Rapport

Date de la séance du CE :

Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire :	2023.GSI.1913
Classification :	Non classifié

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

Table des matières

1. Synthèse 1

2. Contexte 2

3. Commentaire des articles 3
3.1 Ordonnance sur l'aide sociale (OASoc) 3
3.2 Ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie (OCAMal) 14

4. Répercussions financières 15
4.1 Charges liées à la migration et à l'introduction pour la période 2025 à 2028 15
4.2 Frais d'exploitation à partir de 2029 15

5. Répercussions sur le personnel et l'organisation 17

6. Répercussions sur les communes 17

7. Résultat de la consultation 17

1. Synthèse

Dans la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)[1], le Grand Conseil a donné au Conseil-exécutif la possibilité d'imposer aux organismes responsables des services sociaux l'utilisation d'un système de gestion des cas uniforme. Il a ensuite approuvé un crédit d'objet pour l'acquisition, la réalisation et l'introduction du logiciel NFFS (de l'allemand *neues Fallführungssystem*). Le présent projet constitue la troisième étape de ce processus : la révision partielle de l'OASoc vise à introduire les dispositions d'exécution requises pour prescrire l'usage de ce système, défini par l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS), en vertu de l'article 57k, alinéa 1 LASoc. Il s'agit en outre de réglementer la structure d'exploitation ainsi que le financement des frais d'exploitation et de développement à partir du 1er janvier 2029.

Pour ce qui est des tâches incombant aux services sociaux en vertu de la législation spéciale (dans les domaines de la protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que du placement familial, avant tout), tant l'obligation d'utiliser le NFFS que le financement des frais d'exploitation ne pourront être réglés qu'après l'adaptation des bases légales ad hoc, à savoir la loi du 1er février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA)[2] et la loi du 3 décembre 2020 sur les prestations particulières d'encouragement et de

[1] RSB 860.1
[2] RSB 213.316

protection destinées aux enfants (LPEP)[3]. Celles-ci seront modifiées indirectement dans le cadre de la révision totale de la LASoc. Le présent projet ne vise pas non plus à imposer l'usage du NFFS aux autres organisations utilisatrices (en particulier les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et les fournisseurs de prestations d'insertion professionnelle et sociale).

Par ailleurs, l'ordonnance cantonale du 25 octobre 2000 sur l'assurance-maladie (OCAMal)[4] fait l'objet d'une révision partielle : à l'avenir, les services sociaux et l'Office des assurances sociales (OAS) utiliseront le système NFFS pour se transférer les données nécessaires à la mise en œuvre de la réduction des primes.

Des informations complémentaires concernant le NFFS sont disponibles sur la page Internet Nouveau système de gestion des cas dans le canton de Berne.

2. Contexte

À l'heure actuelle, divers systèmes de gestion des cas sont utilisés dans le canton pour traiter les dossiers dans l'aide sociale, la protection de l'enfant et de l'adulte et l'insertion professionnelle. Les services sociaux emploient pas moins de cinq dispositifs différents, de sorte que la gestion des cas est elle aussi pour le moins hétérogène, d'où de grandes disparités dans l'exécution. Les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), qui ont instauré une solution commune sur l'ensemble de leurs sites, et les partenaires de l'insertion professionnelle travaillent avec d'autres logiciels encore. En résumé, chaque organisation dispose de son propre système, adapté à ses besoins individuels.

La responsabilité des systèmes de gestion des cas et leur financement varient en outre d'un domaine à l'autre : les communes sont compétentes pour les logiciels des services sociaux, le canton pour celui des APEA. Les partenaires des programmes d'occupation et d'insertion proposés dans le cadre de l'aide sociale (POIAS) gèrent les systèmes de l'insertion professionnelle, le canton les rétribuant sur la base de contrats de prestations et portant les coûts en question à la compensation des charges du secteur social. Il n'existe par ailleurs aucune interface entre les différents systèmes.

Pour assumer leurs tâches, les services sociaux, les APEA et les partenaires de l'insertion professionnelle ont besoin de nombreuses informations provenant d'autres autorités et institutions. Le relevé et le traitement de ces données sont des opérations chronophages et coûteuses, souvent effectuées manuellement. La numérisation de ces processus administratifs serait très complexe et onéreuse vu l'hétérogénéité des situations.

C'est dans ce contexte que la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) et la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) ont lancé le programme NFFS, sous la houlette de la DSSI. Les deux Directions ont acquis un système de gestion des cas commun, dont elles sont en train de préparer le déploiement. À terme, le NFFS deviendra l'instrument de travail quotidien de quelque 85 organisations utilisatrices.

Le 30 novembre 2023, le Grand Conseil a approuvé un crédit d'objet de 52 millions de francs pour les exercices 2024 à 2028 portant sur l'acquisition, la réalisation et l'introduction du NFFS[5]. Les travaux de réalisation ont ainsi pu être lancés début 2024. Les premiers services sociaux introduiront le NFFS dès 2025, dans le cadre de projets pilotes.

[3] RSB 213.319
[4] RSB 842.111.1
[5] Voir Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) : autorisation de dépenses pour l'acquisition, la réalisation et l'introduction d'un nouveau système de gestion des cas dans le canton de Berne (NFFS). Crédit d'objet pour la période 2024-2028 (état novembre 2024)

Le programme NFFS poursuit trois objectifs principaux : réduire la charge administrative des services chargés de la gestion des cas ; fournir au canton et aux communes une meilleure vue d'ensemble de l'aide sociale, de la protection de l'enfant et de l'adulte et de l'insertion professionnelle ; diminuer les frais d'infrastructure des services sociaux. Il ne vise ni à supprimer des postes dans les services chargés de la gestion des cas, ni à revoir fondamentalement la répartition des tâches ou les structures organisationnelles des services sociaux.

Le système doit aussi pouvoir être utilisé pour des tâches dont ces derniers s'acquittent en vertu de la législation spéciale, à savoir principalement l'exécution, à titre de services communaux, de mesures ordonnées dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que de placements familiaux[6]. La base légale imposant l'usage du NFFS auxdits services communaux, qu'il s'agisse des services sociaux ou d'autres entités, ne pourra être créée qu'avec la modification indirecte de la LPEA et de la LPEP dans le cadre de la révision de la LASoc.

