



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 195-2024
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☒
N° d'affaire : 2024.RRGR.270

Déposée le : 02.09.2024

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : de Meuron (Thun, Les VERT-E-S) (porte-parole)
Gasser (Ostermundigen, PVL)
Lerch (Langenthal, UDC)
Kocher Hirt (Worben, PS)
Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, UDC)
Leuenberger (Uettligen, PEV)
Hess (Nidau, PLR)
Rothenbühler (Lauperswil, Le Centre)
Baumann (Münsingen, UDF)
Müller (Langenthal, PS)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 05.09.2024

N° d'ACE : 1108/2024 du 6 novembre 2024
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption**

Suspension de l'appel d'offres pour les programmes d'occupation et d'insertion – une réorientation est nécessaire, avançons ensemble pour garantir son succès

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de suspendre avec effet immédiat l'appel d'offres prévu pour les programmes d'occupation et d'insertion proposés dans le cadre de l'aide sociale (POIAS) ;
2. d'élaborer le nouveau modèle d'intégration sociale et professionnelle en collaboration avec les communes et la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE) et de former à cet effet un groupe de travail paritaire ; il faudra veiller à associer de manière appropriée les prestataires actuels et l'économie au processus d'élaboration ;
3. de prévoir que, le cas échéant, un appel d'offres ne soit lancé que sur la base du nouveau modèle et soit accompagné par le groupe de travail responsable de l'élaboration du modèle ;
4. de prévoir que les offres destinées aux groupes concernés dont les besoins d'intégration sont essentiellement d'ordre social soient régies par le futur plan, à l'instar des offres visant l'intégration professionnelle, et que le financement de ces offres soit clarifié ;

5. de prévoir que le modèle soit fondé sur les éléments et les structures des POIAS ayant déjà démontré leur pertinence, et que tout changement structurel en profondeur repose sur des évaluations et sur la démonstration de sa valeur ajoutée réelle.

Développement

Le canton est responsable des programmes d'intégration socio-professionnelle et en réglemente les critères d'accès, les conditions de participation et le financement. L'actuel modèle des POIAS a été élaboré en collaboration avec les communes, les régions et les services sociaux.

Une réforme du système actuel des POIAS dans le canton de Berne est incontestablement nécessaire. Ce système existe depuis 2012 et les conditions générales ont considérablement évolué dans l'intervalle. Au fil des années, le nombre de partenaires a changé, mais surtout il n'a absolument pas été tenu compte des transformations socio-économiques dans le modèle de financement. Du point de vue des autrices et des auteurs de la présente motion, il n'est pas nécessaire de procéder à la refonte complète d'un système qui a fait ses preuves : il suffit de procéder à des adaptations ciblées.

Dans ce contexte, il est compréhensible que le canton veuille réformer le système. Mais le dernier projet d'optimisation de l'insertion professionnelle (IP-BE) a été suspendu par le canton à la suite d'une large consultation.

Deux ans plus tard, le canton présente un nouveau « prototype » d'après lequel la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) entend procéder à une transformation complète de l'ensemble du système des POIAS. Il est prévu de passer par une soumission qui risque d'entraîner l'abandon de partenariats fonctionnels construits au fil des années entre l'économie et les partenaires stratégiques régionaux des POIAS. En outre, il n'existe aucune preuve que le nouveau système permette de gagner en efficacité. L'objectif d'une réforme devrait être de résoudre des problèmes tout en préservant ce qui a fait ses preuves.

La méthode choisie ne sert pas le but poursuivi et sera source de confusion. Jusqu'à présent, les communes, les services sociaux, les prestataires d'offres et l'économie n'ont pas été impliqués de manière adéquate. C'est ce qui conduit à imposer une coupe claire inutile et inefficace dans le domaine de l'intégration qui fonctionne pourtant plutôt bien. Ce n'est qu'ensemble que nous parviendrons à répondre aux défis du secteur social, à accompagner au mieux les personnes concernées et, dans la mesure du possible, à les insérer rapidement sur le marché du travail.

À cause de ces confusions, l'interpellation 2024.RRGR.170 a cherché à clarifier les questions ouvertes.

