



**Ordonnance sur la collaboration des services communaux avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et l'indemnisation des communes (OCInd)
(Modification)**

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Contexte	1
2.1 Lacunes du système appliqué jusqu'ici.....	1
2.2 Changement de système prévu	2
2.3 Définition des catégories de cas	2
2.4 Détermination des forfaits par cas	3
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation	3
4. Forme de l'acte législatif.....	4
5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution	4
6. Commentaire des articles.....	4
7. Répercussions financières	9
8. Répercussions sur le personnel et l'organisation.....	9
9. Répercussions sur les communes	10
10. Résultat de la consultation	10

Rapport

présenté par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques au Conseil-exécutif concernant la modification de l'ordonnance sur la collaboration des services communaux avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et l'indemnisation des communes (OCInd)

1. Synthèse

La présente modification vise à accroître la transparence de l'évolution des coûts dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte. Les services communaux seront désormais indemnisés pour les prestations fournies sur mandat des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) non plus de manière indirecte, par le financement de postes, mais en fonction des prestations effectivement fournies. Un système de forfait par cas est introduit à cette fin.

Le versement de forfaits par cas permet au canton d'appliquer un barème plus différencié en fonction de la nature des tâches accomplies par les services communaux. Le nouveau droit, contrairement à l'ancien, prévoit par exemple une distinction entre les simples activités de conseil en vue du dépôt d'une déclaration concernant l'autorité parentale conjointe, d'une part, et la gestion d'une curatelle ou d'une tutelle, d'autre part. Les forfaits par cas sont fixés sur la base des charges moyennes occasionnées par une tâche précise.

L'abandon du financement de postes en faveur du versement de montants forfaitaires par cas garantit une meilleure égalité de traitement des services communaux. La distorsion résultant d'un tel financement, qui pouvait aboutir à ce que des communes dont les services sociaux faisaient face à une charge de travail identique touchent des indemnités sensiblement divergentes, disparaît. De plus, toutes les catégories de cas ne sont plus prises en compte de la même manière, les charges effectives étant désormais déterminantes. Ainsi, les services sociaux touchent une rémunération qui dépend des différents degrés de complexité des tâches qui leur sont confiées.

2. Contexte

2.1 Lacunes du système appliqué jusqu'ici

L'article 22, alinéa 1 de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA)¹ prévoit que les APEA collaborent avec les services sociaux et les services d'enquête ainsi qu'avec les curateurs et curatrices professionnels. Dans ce contexte, les services communaux sont tenus, lorsque les APEA l'ordonnent, de procéder aux enquêtes en vue de l'établissement des faits au sens de l'article 446, alinéa 2 du Code civil suisse (CCS)², d'exercer des curatelles et des tutelles sur des mineurs, ainsi que des curatelles sur des adultes, de même que d'exécuter d'autres mesures du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte (voir art. 22, al. 2 LPEA). Le Conseil-exécutif a fixé les modalités de détail de la collaboration et de l'indemnité dans l'OCInd (art. 22, al. 4 LPEA).

Jusqu'ici, l'OCInd réglementait l'indemnisation des communes en application des modalités prévues dans le domaine de l'aide sociale, selon lesquelles les frais imputables de traitement et de perfectionnement du personnel spécialisé et du personnel administratif employés par les services sociaux, de même que les traitements des stagiaires, sont admis à la compensation des charges (art. 80, lit. b et c LASoc³). La fixation des frais de traitement et de perfectionnement qui sont imputables est régie par l'ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale

¹ RSB 213.316

² RS 210

³ Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc; RSB 860.1)

(OASoc)⁴: les organismes responsables des services communaux communiquent le nombre de postes requis pour l'année suivante au canton qui, après examen des indications fournies, détermine l'effectif du personnel nécessaire. Pour ce faire, il se fonde sur les prévisions concernant les cas à traiter et applique un coefficient relatif au nombre de cas par poste à temps complet. Jusqu'ici, la valeur indicative par année était située dans une fourchette de 80 à 100 cas par travailleur social ou travailleuse sociale et de 160 à 200 cas par poste administratif.

Les premières années d'activité des APEA ont mis en lumière diverses faiblesses inhérentes à ce système. Tout d'abord, les frais de traitement dus par le canton ont considérablement augmenté sans que l'on n'enregistre une hausse comparable du nombre de cas, ce qui s'explique par l'existence d'une fourchette prédéfinie. Une telle situation se produit en effet lorsque les services sociaux se situent dans la partie inférieure de la fourchette (80 cas par travailleur social ou travailleuse sociale et 160 cas par poste administratif).