Par ailleurs, les services sociaux utilisent aujourd'hui une plateforme mise à disposition par l'OAS pour communiquer à ce dernier les données nécessaires à la mise en œuvre de la réduction des primes. La révision partielle de l'OCAMal permettra de passer à l'avenir par le système NFFS.

3. Commentaire des articles

3.1 Ordonnance sur l'aide sociale (OASoc)

Préambule

Si l'utilisation du NFFS est étendue aux programmes d'insertion professionnelle et sociale, les partenaires contractuels n'auront plus à financer des systèmes de gestion des cas qui leur sont propres. Au lieu de porter à la compensation des charges du secteur social les contributions allouées aux fournisseurs de prestations (voir art. 119 LPAsoc[7] et art. 84 OPASoc[8]), le canton y imputera les frais encourus sur la base du nouvel article 32d OASoc (en relation avec les art. 23i, al. 1 et 23k, al. 1, lit. a). L'article 32d étant une disposition d'exécution de l'article 119, alinéa 2 LPASoc, il convient d'intégrer celui-ci dans le préambule.

Section 2a Système de gestion des cas (nouveau)

Article 23e Définition et obligation

Le Conseil-exécutif peut imposer par voie d'ordonnance aux organismes responsables des services sociaux l'utilisation d'un système de gestion des cas approuvé par le service compétent de la DSSI (art. 57k LASoc). Il peut exiger soit l'usage d'un système unique, et donc uniforme, défini par la DSSI, soit l'emploi de l'un des logiciels approuvés. Si une solution unique standardisée est définie, les dépenses imputables engagées sont admises à la compensation des charges (art. 79, al. 1, lit. f et art. 80, al. 1, lit. k LASoc).

La présente révision partielle prévoit que l'OIAS définisse un système unique de gestion des cas (al. 1). Il le fera au moyen d'une instruction ISCB[9]. Les organismes responsables des services sociaux seront dès lors tenus d'utiliser ce système uniforme (al. 2).

[6] Voir art. 22 LPEA et art. 23 LPEP
[7] Loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (RSB 860.2)
[8] Ordonnance du 24 novembre 2021 sur les programmes d'action sociale (RSB 860.21)
[9] Information systématique des communes bernoises

Article 23f Responsabilité

L'OIAS est l'autorité veillant à la protection globale des données au sens de l'article 8, alinéa 2 de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD)[10]. Les organisations utilisatrices, en particulier les services sociaux, continuent pour leur part de répondre de l'usage conforme du système de gestion des cas, et notamment du traitement correct des données, dont elles restent propriétaires.

Article 23g Structure d'exploitation

Actuellement, l'organisation et l'exploitation de chaque système de gestion des cas sont laissées à l'appréciation du service social qui l'utilise. Le programme NFFS prévoit la mise en place d'une structure conjointe, composée de représentantes et représentants des organisations utilisatrices. Sont réputées telles les autorités et services employant le NFFS. La structure d'exploitation sera constituée dès le début de la phase d'introduction, dans le cadre du programme NFFS.

Il s'agit d'assurer une gestion des fournisseurs et des services centralisée et uniforme. Cette tâche est assumée par la DSSI, qui est la seule interlocutrice du fournisseur du logiciel et de la société exploitante (ci-après exploitant) dans le cadre des négociations. La structure d'exploitation doit par ailleurs garantir une assistance suffisante et un développement répondant aux besoins des organisations utilisatrices. Tout comme les bailleurs de fonds, ces dernières doivent y être largement intégrées, de manière à pouvoir exprimer leurs attentes par rapport à l'application et à la gestion du système et à pouvoir participer aux décisions influençant son développement. Outre les services sociaux, devraient en particulier faire partie des organisations utilisatrices

- les APEA ;
- la section Révision de l'aide sociale (RÉV) ;
- les services d'inspection sociale ayant conclu un contrat de prestations avec la DSSI (actuellement l'Association d'inspection sociale[11]) ;
- l'Office des mineurs du canton (OM) ;
- les services communaux selon l'article 22 LPEA et l'article 23 LPEP (en général les services sociaux) ;
- les fournisseurs de prestations d'insertion professionnelle et sociale selon les articles 64 ss LPASoc.

Suivant le développement du système, il est possible que d'autres organisations s'y ajoutent à l'avenir. Pour tenir compte de cette constellation, le canton a défini une structure d'exploitation pour laquelle le présent projet fournit une première base légale.

Alinéa 1

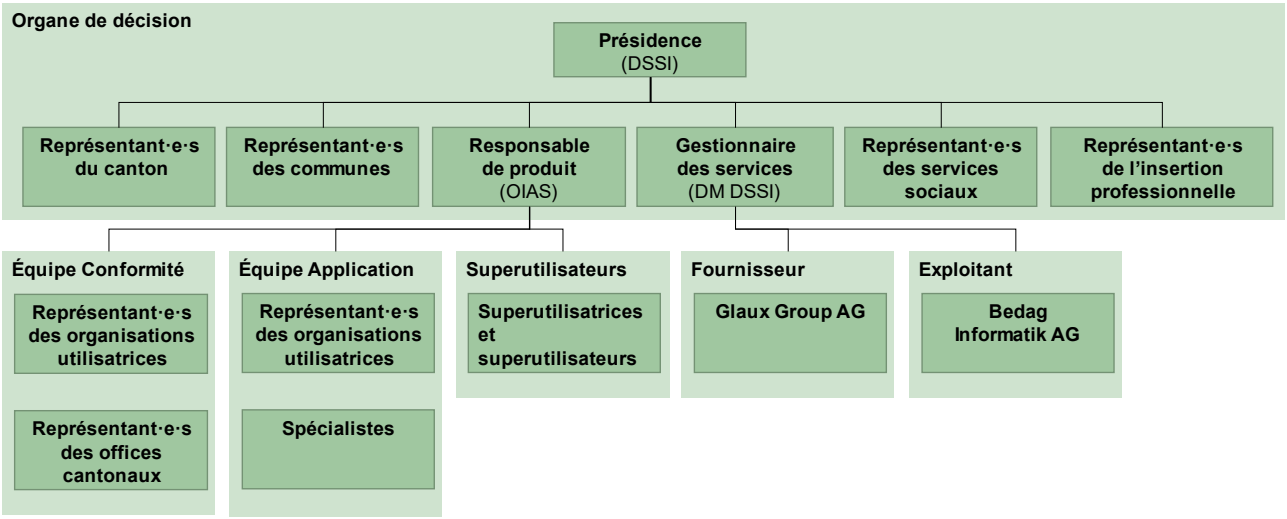
L'introduction du système uniforme de gestion des cas s'accompagne de la mise sur pied d'une structure d'exploitation commune. Il revient à la structure dans son ensemble d'assurer l'exploitation du système, la maintenance, l'assistance et le développement. Tous les processus importants visant à garantir un fonctionnement sans faille et un développement orienté clientèle relèvent de cette structure.