Les réponses du Conseil-exécutif, qui sont désormais disponibles, ne sont pas acceptables sur tous les points. Comme les communes cofinancent de manière déterminante le secteur social et sont tributaires de la bonne collaboration avec les prestataires d'offres, il ne sera possible de changer le modèle de manière durable et créatrice de valeur qu'en collaborant étroitement avec les communes et les services sociaux (BKSE) et en impliquant de manière adéquate les prestataires et l'économie. Les autrices et les auteurs de la présente motion estiment donc que l'appel d'offres prévu doit être suspendu.

Le temps ainsi gagné permettra que le moment voulu la réforme repose sur un modèle largement approuvé par toutes les parties et fondé sur des résultats d'expériences et des connaissances ayant fait l'objet d'une validation sérieuse. Il n'est donc pas possible d'impliquer les parties prenantes uniquement en leur proposant des séances d'information unilatérales ou

des consultations ; leur participation doit être institutionnalisée. Il convient donc que le Conseil-exécutif nomme un groupe de travail paritaire où siègent des représentantes et des représentants du canton, des communes et de la BKSE. De plus, il faut consulter régulièrement les actuels prestataires d'offres et l'économie au sujet des sous-parties du modèle en cours d'élaboration afin que ceux-ci puissent faire part de leurs expériences et attentes. Il est essentiel que le canton et les communes collaborent étroitement et dans la confiance réciproque pour définir des objectifs communs et réussir à mettre en œuvre les mesures nécessaires dans le secteur social.

Les autrices et les auteurs de la présente motion comprennent sur le principe que le canton entend miser à l'avenir sur un système de financement incitatif. Toutefois, une telle adaptation du système de financement ne peut fonctionner qu'avec certains groupes et dans des contextes clairement définis ; autrement dit, les incitations ne peuvent pas viser systématiquement et uniquement le passage vers le marché primaire de l'emploi, mais doivent aussi permettre de franchir d'importantes étapes intermédiaires. En l'occurrence, il est nécessaire en particulier de bien différencier et orienter les groupes concernés existants et de rendre l'accès aux différentes offres flexible pour les communes (selon la structure de la clientèle, les besoins peuvent varier entre IP, PIP et IS).

Il serait judicieux que l'élaboration des incitations et des objectifs repose sur une analyse minutieuse du système actuel des POIAS ainsi que sur une évaluation indépendante, scientifique et critique du système d'incitation qui a été introduit dans le domaine de l'asile (NA BE). Or, de tels documents n'existent pas à ce jour.

Motivation de l'urgence : conformément au calendrier public de la DSSI, le programme prévu est serré – appel d'offres au début 2025, adjudication au début 2026, basculement dans le nouveau système au début 2027. Il est donc important, tant pour les services et les partenaires impliqués que pour le canton, de clarifier de toute urgence la question du processus.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive), puisque sa réalisation relève des compétences du Conseil-exécutif ou, en l'espèce, de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI), à exécuter les actes législatifs, à statuer sur les recours et à remplir les tâches qui lui incombent (art. 67 LPASoc¹). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Point 1 : Le Conseil-exécutif est chargé de suspendre avec effet immédiat l'appel d'offres prévu pour les programmes d'occupation et d'insertion proposés dans le cadre de l'aide sociale (POIAS).

Dans le cadre du projet de remaniement de l'insertion professionnelle, la DSSI a chargé le cabinet d'avocats Kellerhals Carrard² d'un avis de droit duquel il ressort qu'un appel d'offres public est juridiquement impératif pour les POIAS. Les travaux en lien avec la procédure d'adjudication ne démarreront cependant pas avant qu'un modèle largement soutenu dudit projet soit élaboré. Par conséquent, le gouvernement approuve la suspension de l'appel d'offres prévu pour les POIAS.