Le modèle n'est pas non plus satisfaisant du point de vue des communes qui, suivant l'endroit où elles se situent dans la fourchette, peuvent toucher des indemnités différentes pour une charge de travail identique ou comparable. A cela s'ajoute que tous les mandats confiés par les APEA aux services sociaux étaient jusqu'ici pris en compte de la même manière. Or, le rapport entre le nombre de cas simples (p. ex. activités de conseil en vue du dépôt d'une déclaration concernant l'autorité parentale conjointe) et le nombre de cas complexes (p. ex. enquête lors d'une mise en danger du bien-être d'un enfant) peut considérablement différer d'un service social à l'autre, d'où une inégalité de traitement choquante entre les communes.

2.2 Changement de système prévu

A l'occasion du réexamen intégral de l'OASoc, sous l'égide de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) a décidé d'abandonner l'ancien système d'indemnisation pour le remplacer par un modèle corrigeant les faiblesses constatées et garantissant, en toute transparence, une égalité de traitement entre les communes. Il s'agissait de faire dépendre le montant de l'indemnisation de la prestation accomplie. De plus, la nouvelle réglementation devait être exempte d'incidence sur les coûts, et partant ne pas entraîner de majoration par rapport aux charges supportées par le canton au cours des trois dernières années. Enfin, le nouveau système ne devait générer ni incitations financières négatives, ni important surcroît de travail administratif.

L'Office des mineurs (OM) a élaboré différents modèles tenant compte de telles exigences et se fondant tous sur le principe du versement d'un forfait par cas pour chaque tâche accomplie sur mandat des APEA. Il s'est avéré que le montant du forfait ainsi que le nombre de catégories de cas donnant lieu à une indemnisation, en particulier, allaient se révéler difficiles à déterminer. En conséquence, un expert externe a été chargé, entre autres, de définir le temps moyen requis pour l'accomplissement des tâches confiées aux services sociaux.

2.3 Définition des catégories de cas

La définition de plusieurs catégories de cas est de nature à rendre la rémunération des communes plus juste et plus conforme au travail effectivement accompli. Cependant, une spécification trop poussée poserait des problèmes de classification, et accroîtrait le travail administratif de relevé des données et de décompte. La solution consiste à différencier en particulier les tâches primordiales des services sociaux (enquêtes ainsi que gestion de curatelles et de tutelles). Par ailleurs, une distinction entre les tâches concernant des mineurs, d'une part, et les adultes, d'autre part, se justifie car la charge de travail n'est pas la même. Enfin, il s'agit également de tenir compte des tâches spéciales accomplies par les services sociaux, comme les conseils en vue du dépôt d'une déclaration concernant l'autorité parentale conjointe ou encore la surveillance du placement d'enfants.

⁴ Ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale (OASoc; RSB 860.111)

L'indemnisation versée pour le suivi des curateurs et curatrices privés ne subit en revanche pas de modification. Les activités de conseil et de soutien en faveur de ceux-ci, ainsi que la tenue des comptes, donnent en effet déjà lieu à une indemnité forfaitaire.

2.4 Détermination des forfaits par cas

Le principe selon lequel le changement de système ne devait pas entraîner de coûts supplémentaires pour le canton a présidé à la détermination des forfaits par cas. Il n'en reste pas moins que, s'agissant de la définition du travail requis, les distinctions faites entre les différentes catégories sont davantage dans l'intérêt des communes. Les tâches qui prennent relativement peu de temps (comme les conseils prodigués aux parents en vue du dépôt d'une déclaration concernant l'autorité parentale conjointe) ne sont plus autant rémunérées qu'un mandat d'enquête ou la gestion d'une curatelle. Les ressources financières ainsi libérées peuvent donc être affectées à des cas plus complexes (comme les enquêtes lors de la mise en danger du bien-être d'un enfant).

Un spécialiste reconnu du domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte, Urs Vogel, s'est vu confier un mandat d'expertise portant sur la charge de travail moyenne (en heures) qu'impliquent les tâches de chaque catégorie. L'expertise se fonde sur les données effectives de la pratique, les recommandations d'organisations spécialisées ainsi que des estimations tenant compte des exigences qualitatives imposées par la législation. Une distinction a été opérée entre le travail social et le travail de nature purement administrative.