[10] RSB 152.04
[11] Inspection sociale du canton de Berne (état septembre 2024)

Alinéa 2

Lettre a

L'organisation suivante est prévue pour la structure d'exploitation :



L'organe de décision de la structure d'exploitation est responsable des tâches de direction stratégique et opérationnelle et doit en particulier statuer sur le développement du système de gestion des cas. Il se compose de trois représentantes ou représentants de chacun des membres suivants : DSSI, DIJ, communes et Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE), laquelle est la porte-parole des services sociaux. Les partenaires de l'insertion professionnelle y siègent dès lors qu'ils emploient le système. Par ailleurs, la ou le responsable de produit (voir lettre b ci-après) et la ou le gestionnaire des services (voir lettre c ci-après) en sont membres avec voix consultative.

L'organe de décision statue sur

- le développement du système, dont il établit la feuille de route ;
- le budget d'exploitation et de développement de l'année en cours ;
- les investissements importants ou controversés ;
- la composition des groupes de travail et des équipes spécialisées.

Il conclut les contrats de livraison et les accords de niveau de service avec les fournisseurs et l'exploitant et constitue l'instance supérieure en cas de pannes importantes ou de processus laissant à désirer.

Conformément au projet de révision totale de la LASoc en cours, l'organe de décision sera en outre compétent pour établir des directives contraignantes concernant l'application et l'utilisation du NFFS ainsi que l'harmonisation de l'archivage. D'autres réglementations concernant l'organe de décision ne seront donc définies que lors de la révision de la LASoc et celle de l'OASoc qui s'ensuivra.

Lettre b

Dans le domaine opérationnel, la responsabilité du produit et la gestion des services sont centralisées au canton. La ou le responsable de produit (*product owner*) gère le volet professionnel de la structure d'exploitation, collecte, concrétise et priorise les demandes et exigences des organisations utilisatrices, en s'assurant qu'elles soient intégrées de manière appropriée au carnet de produit ainsi qu'à la gestion des changements et des mises à jour. Cette personne aide en outre les superutilisatrices et superutilisateurs à assurer l'assistance de premier niveau au sein de leurs organisations.

Lettre c

La ou le gestionnaire des services (*service manager*), pour sa part, gère le volet informatique de la structure d'exploitation. Notamment responsable de la gestion des fournisseurs et des niveaux de service, cette personne supervise le fournisseur du logiciel et l'exploitant. Elle définit les processus d'exploitation et veille à leur bon fonctionnement.

Lettres d et e

Le fournisseur du logiciel et l'exploitant, qui font partie de la structure d'exploitation, relèvent de la ou du gestionnaire des services. Ils n'ont pas de pouvoir de codécision.

Alinéa 3

L'organe de décision peut en outre instituer des équipes spécialisées pour assurer l'exploitation. Deux sont prévues pour l'heure.

L'équipe chargée de la conformité élabore les règles d'utilisation du NFFS et analyse les incidences potentielles d'adaptations législatives à venir. Elle comprend des représentantes et représentants du canton ainsi que des organisations utilisatrices.

L'équipe chargée de l'application recueille et concrétise les nouveaux besoins et exigences ; elle est aussi responsable de la formation des utilisatrices et utilisateurs. Cette équipe compte également en son sein des représentantes et représentants des organisations utilisatrices et peut recourir, si nécessaire, à des spécialistes.

Article 23h Frais d'exploitation

Alinéa 1

Les frais d'exploitation se composent des charges pour biens et services (licences, assistance, développement, etc.) et des charges de personnel liées aux différents postes de la structure d'exploitation.

Lettre a

Les frais d'exploitation annuels de l'exploitant, la société Bedag Informatik AG, font l'objet d'un accord de service. L'exploitant s'y engage à garantir le niveau de service défini par la DSSI aux prix fixés. Le niveau de service inclut la disponibilité de l'exploitation et de l'assistance ainsi que les temps de réaction en cas de panne et d'interruption. Pour le NFFS, il sera déterminé selon les besoins des organisations utilisatrices et les moyens financiers disponibles.

Lettre b

Le fournisseur du logiciel, l'entreprise Glaux Group AG, s'est engagé par contrat à assurer la maintenance du système et, partant, son fonctionnement sans faille sur la plateforme d'exploitation définie. Il est ainsi garanti que le NFFS reste opérationnel en cas de mise à jour de certaines de ses composantes, par exemple une nouvelle version du logiciel de la base de données. La DSSI a conclu avec le fournisseur un contrat de maintenance pour les 13 ans à venir. Celui-ci est en outre responsable de l'assistance de deuxième niveau. Les prestations à effectuer dans ce domaine ont également été spécifiées.

Lettre c

Le NFFS contiendra des données personnelles particulièrement dignes de protection au sens de l'article 3 LCPD. Garantir la sûreté de l'information et la protection des données (SIPD) est une tâche continue, qui génère des coûts externes. Il faut par exemple étudier si un changement technique à

opérer sur la plateforme d'exploitation présente des risques pour la sécurité du système et, le cas échéant, réduire ceux-ci au minimum. Il convient aussi de vérifier périodiquement si le NFFS est suffisamment solide pour résister à d'éventuelles attaques susceptibles de compromettre sa sécurité. Un autre élément essentiel est la sensibilisation régulière des utilisatrices et utilisateurs, coresponsables de la sécurité de leur outil de travail. À chaque développement du NFFS, il y a lieu d'examiner si la nouvelle étape a des implications sur la sûreté de l'information ou la protection des données. Dans un tel cas, le concept SIPD doit être adapté.

