

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 050-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.184

Déposée le: 19.03.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Grogg-Meyer (Bützberg, PEV) (porte-parole)
Kullmann (Hilterfingen, UDF)
Seiler (Trubschachen, Les Verts)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 22.03.2018

N° d'ACE: 941/2018 du 5 septembre 2018
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption et classement**



Attendre les résultats du projet Oaec avant de passer à la suite

Le Conseil-exécutif ne validera pas le nouveau projet pilote PPP (prestataires dans le cadre du placement chez des parents nourriciers, appelés jusqu'alors organisation de placement familial, OPF), planifié pour l'automne 2018, étant donné que les objectifs du projet Oaec concernant les compétences des Directions, un système de financement uniforme, et les conséquences techniques et sur le personnel ne sont pas encore atteints (réalisation des interventions Kneubühler, motion 221-2011, Krähenbühl, motion 009-2016 et Wenger, motion 165-2016 ainsi que l'ACE 338-2014).

1. Il faut présenter de manière transparente les conséquences du projet Oaec d'un point de vue financier, économique, technique, en matière de personnel et de l'organisation et montrer comment les revendications des interventions susmentionnées pourront être honorées.
2. Le nouveau projet planifié pour l'automne 2018 ne doit pas être mis en route tant que le point 1 n'a pas été clarifié.

Développement :

Le projet Oaec (Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne) a été lancé en mars 2014 dans le but de développer un système comprenant des procédures d'autorisation, de financement et de pilotage uniformes pour toutes les offres de prestations d'aides éducatives complémentaires (mise en œuvre de la motion 221-2011, Kneubühler, Nidau, et de l'ACE 338-2014). Les premiers résultats ont été mis en consultation au printemps 2016 et le 30 mars 2017, l'Office des mineurs (OM) a présenté les résultats finaux dans un rapport spécialisé. Il faut désormais prévoir la mise en œuvre. Les bases de données ont été constituées et les possibilités juridiques, organisationnelles et financières présentées, assorties de recommandations. Malheureusement, les demandes des interventions et le rapport du Conseil-exécutif ne concordent pas, et les réserves des institutions et organisations concernées au sujet de la solution proposée par l'OM n'ont d'aucune façon été prises en compte. Il manque une planification globale des offres de prestations avec une orientation stratégique interdirectionnelle. L'inégalité du droit en matière de financement n'est pas résolue : certaines institutions sont exclues du processus. De plus, le rapport ne donne aucune vue d'ensemble des conséquences techniques, qualitatives et financières des recommandations proposées.

Nous avons été d'autant plus surpris d'apprendre que l'OM prévoit déjà un nouveau projet pour l'automne 2018, qui vise un changement fondamental de modèle pour le placement d'enfants, et qui ne pourra pas se baser sur les résultats du projet Oaec (Projet pilote PPP).

Toutes les organisations actives dans le domaine des placements familiaux approuvent la saisie de données, tant attendue, dans le domaine du placement d'enfants qui a été amenée par l'Oaec. Elles sont également favorables à l'enregistrement et à la définition des prestations dans le but de renforcer l'offre de placement d'enfants dans des familles, de définir et de clarifier les prestations et les coûts et en particulier de maintenir la qualité du suivi des enfants placés. Avec le nouveau projet prévu par l'OM, nous craignons désormais un recul de la qualité du suivi des enfants et du soutien des familles d'accueil.

Jusqu'à maintenant, les organisations de placement familial (OPF) étaient en charge de la recherche et la préparation des familles d'accueil, de l'examen de l'adéquation, de l'organisation et du suivi des placements. Elles jouent ainsi un rôle central en mettant en réseau tous les acteurs comme les autorités, les curateurs et curatrices, les familles d'origine, les écoles, les psychologues, etc. Elles garantissent la collaboration et l'échange d'informations et permettent une individualisation du processus de placement. D'après le nouveau projet, ces tâches doivent désormais être réparties entre les services sociaux, les APEA ainsi que les familles d'accueil elles-mêmes pour des motifs financiers (les placements par des OPF sont trop chers). Cela provoquera des redondances, compliquant la coopération étroite – une nécessité pressante, et pèsera sur le travail difficile et complexe des familles d'accueil. Le modèle défini pour le projet va à l'encontre des efforts d'assurance-qualité et de simplification du financement et de l'organisation des placements :

- Pour des raisons de coûts, les familles d'accueil seront toutes indépendantes d'une OPF et leur suivi sera plus relâché. La relation solide et durable entre la famille d'accueil et l'enfant placé avec une seule et même personne spécialisée disparaîtra. Il sera plus difficile d'établir de la constance et de la confiance. On fait l'impasse sur la relation de travail importante et solide qui existe entre les OPF et les familles d'accueil.