Le tarif horaire d'indemnisation (en francs) se fonde sur l'ordonnance fixant les émoluments de l'administration cantonale (ordonnance sur les émoluments, OE^{mo}⁵). Les tarifs prévus dans cette ordonnance sont déterminés de sorte à couvrir, en moyenne, la totalité des coûts pour l'ensemble de l'administration (art. 8 OE^{mo}). Il s'agit donc de tarifs couvrant les coûts complets, soit l'ensemble du travail administratif requis, frais d'infrastructure compris en vertu de l'article 10 OE^{mo}.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La modification de l'ordonnance proposée n'entraîne aucun transfert de tâches supplémentaires aux services communaux. Les adjonctions, à l'article 3, ne consistent qu'en une précision du catalogue des tâches d'ores et déjà accomplies par ceux-ci. La nouveauté réside dans la nature de l'indemnisation des communes pour les prestations fournies sur mandat des APEA. L'article 7 énumère les tâches primordiales des services sociaux tout en fixant l'indemnisation forfaitaire due pour chacune d'elles. Les changements portant sur les prestations de soutien en faveur des mandataires privés sont quant à eux de nature purement formelle puisque ces dernières donnaient déjà droit, jusqu'ici, à une indemnisation forfaitaire. En revanche, l'adaptation des forfaits à la progression des traitements du personnel cantonal (art. 7, al. 5) est nouvelle.

Le versement de l'indemnisation aux services communaux fait pour sa part l'objet d'une nouvelle réglementation. Il est prévu que l'OM fixe chaque année la somme due aux communes sur la base des chiffres moyens relevés pendant deux années consécutives. Les répercussions de fortes fluctuations du nombre de cas s'en trouvent atténuées ou alors différées et les communes sont en mesure d'adapter l'effectif de leur personnel au fur et à mesure.

L'indemnisation par catégories de tâches exige que le relevé du nombre de cas auprès des APEA et des services sociaux soit un peu plus différencié que jusqu'ici. Le travail administratif supplémentaire ainsi requis ne devrait toutefois pas être considérable, dès lors que les chiffres sont, à l'heure actuelle déjà, largement collectés par les services communaux ou les APEA. Dans le souci d'éviter les erreurs de décompte et les difficultés, l'OM informe suffisamment tôt sur le processus de relevé des données, sur la date ainsi que sur l'étendue de la remise des données (art. 9, al. 1).

⁵ RSB 154.21

Les services sociaux doivent disposer de personnel spécialisé suffisamment formé, à même de garantir la qualité de l'accomplissement des tâches. Ils sont par conséquent tenus d'engager le personnel spécialisé et le personnel administratif requis (voir art. 13).

4. Forme de l'acte législatif

Les modifications proposées se fondent sur les articles 22, alinéa 4, 35, alinéa 4 et 75 LPEA, raison pour laquelle elles sont décidées par le Conseil-exécutif par voie d'ordonnance. Les consultations en matière de protection de l'enfant qui ne se déroulent pas dans le cadre des mesures ordonnées par une autorité (dites interventions préventives) ne sont pas financées actuellement par l'intermédiaire de l'OCInd mais par le biais de la compensation des charges puisque la LPEA ne comporte aucune base légale permettant de porter ces coûts à la charge du canton.

5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution

La mise en œuvre des nouvelles dispositions est coordonnée par l'OM. Les communes seront informées à un stade précoce des détails en la matière (cf. art. 9, al. 1). La collaboration avec les APEA relève des fonctions de pilotage et de surveillance de l'OM. Les répercussions des nouveaux forfaits par cas sur les coûts dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte relevant d'une autorité font l'objet d'un examen (voir ch. 7).

6. Commentaire des articles

Article 3, alinéa 1, lettres i à o

L'article 3 prévoit, à l'alinéa 1, une énumération non exhaustive des tâches que les services communaux accomplissent à la demande des APEA. Il a été décidé de renoncer à mentionner des activités spécifiques qui ont un rapport étroit avec des tâches déjà précisées dans la disposition et qui sont rémunérées elles aussi dans le cadre des forfaits par cas prévus pour ces tâches (voir art. 7, al. 1, lit. a et b).

A l'alinéa 1, différentes activités relevant du placement d'enfants sont désormais présentées séparément (lit. i à l) puisque le forfait par cas n'est pas le même pour chacune d'entre elles. C'est pour la même raison que la surveillance des offres d'accueil à la journée est mentionnée de façon distincte (lit. m), tout comme les conseils aux parents non mariés en vue du dépôt d'une déclaration concernant l'autorité parentale conjointe (art. 298a, al. 3 CC) (lit. n). Il s'agit aussi, dans ce dernier cas, d'une des tâches confiées jusqu'ici aux APEA par les services sociaux. Elle est désormais rémunérée au moyen d'un forfait spécial (voir art. 7, al. 1, lit. h).