Lettre d

Sont visées ici les charges de personnel incombant, dans le cadre de la structure d'exploitation, aux organisations utilisatrices ainsi que celles afférentes aux postes de responsable de produit et de gestionnaire des services, qui sont rattachés au canton (DSSI).

Ces charges seront rémunérées à un tarif uniforme de 100 francs par heure.

Lettre e

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, chaque organisation utilisatrice est tenue de désigner une superutilisatrice ou un superutilisateur faisant office, sur place, de première interlocutrice ou premier interlocuteur. Assurant l'assistance de premier niveau, cette personne a pour tâche de résoudre les pannes et les problèmes dans la mesure du possible ou, à défaut, de les annoncer au service de support. Les dépenses pour l'assistance de premier niveau sont assumées par les organisations utilisatrices.

Alinéa 2

La DSSI rembourse aux organismes responsables des services sociaux les charges de personnel qui leur incombent dans le cadre de la nouvelle structure d'exploitation centralisée. Le canton peut ensuite porter ces contributions à la compensation des charges du secteur social (art. 32d, al. 1, lit. a en relation avec art. 23h, al. 1, lit. d et art. 23i, al. 1).

Article 23i Financement des frais d'exploitation

Alinéa 1

Exception faite de l'assistance de premier niveau, les frais d'exploitation sont répartis entre canton (DSSI et DIJ) et communes selon la clé établie, étant donné que les prestations sont fournies dans l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes. En revanche, les frais de l'assistance de premier niveau incombent à l'organisation utilisatrice qui en bénéficie.

Méthode de calcul des pourcentages

Les frais d'exploitation informatique des systèmes de gestion des cas sont aujourd'hui financés de manière différente dans l'aide sociale, la protection de l'enfant et de l'adulte et l'insertion professionnelle.

Ils sont ainsi entièrement pris en charge par le canton pour les mesures ordonnées par des autorités dans le deuxième domaine cité ci-dessus, mais assumés à parts égales par le canton et les communes dans le troisième. L'introduction du NFFS ne change rien à ce principe.

Pour ce qui est de l'aide sociale et des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte décidées d'un commun accord, les frais incombent actuellement aux communes. La révision prévoit une contribution du canton.

Le graphique suivant illustre la future répartition des frais d'exploitation informatique entre canton et communes :

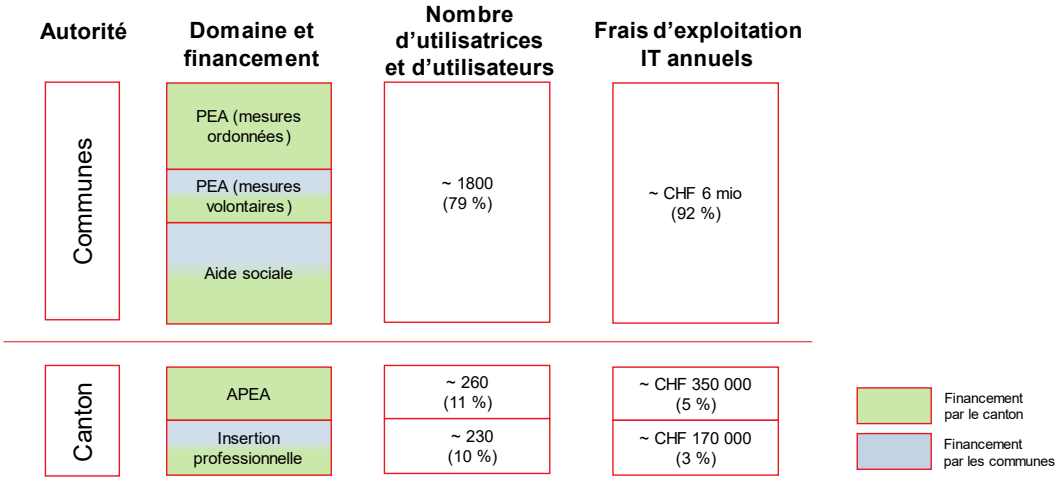


Figure 1 : financement des systèmes de gestion des cas par domaine

Le nombre d'utilisatrices et d'utilisateurs ainsi que les frais d'exploitation informatique annuels indiqués correspondent aux chiffres actuels.

Le tableau ci-après présente le nombre de cas et les coûts administratifs par cas pour l'année 2021. Ces coûts équivalent aux forfaits par cas versés. Aucun forfait de ce type n'étant alloué aujourd'hui dans le domaine de l'insertion professionnelle, les chiffres se fondent là sur une estimation de l'OIAS.

Domaine	**Nombre de cas**	**Part**	**Coûts administratifs par cas (en mio de CHF)**	**Part**
PEA (mesures ordonnées)	24 000	32 %	64	43,5 %
Aide sociale et PEA (mesures d'un commun accord)	47 300	63 %	80	54,4 %
Insertion professionnelle	3 500	5 %	3	2,1 %
Total	**74 800**	**100 %**	**147**	**100 %**

Tableau 1 : nombre de cas et coûts administratifs par cas 2021

Pour la répartition des frais d'exploitation informatique, le canton a commencé par établir la part revenant aux mesures de protection de l'enfant et de l'adulte ordonnées par des autorités. Puis il a défini une clé de répartition pour les autres domaines, qui seront financés à l'avenir conjointement par le canton, en l'occurrence la DSSI, et par les communes.

1. Mesures de protection de l'enfant et de l'adulte ordonnées par des autorités

Aujourd'hui, les autorités utilisent les systèmes de gestion des cas suivants :

- canton : solution des APEA,
- communes : logiciels des services sociaux.

Le système de gestion des cas des APEA est exploité et financé par le canton. Actuellement, ce dernier indemnise les communes pour les frais d'exploitation informatique des systèmes des services sociaux au moyen des forfaits par cas prévus dans l'ordonnance du 19 septembre 2012 sur la collaboration des services communaux avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et l'indemnisation des communes (OCInd)[12]. Dès l'introduction du NFFS, APEA et services sociaux utiliseront le même logiciel.