- Le service de piquet 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 assuré par des spécialistes qui peuvent être rapidement sur place en situation de crise n'est plus garanti de la même manière. Les familles d'accueil et les enfants ne pourront plus compter sur des personnes qui les connaissent bien, eux et leur situation.
- Le contrôle régulier des placements se limite à une visite annuelle de l'autorité de surveillance des enfants et éventuellement à deux bilans intermédiaires avec les curateurs ou curatrices dans un service social.
- Le transfert de tâches des OPF aux services sociaux et à l'APEA (contrats avec toutes les familles d'accueil, encadrement des processus de plus près) nécessite des ressources supplémentaires, qui ne sont pas disponibles et qui occasionneraient de nouveaux coûts.
- Les offres existantes dans le domaine du placement d'enfants fonctionnent au mieux. Rien ne s'oppose à une adaptation des coûts, même sans changer de modèle.
- Le modèle du placement familial des adultes et des personnes dépendantes, qui fonctionne au mieux depuis des années et s'est avéré efficace, n'est pas envisagé comme une possible solution pour les enfants et les jeunes adultes.
- Seules des indications très rudimentaires sont disponibles au sujet des répercussions financières que pourrait avoir ce modèle pour le canton. Le rapport spécialisé (en allemand, p. 64) dit uniquement ceci à ce sujet : « Le canton doit être habilité à encourager le placement familial. Les familles intéressées doivent avoir accès à des offres d'information et d'initiation et les familles d'accueil à des conseils. Ces tâches peuvent être transférées à des tiers au moyen de contrats de prestations, pour des coûts supplémentaires ne dépassant pas le demi-million de francs » (trad.) (NB : toutes ces tâches sont aujourd'hui prises en charge par les OPF avec les moyens existants).

Il ne faut pas lancer de nouveau projet tant que l'on ne saura pas quand et comment les résultats du projet Oaec seront mis en œuvre et si les recommandations répondent aux objectifs fixés.

Motivation de l'urgence : Au printemps 2018, l'OM prévoit de demander au Conseil-exécutif la permission de réaliser le projet pilote qui démarrerait alors en automne 2018. La mise en œuvre du projet demandera aux services sociaux et à l'APEA un surcroît de travail, pour lequel les ressources font défaut. De plus, les motionnaires sont persuadés que le changement de modèle qui est prévu entraînera une forte dégradation de la prise en charge des enfants placés et de l'accompagnement des familles d'accueil/parents nourriciers, pourtant nécessaire.

Réponse du Conseil-exécutif

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. Le terme générique de « Prestations particulières d'encouragement et de protection » recouvre en fait les prestations suivantes :

- les aides ambulatoires (notamment l'encadrement familial socio-pédagogique, les prestataires dans le cadre du placement chez des parents nourriciers [PPP], l'exercice du droit de visite et la remise 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 lacunes du système actuel, notamment le manque de transparence et de comparabilité des coûts et des prestations, les inégalités juridiques, les normes partiellement contradictoires, les pratiques diverses en matière de surveillance mais aussi la nécessité d'agir. Un nouveau modèle a alors 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 et un document explicatif détaillent les résultats des travaux et décrivent le nouveau modèle précité.

Pour l'essentiel, ce nouveau modèle définit 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).

Le 4 juillet 2018, le Conseil-exécutif a pris connaissance du rapport final du projet et attribué l'ensemble des tâches à l'Office des mineurs de la JCE. Cette dernière a été chargée d'élaborer les bases juridiques nécessaires à un pilotage, un financement et une surveillance uniformes. Ces tâches et d'autres travaux de mise en œuvre sont coordonnés avec la révision de la loi sur l'école obligatoire, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2021.

Comme tous les prestataires, ceux du domaine du placement familial chez des parents nourriciers (PPP) ont été étroitement associés au projet et des échanges ont eu lieu régulièrement entre eux et l'OM. Le 14 février 2018, les organisations ont envoyé à l'OM une prise de position qui revient sur des craintes et des points critiques également mentionnés dans la présente motion. Lors d'un entretien mené le 26 avril 2018, l'OM a assuré qu'il renoncerait au projet pilote d'origine et qu'il soumettrait divers aspects et éléments relevant des PPP à une expertise, dont les résultats seraient disponibles en août 2018. Enfin, une importante manifestation axée sur le placement d'enfants est prévue le 25 octobre 2018.

Les exigences de la motion sont ainsi remplies. Le Conseil-exécutif propose donc l'adoption de la motion et son classement simultané.

Destinataire

- Grand Conseil