Il peut exceptionnellement arriver que le service social doive calculer la participation aux coûts des parents à une mesure de protection d'un enfant ordonnée par une autorité ou déterminer la situation économique d'une personne adulte avant même qu'une curatelle n'ait été instituée ou sans qu'un mandat d'enquête ne soit en cours. Etant donné qu'en pareil cas, il n'existe pas de rapport avec une autre activité rémunérée par un forfait par cas, ces tâches sont désormais mentionnées expressément (lit. o). En revanche, s'il existe une curatelle ou si un mandat d'enquête au sens de la lettre a a été attribué, la contribution parentale et l'évaluation de la situation économique ne font pas l'objet d'indemnités calculées séparément.

Article 7, alinéa 1

Les communes sont désormais indemnisées en fonction de la charge de travail effective qu'implique l'accomplissement de tâches dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte. Dès lors, toutes les dispositions ayant trait à l'ancien système de financement de postes de travail sont abrogées.

L'alinéa 1, lettres a à m détermine les forfaits par cas pour les différentes catégories de tâches. Les forfaits ont été calculés sur la base d'une charge de travail horaire moyenne pour chacune des catégories, et compte tenu du fait que les services communaux sont en mesure de régler assez rapidement de nombreux cas, mais sont aussi régulièrement confrontés à des

cas complexes occasionnant une charge de travail élevée. Le nombre d'heures déterminé – à partir de données annuelles en quantité suffisante – ne correspond donc pas à une valeur indicative du temps pouvant être consacré au maximum à chaque cas, mais bien à une moyenne approximative.

Jusqu'à maintenant, même lorsque le service social était intervenu plusieurs fois à la demande de l'APEA, il n'était possible de comptabiliser qu'un seul cas par année et par personne. Dorénavant, l'interdiction du double décompte devrait être partiellement supprimée, ce qui permettra de rémunérer les services sociaux en tenant mieux compte de leur travail. Si une enquête est menée en vue de l'établissement des faits dans un cas de protection d'un enfant ou d'un adulte et que la même année, l'institution d'une curatelle est ordonnée, un forfait par cas sera versé aussi bien pour cette dernière que pour l'enquête. Par contre, il ne sera plus possible de faire valoir un forfait supplémentaire au sujet d'une curatelle en cours (voir art. 7, al. 2).

Il convient par ailleurs de relever qu'un financement croisé entre les différentes catégories de cas n'est pas exclu. En effet, suivant les aptitudes du personnel et les structures organisationnelles des différents services, certaines catégories peuvent donner lieu à une indemnisation trop généreuse ou, au contraire, insuffisante. Il se peut également que la moyenne ne reflète pas la pondération effective entre le travail social et les tâches administratives dans tous les services communaux. Il n'en reste pas moins que les communes – dans l'ensemble – doivent continuer à disposer des mêmes ressources financières que jusqu'ici. Dès lors, il n'y a pas lieu de s'attendre non plus à une baisse qualitative dans l'accomplissement des tâches.

Les forfaits ont été calculés compte tenu de la charge de travail moyenne ci-après:

	Travail social	Administration
Lettre a	23 h	2 h
Lettre b	9 h	1 h
Lettre c	25 h	5 h
Lettre d	16 h	14 h
Lettre e	6 h	
Lettre f	4 h	
Lettre g	6 h	
Lettre h	3 h	
Lettre m	3 h	3 h

Les forfaits par cas énoncés aux lettres e à h comprennent à la fois le travail social et les tâches administratives.

Le calcul des forfaits par cas repose sur la multiplication du temps de travail par les tarifs de l'ordonnance sur les émoluments (cf. ch. 2.4 supra). Les tarifs de 120 francs pour le travail social et de 90 francs pour l'administration sont assez généreux dès lors que tout le personnel des services communaux n'est pas rémunéré selon des classes de traitement identiques. Ils ont été réduits de 10 pour cent, soit respectivement à 108 et à 81 francs, car le tarif de l'ordonnance sur les émoluments couvre les frais d'infrastructure alors que ceux-ci sont, comme jusqu'ici, à la charge des communes et non du canton.

Lettres a et b

Les forfaits pour les enquêtes sont versés pour des tâches très variées qui sont toutes attribuées par les APEA. Il a été tenu compte lors de l'estimation du travail et donc de la détermination des forfaits par cas du fait que les services sociaux doivent accomplir des mandats qui peuvent être faciles à régler ou, à l'inverse, supposer un travail complexe et long. Vu que les calculs se sont fondés sur le volume des cas traités jusqu'alors, le montant des forfaits par

cas reflète également le fait que les services sociaux doivent travailler plusieurs fois, pour le compte des APEA, avec la même personne. Par conséquent, le principe du versement d'un forfait unique pour une enquête par personne et par année continue à s'appliquer. Le mandat des APEA, qui doit être rémunéré, est comptabilisé une seule fois durant l'année où il a été attribué, même si le service social ne l'accomplit qu'au cours de l'année suivante.