Détermination de la part des frais d'exploitation informatique revenant aux APEA

Les frais futurs sont établis sur la base de l'utilisation d'une part, de la complexité attendue d'autre part.

Les APEA représentent quelque 11 % des utilisatrices et utilisateurs. Les fonctionnalités dont elles ont besoin sont nettement moins complexes que celles requises par les services sociaux pour la gestion des cas. Ainsi, seuls 13 scénarios d'utilisation ont été identifiés pour les APEA, contre 54 pour les services sociaux. Ce constat se reflète dans les frais d'exploitation informatique actuels des APEA, qui ne constituent que 5 % des frais d'exploitation globaux.

C'est pourquoi la part de ces frais revenant aux APEA reste fixée à 5 %.

Détermination de la part des frais d'exploitation informatique revenant aux services sociaux pour les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte ordonnées par des autorités

Les 95 % restant après déduction de la part afférente aux APEA doivent être répartis en fonction du nombre de cas.

Le canton continuera d'assumer les frais d'exploitation informatique à raison de 32 % pour l'exécution, par les services sociaux, de tâches de protection de l'enfant et de l'adulte ordonnées par des autorités, et de 68 % pour l'aide sociale, les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte décidées d'un commun accord et l'insertion professionnelle.

Il en résulte la clé de répartition suivante :

1. APEA	5 %	
2. Exécution par les services sociaux de tâches de protection de l'enfant et de l'adulte ordonnées par des autorités	30,5 %	(= 32 % de 95 %)
3. Aide sociale, mesures de protection de l'enfant et de l'adulte décidées d'un commun accord et insertion professionnelle	64,5 %	(= 68 % de 95 %)
Total	**100 %**	

2 Aide sociale, mesures de protection de l'enfant et de l'adulte décidées d'un commun accord et insertion professionnelle

Comme indiqué ci-dessus, la part de ces domaines dans les frais d'exploitation informatique globaux se monte à 64,5 %.

Les frais d'exploitation informatique relevant de l'insertion professionnelle sont assumés pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes dans le cadre de la compensation des charges du secteur social. Ce principe est maintenu.

Il sera désormais aussi appliqué aux frais d'exploitation informatique des deux autres domaines (aide sociale et mesures de protection de l'enfant et de l'adulte décidées d'un commun accord), qui seront

[12] RSB 213.318

donc admis à la compensation des charges. La part des communes est répartie entre ces dernières selon la clé usuelle de la compensation des charges.

Financement des frais d'exploitation : synthèse

Au vu de ce qui précède, les frais d'exploitation informatique du système NFFS seront pris en charge comme suit :

- **canton (DIJ) : 35,50 %**
- **canton (DSSI) : 32,25 %**
- **communes : 32,25 %**

La contribution du canton aux mesures de protection de l'enfant et de l'adulte ordonnées par des autorités et au placement familial est aujourd'hui intégrée dans les forfaits par cas prévus dans l'OCInd et dans l'ordonnance du 23 juin 2021 sur la surveillance des institutions résidentielles et des prestations ambulatoires destinées aux enfants (OSIPE)[13]. À l'avenir, les frais d'exploitation informatique effectifs de ces domaines devraient être directement endossés par le canton selon la clé de répartition ci-dessus.

Les frais susmentionnés de la DSSI et des communes, correspondant à une part totale de 64,5 %, sont assumés par la DSSI, qui les porte ensuite à la compensation des charges du secteur social (selon l'art. 32d, al. 1, lit. a de la présente révision partielle de l'OASoc). Dans le rapport relatif au crédit d'objet NFFS du 30 novembre 2023, il était indiqué que 67,75 % des frais d'exploitation seraient admis à la compensation des charges, dans l'idée – erronée – que la totalité de la part cantonale de 67,75 % y serait imputée et que le montant à financer par la DIJ en serait déduit ultérieurement.

La clé de répartition ainsi établie sera régulièrement vérifiée par l'organe de décision de la structure d'exploitation. Si nécessaire, le Conseil-exécutif l'adaptera par une modification de l'ordonnance.

Alinéa 2

Les tiers visés sont notamment les communes bourgeoises du canton de Berne ou des organisations assumant des tâches sur mandat des services sociaux.

Alinéa 3

Les prestations fournies exclusivement à sa propre organisation doivent être financées par cette dernière. Il s'agit en particulier de l'assistance de premier niveau apportée, sur place, par les superutilisatrices et superutilisateurs.

Article 23k Frais de développement

Alinéa 1

Le principe de causalité signifie que les frais de développement du système de gestion des cas sont pris en charge par les organisations utilisatrices qui bénéficient des adaptations ou des améliorations. Tout développement est subordonné à l'autorisation de dépenses des organes compétents.

Lettre a

Lorsque des fonctions sont ajoutées ou améliorées dans les domaines de l'aide sociale, de la protection de l'enfant ou de l'adulte d'un commun accord ou de l'insertion professionnelle, les frais de

[13] RSB 213.319.2

développement sont financés par la DSSI, qui les porte à la compensation des charges du secteur social, de sorte qu'ils sont assumés pour moitié par le canton et pour moitié par les communes.

Lettre b

Les frais sont financés par la DIJ lorsque des fonctions sont ajoutées ou améliorées pour l'exécution du droit fédéral (Code civil[14] et loi sur la stérilisation[15]), de mesures de protection de l'enfant et de l'adulte ordonnées par des autorités ou, exception faite des mesures de protection de l'enfant décidées d'un commun accord, de prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants.

Lettre c

Lorsque des fonctions sont ajoutées ou améliorées spécifiquement pour certaines organisations utilisatrices, il revient à ces dernières d'en assumer les frais.

Alinéa 2

Les adaptations, améliorations et extensions qui servent à l'ensemble des organisations utilisatrices, quel que soit le domaine, sont réparties selon la même clé que les frais d'exploitation (voir art. 23i). Sont à mentionner les fonctions visant à faciliter l'utilisation, à gérer les points en suspens ou encore à archiver des documents.