¹ Loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc ; RSB 860.2)

² <https://www.gsi.be.ch/fr/start/ueber-uns/amt-fuer-integration-und-soziales/projekte-ais/veraenderungen-arbeitsintegration.html>

Le Conseil-exécutif ne partage pas les craintes des motionnaires qu'une procédure d'adjudication entraîne automatiquement l'abandon de partenariats fructueux entre les prestataires et les milieux économiques. Néanmoins, force est de constater que l'offre du marché est aujourd'hui nettement plus vaste que par le passé et qu'elle ne se compose pas seulement de partenaires POIAS (elle inclut aussi des partenaires régionaux du domaine de l'asile p. ex.). Une ouverture du marché peut permettre de stimuler l'innovation et de proposer des programmes davantage adaptés aux besoins des bénéficiaires de l'aide sociale. Contrairement à ce que la présente motion laisse entendre, il n'est pas question que l'appel d'offres impose une coupe claire dans un domaine qui fonctionne plutôt bien. La DSSI envisage en effet de maintenir les éléments du système qui ont fait leurs preuves tout en élargissant le marché à d'autres prestataires afin de favoriser de nouvelles approches en matière d'insertion professionnelle dans le canton de Berne et de corriger les défauts structurels qui sont apparus avec le temps.

Comme précisé par les motionnaires, il existe un large consensus sur le fait que le système des POIAS nécessite un remaniement conceptuel. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif renvoie à sa réponse à l'interpellation 114-2024³, qui expose en détails les raisons d'une redéfinition du système (les conditions du marché du travail qui évoluent, un modèle de rémunération jusqu'alors uniquement basé sur le taux d'occupation des programmes, des méthodes de décompte non autorisées ainsi que des problèmes de liquidités ou de capitaux propres chez les prestataires).

Point 2 : Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer le nouveau modèle d'intégration sociale et professionnelle en collaboration avec les communes et la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE) et de former à cet effet un groupe de travail paritaire ; il faudra veiller à associer de manière appropriée les prestataires actuels et l'économie au processus d'élaboration.

Conformément à l'article 67, alinéa 1 LPASoc, la DSSI est compétente pour mettre en place les prestations requises pour l'insertion professionnelle et sociale. Les communes peuvent quant à elles mettre en place des prestations additionnelles aux programmes en question (art. 67, al. 2 LPASoc). Même s'il est bien de la responsabilité de la DSSI de veiller à ce que les programmes soient adéquats et de les développer, le Conseil-exécutif salue le fait que les acteurs concernés soient associés à l'élaboration du nouveau modèle. En outre, il estime qu'il est judicieux de créer un groupe de travail spécialisé, comme l'a prévu la DSSI. Cependant, en raison de la délimitation claire des responsabilités dans la législation, il n'est pas pertinent que ce groupe de travail soit paritaire, ni qu'il soit nommé par le Conseil-exécutif.

Comme cela a déjà été dit dans la réponse à l'interpellation 114-2024, les principales parties prenantes ont bel et bien été intégrées tout au long de la première étape du projet, de même que les prestataires actuels (entretiens avec la BKSE, échanges d'information avec l'Association des communes bernoises, entretiens annuels et tables rondes avec les partenaires POIAS, etc.) et il est prévu de les associer encore davantage par la suite. S'agissant de l'organisation future de l'insertion professionnelle, il est vrai que tant les visions que les attentes sont diverses et variées. C'est pourquoi la DSSI instituera un groupe de travail spécialisé qui aura pour vocation d'expliquer les différences conceptuelles aux parties prenantes, d'identifier les points communs et enfin de développer un modèle largement soutenu. De plus, pour éviter les conflits d'intérêts, la DSSI tient à ce qu'aucun membre du groupe de travail ne porte plusieurs casquettes (p. ex. membre de la direction de la BKSE et fonction chez un partenaire POIAS). Le droit des marchés publics fixe des limites en ce qui concerne l'implication des partenaires POIAS actuels. Si leur participation devait être importante

³ <https://www.rrggr-service.apps.be.ch/api/rr/documents/document/21f451a6c52e4eb5b7212a98f5715d7c-332/10/RRB-14.08.2024-fr.pdf>

lors de la préparation des documents d'appel d'offres, ils pourraient ne pas avoir le droit de déposer une offre. Les partenaires POIAS seront toutefois associés de manière appropriée via les canaux d'échanges susmentionnés. Enfin, la DSSI a prévu de prendre contact avec les associations économiques et de tenir compte de leurs points de vue et propositions.