C'est généralement l'attribution d'un mandat par l'APEA au service social (le plus souvent sous la forme d'une ordonnance de procédure) qui donne droit à une indemnisation au moyen d'un forfait par cas. Cela ne s'applique pas, toutefois, aux conventions d'entretien qui sont souvent préparées par le service social sans mandat formulé expressément par l'APEA. En pareil cas, le droit à une indemnisation ne naît qu'au moment du dépôt de la convention d'entretien ou de prise en charge susceptible d'être approuvée car c'est à ce stade seulement que l'APEA a généralement connaissance des travaux du service social.

Lettres c et d

Les forfaits par cas permettent d'indemniser les services sociaux pour la gestion d'une curatelle ou d'une tutelle. Les tâches de la personne chargée de la curatelle comprennent également les activités qui sont en rapport étroit avec la gestion des mandats, telle que le décompte de l'excédent qui consiste pour le service social, à la demande d'une APEA, à se charger de l'examen et du recouvrement des prestations de tiers afin de couvrir les coûts des mesures ou encore à calculer la contribution des parents à une mesure de protection d'un enfant. Ces activités font logiquement l'objet d'une indemnisation commune et ne sont pas rémunérées séparément.

Le fait que les curatelles ne supposent pas toutes le même travail a été pris en compte dans ces forfaits par cas.

Lettre e

Les services sociaux assument différentes tâches dans le domaine du placement d'enfants. Les enquêtes concernant l'octroi d'une autorisation générale d'accueillir des enfants (art. 3, al. 4 de l'ordonnance réglant le placement d'enfants⁶) exigent notamment un travail très important. Cette tâche étant comparable à un mandat d'enquête dans le cadre de la protection d'un enfant, elle donne droit à une indemnisation au moyen d'un forfait par cas conformément à la lettre a. En revanche, les enquêtes menées en vue de l'octroi d'une autorisation au sens de l'article 3, alinéa 3 (qui doivent constater l'adéquation entre les parents nourriciers et l'enfant) et la surveillance du placement d'enfants (art. 10 OPE⁷) sont rémunérées avec les mêmes forfaits que ceux prévus à la lettre e. Cela se justifie par le fait que le travail pour un examen lié à la question de l'adéquation est en principe nettement moins important que celui qu'exige l'octroi d'une autorisation générale d'accueillir des enfants. Le forfait prévu à la lettre e est accordé chaque année pour les enfants placés qui relèvent de la compétence du service social, pour autant que la question de l'adéquation ou la surveillance ne soient pas prises en charge par une organisation privée de surveillance du placement d'enfants. Le montant du forfait a été fixé compte tenu du travail supplémentaire requis par l'examen de l'adéquation, qui s'ajoute à celui de l'activité de surveillance ordinaire.

Lettres f et g

Dans la mesure où les services sociaux assument eux-mêmes la surveillance des offres d'accueil à la journée, un forfait prévu par la lettre f leur est versé pour l'activité de surveillance de chacune d'entre elles. Si la surveillance est déléguée à une organisation d'accueil familial de jour, le service social est rémunéré au moyen du forfait prévu à la lettre g (en pareil cas, le forfait selon la lettre e n'est pas appliqué). Un seul forfait par année est accordé pour chaque organisation d'accueil familial de jour.

⁶ RSB 213.233

⁷ Ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (RS 211.222.338)

Lettre h

Le forfait prévu est versé pour les conseils prodigués une seule fois aux parents non mariés en vue du dépôt d'une déclaration concernant l'autorité parentale conjointe (art. 298a, al. 3 CC). Le service social présente un rapport succinct à l'APEA qui permet à cette dernière de procéder à un relevé statistique de l'activité de conseil. Si les conseils aux parents débouchent sur la préparation d'une convention d'entretien ou d'une convention d'entretien et de prise en charge susceptible d'être approuvée, un forfait selon la lettre a peut être versé.

Lettres i à l

Les forfaits par cas énoncés aux lettres *i* à *l* correspondent aux montants versés jusqu'ici pour le suivi des mandataires privés. Le forfait lié au recrutement (lit. *l*) ne peut être perçu qu'une seule fois (la première année) puisqu'il rémunère les tâches occasionnées par la recherche de nouveaux mandataires privés. Le forfait prévu à la lettre *k* présuppose que le service social soit intervenu au moins deux fois pour prodiguer des conseils. Dès lors, un mandataire privé ne participant qu'à un cours de perfectionnement proposé par le service social ne donne pas droit au versement du forfait par cas.

Lettre m

Le forfait prévu est accordé pour le calcul de la contribution des parents aux coûts de la mesure et pour l'établissement des conditions de fortune des personnes adultes si l'APEA n'a institué aucune curatelle et qu'aucun mandat d'enquête selon l'article 3, alinéa 1, lettres *a* ou *c* n'a été attribué.