Section 4.1 Charges du canton

Article 32d Dépenses imputables engagées pour le système de gestion des cas défini

La part des dépenses financée par la DSSI à assumer conjointement par le canton et les communes peut être portée à la compensation des charges du secteur social. Ces dépenses y sont imputables en vertu de l'article 79, alinéa 1, lettre f LASoc, puisque le NFFS est un système de gestion des cas défini par la DSSI, comme spécifié par cette norme (voir art. 23e, al. 2 du présent projet de révision de l'OASoc).

Lettre a

Les frais financés par la DSSI selon l'article 23i, alinéa 1 comprennent les frais d'exploitation engendrés dans les domaines de l'aide sociale, de la protection de l'enfant et de l'adulte (mesures décidées d'un commun accord) et de l'insertion professionnelle.

Les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte ordonnées par des autorités sont entièrement financées par la DIJ et ne sont donc pas admises à la compensation des charges du secteur social.

Lettre b

Les frais visés à l'article 23k, alinéa 1, lettre a comprennent les frais de développement encourus dans les domaines de l'aide sociale, de la protection de l'enfant et de l'adulte (mesures décidées d'un commun accord) et de l'insertion professionnelle.

Les frais de développement concernant les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte ordonnées par des autorités sont entièrement financés par la DIJ, conformément à l'article 23k alinéa 1, lettre b, et ne sont donc pas admis à la compensation des charges du secteur social.

[14] Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
[15] Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur les conditions et la procédure régissant la stérilisation de personnes (RS 211.111.1)

Lettre c

Les développements d'ordre général qui apportent des améliorations dans tous les domaines (nouvelles fonctionnalités de base pour la configuration d'interfaces, les évaluations ou les flux de travail, p. ex.) sont financés, dans la proportion prévue selon la clé de répartition, par la DSSI, qui les porte à la compensation des charges.

L'article 80, alinéa 1, lettre k LASoc ne s'applique pas ici, étant donné que la DSSI indemnise les organismes responsables des services sociaux pour les seuls frais occasionnés à l'échelle communale, qu'il est prévu d'admettre à la compensation des charges (voir art. 23k, al. 2).

Article 34d Forfait d'aide matérielle

L'alinéa 5 fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle : la LPEP étant déjà citée dans son entier à l'article 23k, seule l'abréviation est encore nécessaire ici.

T10 Dispositions transitoires de la modification du XY

Art. T10-1 Obligation d'utiliser le système de gestion des cas

Alinéa 1

L'objectif est que le système défini soit utilisé par l'ensemble des organismes responsables des services sociaux du canton à compter du 1er janvier 2029, sous réserve d'une introduction ultérieure selon l'article T10-2.

Alinéa 2

Si l'organisme responsable d'un service social n'est pas en mesure de procéder à la migration de ses données et dossiers suite à un manque de capacités inattendu, par exemple, bien qu'il ait entrepris les travaux préparatoires requis à temps, il ne serait pas approprié que cet organisme doive cofinancer le système de gestion des cas alors qu'il ne peut pas l'utiliser sans faute de sa part.

Au contraire, si la migration est impossible parce que l'organisme responsable n'a pas rempli toutes ses obligations dans le cadre des préparatifs, il sera tenu de contribuer aux frais d'exploitation du NFFS même s'il ne passe pas au nouveau système pendant la phase d'introduction.

L'article T10-1, alinéas 2 et 3 ne s'applique pas dans les cas visés à l'article T10-2, puisqu'il n'est alors pas prévu d'introduire le système de gestion des cas d'ici la fin 2028 et que, partant, les travaux préparatoires requis à cette fin ne sont pas lancés.

Alinéa 3

Dans les cas visés à l'alinéa 2, le canton participe aux frais d'apurement et de préparation des données comme prévu à l'article T10-3, alinéa 3. S'il s'agit par contre d'un retard fautif imputable à l'organisme responsable, la contribution du canton tombe, à moins qu'elle n'ait déjà été versée.

Art. T10-2 Demande d'introduction ultérieure du système de gestion des cas

Alinéa 1

En l'état actuel des connaissances, cette disposition concerne uniquement la ville de Berne et son système citysoftnet. Un usage à long terme de ce logiciel parallèlement au NFFS n'entre pas en considération, l'intention du canton ayant toujours été d'introduire un dispositif identique pour l'ensemble des communes. Une coexistence ne serait pas non plus judicieuse sur le plan économique, car il faudrait assurer la maintenance de deux systèmes. Il serait en outre difficile de garantir la disponibilité à long

terme des interfaces requises. Citysoftnet doit cependant pouvoir être utilisé jusqu'à ce que les investissements effectués soient amortis.

L'organisme responsable du service social a jusqu'au 30 juin 2026 pour demander à l'OIAS une introduction du NFFS ultérieure au 1er janvier 2029 (un report étant possible jusqu'au 1er janvier 2031 au plus tard).

Alinéa 2

Si une demande d'introduction ultérieure selon l'alinéa 1 est acceptée, l'organisme responsable du service social doit livrer au canton ou mettre à sa disposition à ses frais par voie électronique, via des interfaces, toutes les données de pilotage et de décompte requises. Les spécifications des interfaces, prescrites par la DSSI, doivent être implémentées correctement dans le système de gestion des cas actuel. Les frais qui en découlent sont entièrement à la charge de l'organisme responsable du service social. Ce dernier doit également assumer lui-même les frais d'exploitation de son propre système de gestion des cas ainsi que les coûts occasionnés par la migration tardive et l'introduction ultérieure du NFFS. Enfin, comme il ne doit en résulter aucun préjudice financier pour le canton et pour les autres communes, l'organisme responsable du service social devra cofinancer le NFFS dès le 1er janvier 2029 dans le cadre de la compensation des charges, bien qu'il ne l'utilise pas encore.

Art. T10-3 Introduction du système de gestion des cas défini

Alinéa 1

La phase d'introduction dure jusqu'au 31 décembre 2028. D'ici là, tous les services sociaux doivent en principe utiliser le NFFS (voir art. T10-1, al. 1).

Alinéa 2

La migration est planifiée dans le cadre du programme NFFS, les organismes responsables des services sociaux étant garants des travaux préparatoires qui leur incombent. L'OIAS fixe le calendrier de manière contraignante sur la base des inscriptions.