Point 3 : Le Conseil-exécutif est chargé de prévoir que, le cas échéant, un appel d'offres ne soit lancé que sur la base du nouveau modèle et soit accompagné par le groupe de travail responsable de l'élaboration du modèle.

Comme expliqué au point 2, la DSSI va maintenant mettre en place un groupe de travail qui aura pour mission de concevoir le nouveau modèle, lequel devra bénéficier d'un large soutien avant que la procédure d'adjudication ne soit mise en œuvre.

Point 4 : Le Conseil-exécutif est chargé de prévoir que les offres destinées aux groupes concernés dont les besoins d'intégration sont essentiellement d'ordre social soient régies par le futur plan, à l'instar des offres visant l'intégration professionnelle, et que le financement de ces offres soit clarifié.

Se fondant sur la LPASoc, le canton de Berne a mis en place un grand nombre de programmes d'insertion professionnelle et sociale. Bien que les POIAS y jouent un rôle considérable, il ne s'agit pas des seules offres dans ce domaine. Le Conseil-exécutif entend désormais adopter une approche plus globale, axée sur les besoins individuels des personnes concernées. Outre les objectifs des programmes d'action sociale fixés à l'article 1 LPASoc, le fait de permettre à des bénéficiaires de l'aide sociale de devenir indépendants financièrement continue de constituer un objectif central.

Il est prévu dans le nouveau système qu'un service d'évaluation et d'aiguillage indépendant décide de quel programme une personne a besoin selon des critères précis. À l'heure actuelle, il arrive que des partenaires POIAS attribuent une place sur la base de leurs propres intérêts économiques. Il convient de mettre un terme à cette pratique à l'avenir en introduisant un processus indépendant, et ce d'autant plus que les éléments de rétribution basés sur les résultats viendraient renforcer de telles incitations négatives. Le nouveau modèle ne prévoit pas seulement de rétribuer les placements sur le marché du travail : selon le groupe cible, une formation réussie ou une qualification validée ainsi que le passage d'une mesure de stabilisation à un programme d'insertion visant une formation, une qualification ou un placement seront aussi récompensés.

Point 5 : Le Conseil-exécutif est chargé de prévoir que le modèle soit fondé sur les éléments et les structures des POIAS ayant déjà démontré leur pertinence, et que tout changement structurel en profondeur repose sur des évaluations et sur la démonstration de sa valeur ajoutée réelle.

L'ébauche actuelle prévoit un nouveau système des POIAS s'articulant autour de cinq axes résultant des analyses mentionnées ci-après. L'avis de droit mentionné au point 1 met en évidence le fait qu'un appel d'offres public est juridiquement impératif pour les POIAS. Le système de financement a quant à lui fait l'objet d'une analyse par l'entreprise PwC, qui recommande un nouveau modèle de rétribution et une dissociation entre évaluations et programmes proprement dits. Enfin, il sera tenu compte de la vaste consultation menée en 2020 dans le cadre du projet d'optimisation de l'insertion professionnelle dans le canton de Berne (IP-BE). Les cinq axes de l'ébauche du projet sont les suivants :

- reprendre les éléments qui ont fait leurs preuves et assurer un bon accès à l'insertion professionnelle et sociale ;
- procéder à un appel d'offres ;
- introduire une rétribution basée sur les résultats ;
- dissocier évaluations et programmes proprement dits ;
- réduire le nombre de régions tout en maintenant l'ancrage régional.

Les motionnaires précisent qu'il serait judicieux, entre autres, que l'évaluation du système d'incitation qui a été introduit dans le domaine de l'asile et des personnes réfugiées à la suite de la restructuration dudit domaine (projet NA-BE) serve de base à l'élaboration d'incitations adaptées et à la fixation d'objectifs pertinents dans le cadre du projet de remaniement de l'insertion professionnelle. Une analyse de l'impact du projet NA-BE est prévue en 2026, de sorte que les résultats devraient être disponibles en 2027. Cependant, le système appliqué dans le projet NA-BE ne peut pas être directement comparé avec le système des POIAS, même si les aspects positifs du projet NA-BE seront évidemment repris.

Destinataire

– Grand Conseil