Article 7, alinéa 2

L'évaluation du travail requis puis la détermination des forfaits pour les enquêtes selon l'alinéa 1, lettres *a* et *b* se sont fondées essentiellement sur le nombre de cas traités jusqu'à maintenant. Il a par conséquent été tenu compte du fait qu'en présence d'une curatelle en cours, aucune enquête supplémentaire ne peut être comptabilisée. Il n'est pas possible, dans ce cas, de faire valoir d'autres forfaits que ceux prévus par les lettres *c* et *d*. A cela s'ajoute le fait que diverses tâches font partie du mandat de la curatelle.

Article 7, alinéa 3

Même lorsqu'un service social doit intervenir plus d'une fois pour la même personne sur mandat d'une APEA, un seul forfait pour l'enquête peut être perçu (al. 1, lit. *a* ou *b*). L'alinéa 3 prévoit qu'il est possible de déroger à ce principe dans certains cas exceptionnels et de prévoir un deuxième forfait par personne et par année en cas d'enquête, pour autant qu'il n'y ait aucun rapport étroit entre les deux mandats et que l'enquête requière un travail important. Ainsi, deux forfaits peuvent par exemple être versés la même année si le service social a d'abord rédigé une convention d'entretien susceptible d'être approuvée et qu'il doit, plus tard, se charger d'une enquête en vue d'instituer une mesure de protection pour un enfant. Par contre, si les deux cas concernent une mise en danger du bien-être d'un enfant, aucun forfait supplémentaire ne pourra être perçu. L'APEA indique au service social, au moment où elle lui attribue le mandat, si ce dernier lui donne droit à un second forfait.

Article 7, alinéa 4

L'indemnisation des communes pour une catégorie de cas précise correspond en principe à la multiplication du forfait par le nombre de cas annuels. La gestion de curatelles ou de tutelles par les services communaux requiert toutefois une réglementation particulière, car elle s'étend normalement sur plusieurs années. Le nombre de mandats est donc relevé une fois par année, à un jour déterminant. Cette manière de procéder tient compte du fait que les curatelles et les tutelles débutent et s'achèvent le plus souvent en cours d'année. Les travaux de clôture qui doivent souvent être effectués une fois que la curatelle a légalement pris fin sont pris en considération puisque c'est la date de réception du rapport final qui est déterminante pour le décompte des cas, pour autant que ce rapport soit remis dans un délai acceptable (soit, en général, dans les deux mois suivant le terme légal de la curatelle).

Article 7, alinéa 5

Il est prévu que les forfaits suivent l'évolution des coûts dans le domaine du personnel. Il appartient donc à l'OM, en vertu du présent alinéa, de les adapter chaque année à la croissance de la masse salariale arrêtée pour le personnel cantonal. Il s'agit de l'élément des mesures salariales (progression générale et progression individuelle des traitements) qui entraîne une augmentation de la masse salariale pour le personnel cantonal et le corps enseignant. La partie financée par les gains de rotation n'est quant à elle pas prise en compte, car ceux-ci n'ont pas d'incidence sur le budget. Ce mécanisme est aussi appliqué aux importants établissements subventionnés. Le cas échéant, des mesures salariales négatives devraient elles aussi se répercuter sur le calcul des forfaits par cas, en étant déduites de ceux-ci. Les forfaits sont recalculés sur la base des adaptations apportées aux traitements du personnel cantonal de l'année précédente lorsqu'il s'agit de fixer le montant de l'indemnisation conformément à l'article 8.

Article 8

Au début de l'année, l'OM calcule le total des forfaits par cas dus sur la base du nombre de cas enregistrés l'année précédente (al. 1). Le montant effectif du versement correspond toutefois à la moyenne des montants calculés en application de l'alinéa 1 pour les deux dernières années (addition de tous les montants, puis division du total par deux). Ce mode de faire garantit une certaine sécurité en matière de planification financière, même lorsque le nombre de cas fluctue. De plus, il atténue les répercussions du changement de système (cf. ch. 9). Si le nombre de communes affilié à un service social se modifie, il convient d'en tenir compte de manière appropriée lors du calcul de l'indemnisation.

En principe, l'OM calcule le montant à verser aux communes au début de chaque année, dès que les APEA et les services communaux lui ont livré les données nécessaires. Il communique le résultat auquel il parvient aux services communaux en leur donnant l'occasion de prendre position. Ensuite, il fixe le montant de l'indemnisation des communes par voie de décision (al. 3). Au surplus, la procédure et les voies de droit sont régies par les dispositions de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)⁸. Le versement effectif intervient dans les 30 jours suivant le prononcé de la décision (al. 4).