Alinéa 3

Pendant la phase d'introduction, les organismes responsables des services sociaux sont responsables de leurs projets de migration et d'introduction. Les coûts induits sont assumés conjointement par le canton et les communes. Le canton met à disposition à ses frais une cheffe ou un chef de projet pour tous les projets de migration et d'introduction, qu'il planifie et coordonne, en s'assurant que les données et documents sont livrés correctement et transférés dans le NFFS. Les frais occasionnés par la préparation des données et documents à migrer sont à la charge des organismes responsables des services sociaux. Le canton y participe par un montant de 1,8 million de francs, réparti selon la clé en vigueur dans la compensation des charges du secteur social.

Art. T10-4 Application des articles 23h, 23i, 23k et 32d

L'objectif est que le système défini soit déployé dans l'ensemble des organisations utilisatrices à compter du 1er janvier 2029. Dès cette date, le NFFS sera financé conformément aux nouvelles bases légales (art. 23i, 23k et 32d). Jusque-là, l'introduction, l'exploitation et le financement, en particulier, se font dans le cadre du programme NFFS.

Le régime de financement prévu par les articles 23h, 23i, 23k et 32d ne sera donc appliqué qu'à partir du 1er janvier 2029, après la phase d'introduction.

Durant cette phase, l'exploitation du NFFS, sa maintenance et l'assistance doivent être assurées pour les organisations qui utilisent déjà le système de manière productive, alors que de nouvelles organisations viendront s'y ajouter en continu au fur et à mesure des migrations. Quel que soit le nombre d'utilisatrices et utilisateurs, certains frais devront donc être assumés comme lors de l'exploitation ordinaire qui s'ensuivra.

Pendant la phase d'introduction, les frais d'exploitation sont entièrement pris en charge par le canton. Ces frais ne sont pas réglés par la présente révision partielle, mais relèvent du crédit d'objet approuvé en novembre 2023 par le Grand Conseil.

Article T10-5 Compensation du transfert de charges

Il revient aux communes d'exécuter les prestations de l'aide sociale individuelle (art. 15 LASoc). Elles assument les frais liés à leurs systèmes de gestion des cas respectifs, frais qu'elles ne peuvent actuellement pas porter à la compensation des charges du secteur social.

La présente modification de l'OASoc impose aux organismes responsables des services sociaux l'utilisation du système défini par l'OIAS, les dépenses correspondantes étant imputables. Ces dépenses seront donc financées pour moitié par le canton, ce qui occasionne un transfert de charges, à compenser conformément à l'article 29b de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)[16].

D'après une enquête réalisée en 2019, les systèmes de gestion des cas génèrent des coûts d'environ 6 millions de francs pour les communes. Sur ce total, quelque 3,87 millions concernent l'exécution de la LASoc (64,5 % de 6 millions). Le transfert de charges à compenser annuellement s'élève ainsi à 1,935 million de francs.

3.2 Ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie (OCAMal)

Article 19 Communes
1. Mise à disposition de données

Les services compétents des communes sont tenus de fournir gratuitement à l'OAS toutes les données concernant des bénéficiaires de l'aide sociale qui sont nécessaires à la mise en œuvre de la réduction des primes d'assurance obligatoire des soins (al. 1). Aujourd'hui, ils communiquent ces données sous forme électronique par le biais d'une plateforme mise à disposition par l'OAS. Ils passeront à l'avenir par le système NFFS. L'alinéa 2 est adapté dans ce but, et l'alinéa 3 abrogé.

Article 19a 2. Décompte

L'alinéa 1 est adapté à la formulation de l'article 19, alinéa 2.

Article 19c Organismes compétents selon l'article 10, alinéa 1 LAAR

Vu l'abrogation de l'alinéa 3 de l'article 19, il convient de supprimer le renvoi à cette disposition dans l'alinéa 2 du présent article.

[16] RSB 631.1

4. Répercussions financières

4.1 Charges liées à la migration et à l'introduction pour la période 2025 à 2028

Les charges induites par la migration et l'introduction sont financées conjointement par le canton et les communes.

En approuvant le crédit d'objet portant sur le NFFS durant sa session d'hiver 2023, le Grand Conseil a déjà avalisé les frais incombant au canton pour cette étape, chiffrés à 19,28 millions de francs.

Pour ce qui est des communes, les charges de personnel et les frais externes à prévoir pour la migration des données et des dossiers dépendent de la taille et du contexte de chaque service social. Le facteur déterminant est la complexité de la migration. Le tableau ci-après fournit une estimation des coûts de la migration suivant la complexité de celle-ci :

Complexité de la migration	Charge de travail en heures	Coûts externes	Nombre de services sociaux concernés
Faible	300	CHF 10 000	13
Moyenne	700	CHF 30 000	46
Élevée	2500	CHF 100 000	7

Tableau 2 : estimation des charges liées à la migration pour les services sociaux

Au total, la migration impliquera une charge de travail de l'ordre de 54 000 heures et des coûts externes d'environ 2,5 millions de francs pour les communes. Sur la base d'un tarif horaire de 100 francs pour les charges de personnel, les coûts pour les communes devraient donc s'élever à quelque 7,9 millions de francs au total. Comme indiqué plus haut dans le commentaire de l'article T10-3, alinéa 3, le canton participera à hauteur de 1,8 million de francs. Le solde restant à la charge des communes sera par conséquent de l'ordre de 6,1 millions de francs.

Ces estimations tiennent lieu de valeurs de référence pour la planification et pourront s'avérer plus ou moins élevées selon la situation de chaque service social. Comme la procédure de migration permettra de développer une systématique pour les processus et travaux similaires, la charge moyenne liée à la migration aura tendance à diminuer au fil de la phase d'introduction, ce que l'estimation ci-dessus ne prend pas en compte.

4.2 Frais d'exploitation à partir de 2029

Les frais d'exploitation actuels des systèmes de gestion des cas des futures organisations utilisatrices du NFFS se montent à quelque 6,5 millions de francs par année. Sur ce total, environ 6 millions concernent les services sociaux. Pour l'heure, les communes supportent ces frais d'infrastructure sans participation de la DSSI.

