestriels. Par ailleurs, PWC a interrogé trois personnes membres de la BKSE en 2023. La prise de position présentée par la BKSE lors de son assemblée du 12 juin 2024 sera en outre intégrée dans les travaux ultérieurs du projet.

L'ACB a été tenue au courant par le chef de l'OIAS. Un courriel d'information envoyé à tous les services sociaux lui a également été adressé en avril 2024.

Concernant l'implication des associations économiques, il faut savoir que l'insertion professionnelle n'est pas possible sans la participation des entreprises. C'est pourquoi la DSSI veille constamment à identifier leurs besoins et à en tenir compte dans les travaux liés au projet. Elle a recueilli de précieux retours et noué des liens suite à un sondage mené en 2020 auprès des entreprises et aux diverses séances du groupe de réflexion sur l'insertion professionnelle. La participation des associations professionnelles et des entreprises est testée et développée en particulier dans le cadre de projets pilotes (p. ex. recyclage, hôtellerie / restauration / tourisme, bâtiment).

Les parties prenantes citées seront également associées à la suite du projet. La phase d'initialisation en cours vise aussi à définir sous quelle forme cette implication se concrétisera compte tenu des prescriptions relatives aux marchés publics et des potentiels conflits d'intérêts.

Question 7

Est-il prévu d'élaborer au préalable un programme de pilotage détaillé pour le nouveau système des POIAS et, dans l'affirmative, à quelle date et par quels canaux sera-t-il publié ?

Les éléments clés du nouveau programme vont être publiés. Une séance d'information à ce sujet est prévue dans le courant de l'hiver 2024.

Question 8

Le nouveau système des POIAS doit fonctionner avec des forfaits de base et des primes de résultat. Autrement dit, les prestataires ne disposeront pas d'emblée de la totalité des fonds disponibles à cet effet, mais seulement lorsque les objectifs d'effet auront été atteints avec une cliente ou un client. Quel sera le mode de répartition et quelle entité préfinancera, dans le futur système, la fraction de la prime de résultat ?

Le montant des différents forfaits et primes ainsi que leur répartition seront fixés durant la phase de conception. La question d'un éventuel préfinancement reste également à clarifier. Cela dit, il importe à la DSSI que le nouveau système soit attrayant aussi bien pour le canton en tant que mandant que pour les fournisseurs de prestations.

Question 9

Quelles sont les solutions prévues pour que les fluctuations conjoncturelles constantes puissent être absorbées par les futurs partenaires, en particulier si elles varient d'une région à l'autre ?

La réduction du nombre de régions POIAS permettra aux partenaires d'améliorer leur rentabilité du fait de leur plus grande taille. On peut donc s'attendre à ce que ces derniers soient mieux à même de s'adapter aux fluctuations conjoncturelles à l'avenir. L'ancrage régional des programmes sera préservé.

Dans le système des POIAS actuel comme dans le nouveau, il revient en priorité aux partenaires de répondre avec souplesse aux diverses variations (marché du travail, nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, etc.) et d'adapter leurs structures en conséquence. La rétribution axée sur les résultats vise à encourager l'esprit d'entreprise des partenaires. Elle les pousse à innover de manière que les besoins des bénéficiaires de l'aide sociale soient à nouveau au centre des programmes.

Question 10

Comment la DSSI entend-elle garantir que les connaissances, les réseaux et les facteurs régionaux des partenaires POIAS actuels puissent être transmis à d'éventuels nouveaux partenaires ?

Comme indiqué précédemment, l'ancrage régional des programmes reste primordial. Les futurs partenaires POIAS ne partiront pas de zéro : de nouvelles institutions peuvent certes postuler, mais les partenaires existants peuvent aussi faire valoir leurs compétences ou des coopérations peuvent se créer en vue de présenter une offre optimale. Rien ne s'oppose en outre à des collaborations entre nouveaux partenaires et sous-traitants actuels. De la sorte, le savoir-faire existant ne sera pas perdu. Il s'agit à la fois de préserver l'acquis et d'encourager l'innovation. Les partenaires, existants ou nouveaux, peuvent d'ores et déjà prendre contact, rechercher des coopérations et se mettre en réseau. Une phase de transition sera instaurée en cas de changement de partenaire.

Question 11

En cas de non-prise en compte des partenaires actuels, comment est-il prévu de traiter leurs engagements pris après avoir repris des tâches cantonales (p. ex. contrats de location à long terme et amortissements) ?

Ce sont en principe les institutions qui répondent de ces engagements. Les différents prestataires, fondations, sociétés anonymes, etc. doivent cultiver un esprit entrepreneurial et développer leurs propres stratégies. En conséquence, les organes de surveillance des partenaires POIAS (conseils d'administration, conseils de fondation, comités d'association) sont tenus d'assumer leurs responsabilités.

La DSSI déconseille depuis de nombreuses années aux institutions de souscrire des contrats de location de longue durée et de nouveaux engagements à long terme. Elle-même ne conclut d'ailleurs plus depuis longtemps que des contrats annuels avec les partenaires POIAS.

Destinataire

– Grand Conseil