Article 9

Pour calculer le montant de l'indemnisation, l'OM a besoin de la statistique du nombre de cas des APEA et de certaines données des services communaux. Il fixe les modalités de la détermination du nombre de cas suffisamment tôt pour que toutes les données puissent lui être fournies en temps opportun, au début de l'année.

Avant d'établir le montant de l'indemnisation, l'OM examine et compare les données qui lui ont été transmises. S'il constate une divergence entre les indications fournies par les APEA, d'une part, et les services communaux, d'autre part, il met les données au net d'entente avec les entités concernées. Si les indications provenant des services sociaux n'ont pas un degré de plausibilité suffisant, l'OM peut demander les listes d'affaires pour vérification puis, sur cette base, procéder à une comparaison détaillée avec le système d'administration des affaires de l'APEA ainsi qu'à des contrôles par sondage (p. ex. par rapport aux prestations fournies par les mandataires privés). Si le service communal ne remet pas les indications nécessaires en dépit de rappels, l'OM peut réduire le montant de l'indemnisation en conséquence.

Article 10, alinéa 1

Le temps consacré à la formation des stagiaires est compris dans les forfaits par cas prévus et est donc intégré à l'indemnisation. Cette formation n'implique toutefois pas uniquement un travail supplémentaire puisque les stagiaires peuvent partiellement décharger le personnel et gérer de manière autonome certains dossiers qui sont rémunérés par le canton au moyen du forfait par cas ordinaire. Par conséquent, la contribution supplémentaire pour la formation de

⁸ RSB 155.21

stagiaires ne doit pas être considérée comme une rémunération pour le travail fourni mais uniquement comme une incitation à créer des postes de stagiaires.

Les salaires des stagiaires continuent à être rémunérés sur la base de l'article 35 OASoc. Vu que les stagiaires effectuent aussi des activités dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte, la JCE et la SAP se partagent les coûts à la charge du canton.

Articles 11, 12 et 14

Les articles 11, 12 et 14 sont abrogés en raison du changement de système.

Article 13

L'indemnisation versée aux communes sous la forme de forfaits par cas consiste en montants affectés qui doivent être attribués exclusivement à l'accomplissement de tâches dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte. En conséquence, l'article 13 prévoit que les services communaux disposent du personnel spécialisé et du personnel administratif dont ils ont besoin pour accomplir les tâches qui leur sont confiées (al. 1). Comme jusqu'ici, les exigences posées au personnel spécialisé du service communal sont régies par l'OASoc (al. 2). A des fins de contrôle, l'OM peut exiger que le service social lui remette une liste des personnes actives dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte précisant la formation et le taux d'occupation de chacune d'elles ainsi que leurs frais de traitement (al. 3).

T1-1

Le montant à verser aux communes en 2017 ne peut pas, faute de données, être calculé sur la base de moyennes en application de l'article 8, alinéa 2, 1^{re} phrase. L'OM peut donc se fonder sur la moyenne des frais des traitements qui, en vertu de la présente ordonnance, étaient à la charge de la JCE en 2016.

7. Répercussions financières

Les modifications proposées n'auront probablement pas de répercussions financières pour le canton. Les forfaits par cas ont été fixés de telle sorte que les dépenses n'augmentent pas si le nombre de cas reste le même. Une hausse des coûts pourrait toutefois survenir si le canton était obligé, suite à un jugement du Tribunal administratif dans une procédure pendante, d'indemniser les communes pour l'utilisation de leurs infrastructures dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte. Dans un tel cas de figure, il faudrait partir du principe que les indemnisations globales versées aux communes seraient majorées de 10 pour cent environ, puisque les tarifs horaire sur lesquels se fonde le calcul des forfaits par cas devraient être augmentés en conséquence (voir ch. 6 au sujet de l'art. 7, al. 1 supra).

L'évolution des coûts dépend en outre de façon déterminante du nombre de cas relevant de la protection de l'enfant et de l'adulte, des cas qui, à leur tour, sont liés à des facteurs tels que le développement démographique et sociographique, qui ne peuvent pas être influencés. Il est par ailleurs très difficile de prévoir les incidences des modifications apportées au droit supérieur. Il se peut que les changements du droit régissant les contributions d'entretien en vigueur au 1^{er} janvier 2017 donnent lieu à une adaptation des conventions d'entretien actuelles, ce qui entraînerait une augmentation des cas devant faire l'objet d'une indemnisation.