Vu sa future contribution aux frais d'exploitation informatique dans les domaines de l'aide sociale et des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte décidées d'un commun accord, le canton devra assumer de nouvelles dépenses, qui constitueront autant d'économies pour les communes. L'usage d'un système de gestion des cas unique permettra en outre de réduire les frais d'exploitation informatique

globalement, comme le montrent les explications qui suivent. Il est ainsi possible d'atteindre l'un des trois objectifs du projet, à savoir diminuer les frais d'infrastructure des services sociaux.

Le tableau ci-après fournit une estimation des frais d'exploitation annuels à compter de 2029 :

Type de dépenses	**Total (en CHF)**
Frais d'exploitation de l'exploitant	1 080 000
Prestations de maintenance et d'assistance du fournisseur du logiciel	800 000
Structure d'exploitation et SIPD	440 000
Assistance de premier niveau	1 780 000
Total des frais d'exploitation annuels (y c. 8,1 % de TVA)	**4 100 000**

Tableau 3 : estimation des frais d'exploitation annuels du NFFS à partir de 2029

Dès 2029, il faut compter avec des dépenses périodiques d'environ 4,1 millions de francs par année pour l'exploitation, la maintenance et l'assistance. Les dépenses pour l'assistance de premier niveau seront assumées par les organisations utilisatrices. Le solde de 2,32 millions de francs doit être pris en charge conjointement par le canton et les communes selon la clé de répartition établie aux articles 23i et 32d. Les frais d'exploitation seront ainsi partagés comme suit :

DIJ : 35,5 % de CHF 2,32 mio = env. CHF 820 000 par an

DSSI : 32,5 % de CHF 2,32 mio = env. CHF 750 000 par an

Communes : 32,5 % de CHF 2,32 mio = env. CHF 750 000 par an

Les dépenses du canton seront soumises en temps utile à l'approbation du Grand Conseil, par le biais des crédits-cadres ordinaires de la DSSI et de la DIJ pour les applications TIC spécialisées. Le montant restant, soit quelque 750 000 francs annuels, incombera aux communes. Il sera réparti entre ces dernières selon la clé prévue pour la compensation des charges du secteur social.

Ces coûts correspondent aux dépenses actuellement encourues pour l'exploitation des systèmes voués à être remplacés par le NFFS, soit les logiciels de gestion des cas des APEA et des partenaires de l'insertion professionnelle (canton) ainsi que des services sociaux (communes).

Les frais de développement visés à l'article 23k ne peuvent pas encore être chiffrés.

Dans le contexte de la révision partielle de l'OCAMal, la constitution d'une interface entre l'application spécialisée EVOK (registre utilisé pour l'exécution de la réduction des primes) et le NFFS engendrera des coûts évalués à 70 000 francs, à la charge du canton.

Concernant les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte ordonnées par des autorités et le placement familial, l'indemnisation des communes pour leurs systèmes de gestion des cas est aujourd'hui intégrée dans les forfaits par cas inscrits dans l'OCInd et l'OSIPE. Dans le cadre de la révision totale de la LASoc, il est prévu que le NFFS soit aussi utilisé dans ces domaines, de sorte que les frais d'exploitation informatique effectifs seront assumés directement par le canton. D'après les estimations les plus récentes, il s'agit de frais annuels de l'ordre de 700 000 francs.

5. Répercussions sur le personnel et l'organisation

À l'heure actuelle, chaque organisation utilisatrice est responsable de l'exploitation informatique de son système de gestion des cas. L'introduction du NFFS s'accompagne de la mise sur pied d'une structure d'exploitation commune, composée de représentantes et représentants de toutes les organisations utilisatrices.

Son organe de décision assurera la conduite stratégique et opérationnelle. Il est prévu d'élargir ses compétences, en lui permettant en particulier d'établir des directives contraignantes pour les communes et de statuer sur le développement du système. Ces compétences nécessitent une base légale, à créer dans le cadre de la révision totale de la LASoc. Il importe cependant d'occuper les différents rôles dès 2025, en particulier celui de l'organe de décision, pour qu'ils puissent, dès la phase pilote et celle d'introduction, contribuer à l'exploitation opérationnelle et au développement lorsque c'est opportun.

Dans le domaine opérationnel, la responsabilité du produit et la gestion des services sont centralisées et rattachées au canton. Deux postes à plein temps ont été créés à cet effet au sein de la DSSI.

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, chaque organisation utilisatrice est tenue de désigner une superutilisatrice ou un superutilisateur sur place faisant office de première interlocutrice ou premier interlocuteur. Assurant l'assistance de premier niveau, cette personne a pour tâche de résoudre les pannes et les problèmes dans la mesure du possible ou, à défaut, de les annoncer au service de support.

Outre les missions connues de la structure d'exploitation (responsabilité du produit et gestion des services), l'introduction et l'exploitation du NFFS occasionneront encore d'autres tâches internes au canton dans les Directions et unités concernées (support et autres services TIC, divisions spécialisées) qui ne peuvent encore être évaluées de manière détaillée.

Les modifications des articles 19, 19a et 19c OCAMal n'ont d'incidences ni sur le personnel ni sur l'organisation.

6. Répercussions sur les communes

La DSSI mettra à la disposition des organismes responsables des services sociaux un système de gestion des cas que ceux-ci seront tenus d'utiliser. Il leur faudra donc remplacer leurs logiciels actuels. Le canton participera aux frais occasionnés par le NFFS, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Les communes perdront certes en autonomie, puisqu'elles ne pourront plus choisir leur système, mais elles verront à la fois leurs tâches d'exploitation et leurs frais en la matière diminuer, même compte tenu de l'article T10-5. Elles profiteront en même temps toutes d'une grande avancée dans la transition numérique, en franchissant une étape importante dans laquelle les petites et moyennes communes ne pourraient se lancer seules.

Concernant l'exécution de la réduction des primes, les services communaux compétents doivent aujourd'hui communiquer les données requises concernant les bénéficiaires de l'aide sociale par le biais d'une plateforme mise à disposition par l'OAS. Grâce au NFFS, ils ne devront plus saisir ces données séparément. L'adaptation de l'OCAMal réduit donc leur charge administrative.

7. Résultat de la consultation

Sera complété ultérieurement.