Par ailleurs, l'évolution des coûts dépend d'une comptabilisation correcte par les services sociaux et les APEA, raison pour laquelle les répercussions sur les coûts dues à l'introduction des forfaits par cas devront être soigneusement examinées après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Il est prévu que le Directoire des APEA et l'OM instituent un groupe de travail à cet effet.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a pas de répercussions notoires sur le personnel et l'organisation du canton.

9. Répercussions sur les communes

L'indemnisation des services communaux au moyen de forfaits par cas est plus équitable, puisqu'elle se fonde sur les charges effectives. Force est toutefois de s'attendre à ce que le changement de système se traduise par une certaine redistribution des ressources entre les communes. Ainsi, les services sociaux qui, jusqu'ici, se situaient plutôt à proximité de la limite inférieure s'agissant du nombre de dossiers par travailleur social ou travailleuse sociale ou par poste administratif seront moins bien rémunérés à l'avenir, à l'inverse des services communaux devant faire face à un grand nombre de dossiers.

Les différences entre les montants des forfaits par cas seront elles aussi à l'origine d'une redistribution. Les services communaux confrontés à de nombreux cas complexes (p. ex. mises en danger du bien-être d'un enfant) en seront les bénéficiaires tandis que les services fréquemment appelés à traiter des cas plus simples (p. ex. conseils en vue du dépôt d'une déclaration concernant l'autorité parentale conjointe) seront moins rémunérés.

Les reports décrits ci-dessus entre les services sociaux sont acceptables dans la mesure où ils sont le corollaire d'une transparence et d'une équité accrues du système d'indemnisation des communes. Ils ne doivent toutefois pas prêter trop lourdement les communes touchées par une réduction. Si l'indemnisation annuelle diminuait de manière trop soudaine, les services communaux ne seraient guère en mesure d'optimiser à temps l'organisation de leur personnel et leurs structures administratives, ce qui ne manquerait pas d'affecter la qualité du travail. C'est pour cette raison que l'indemnisation des communes est fixée sur la moyenne des deux dernières années.

La prise en compte d'une moyenne comme base de calcul atténue en outre les effets de la fluctuation annuelle du nombre de cas, inévitable au vu de la nature des tâches assumées par les services sociaux. Si l'indemnisation était calculée sur la base des chiffres de l'année précédente uniquement, la planification financière des services communaux deviendrait très incertaine. La solution retenue permet au contraire à ces derniers d'adapter les effectifs de leur personnel au fur et à mesure.

10. Résultat de la consultation

La JCE a mené du 30 mai au 7 juillet 2016 une consultation auprès des milieux intéressés (associations, grandes communes, partis politiques, Directions et Chancellerie d'Etat du canton de Berne) qui a permis de recevoir 35 prises de position. Dans la majorité d'entre elles, le projet dans son ensemble a été bien reçu. Seuls quelques participants rejettent l'idée de l'introduction de forfaits par cas.

Il a été fait mention dans de nombreuses prises de position du souhait de coordonner la révision de l'OCInd et celle de l'OASoc, qui a lieu simultanément. Cette demande a été prise en compte dans la mesure où la matière faisant l'objet de réglementations le permettait (voir notamment l'art. 8, al. 2). S'agissant des délais et des processus liés au relevé de données, il convient de tenir compte du fait qu'une partie des données sont directement saisies par les APEA. En outre, les prestations fournies ne sont plus comptabilisées dans le cadre du décompte de compensation des charges. Par conséquent, les diverses réglementations sont largement propres au système et n'entraînent aucun inconvénient pour les communes.

En raison du principe de la neutralité des coûts, il n'est pas possible de répondre au souhait exprimé par de nombreux participants à la consultation de disposer de forfaits d'un montant plus élevé. Les forfaits demandés entraîneraient une nette augmentation des coûts pour le canton. Par contre, l'idée d'une indemnisation particulière pour les charges des services sociaux dans le domaine de la formation des stagiaires a pu être retenue (voir art. 10, al. 1). Quant à la demande visant une présentation différenciée du catalogue des tâches (art. 3, al. 1) et, partant, de forfaits par cas supplémentaires, il a été possible de la prendre partiellement en compte.

L'indemnisation par le biais de l'OCInd des services sociaux pour les activités non ordonnées par une autorité dans le domaine de la protection de l'enfant, qui a été demandée dans des prises de position, s'est révélée incompatible avec le droit supérieur. Ce que l'on nomme les

consultations préventives sont actuellement financées par l'intermédiaire de la compensation des charges puisque la LPEA ne contient aucune base légale permettant de faire financer ces frais par le canton. Ce point semble justifié, raison pour laquelle son examen sera poursuivi, mais hors du cadre de la révision de la présente ordonnance.

Berne, le 19 octobre 2016

Le directeur de la justice, des affaires
communales et des affaires ecclésiastiques:

Christoph Neuhaus