

# **Nouvel instrument de saisie et de pilotage de la charge administrative et de calcul de l'indemnisation des mandats au Département de la protection de la jeunesse et des adultes (DPJA)**

## **Remarque préliminaire**

En règle générale, la forme générique masculine a été utilisée pour une lecture plus conviviale, mais il va de soi que ce document s'adresse aux personnes des deux sexes.

## **1. Situation initiale**

Les efforts entrepris en février 1995 au sein de l'ex-Office des tutelles pour introduire la gestion de la qualité ont conduit, entre autres, à un projet visant le développement d'un instrument de pilotage pour l'administration des mandats tutélaires. Durant la phase de développement, le groupe de projet a été accompagné et soutenu par la société ATAG Ernst & Young Berne.

Tant les expériences relatives à la gestion des mandats que des analyses ont clairement révélé que les „chiffres-clés relatifs aux mandats“ ne suffisent pas pour évaluer la charge d'encadrement de l'équipe des responsables tutélaires et de chaque mandataire professionnel.

Au DPJA, les mandats n'étaient pas attribués eu égard à un relevé de la charge du travail d'encadrement, mais uniquement compte tenu du profil spécialisé de l'équipe d'encadrement et du nombre de mandats tutélaires exécutés. Sur cette base, la (sur)charge de travail éprouvée et exprimée par les mandataires professionnels individuels était de nature subjective et ne pouvait que très difficilement être motivée ou justifiée. La charge de travail desdits mandataires professionnels était en majeure partie obscure, et il n'était pas possible, ou presque, de comparer la charge de l'équipe de responsables tutélaires et celle de ses mandataires. De plus, l'autorité tutélaire ne disposait que des remises de rapports et comptes périodiques, en règle générale bisannuels, pour tout instrument de contrôle de gestion. Par contre, des affirmations concernant la charge d'encadrement et les capacités disponibles des mandataires professionnels individuels lui faisaient largement défaut.

L'instrument de gestion des mandats élaboré ensuite par le groupe de projet mis en place a été introduit et mis en œuvre en 1998 dans les anciens services des tutelles (1 - 4) et, après la fusion de l'ex-Office de la jeunesse et de l'ex-Office des tutelles, n'a plus été utilisé depuis que par les services pour adultes.

Depuis un certain temps, le modèle de gestion des mandats, légèrement adapté depuis son introduction, revêt une certaine importance dans le travail quotidien des mandataires professionnels. Toutefois, durant ses années d'application, il a sans cesse suscité de nombreuses questions, ambiguïtés et controverses. L'espoir secret de voir un jour découler des "standards de qualité" clairement définis pour l'exécution des mandats, était lié à l'introduction de ce système de gestion.

Le Comité de l'Association suisse des tuteurs officiels (ASTO) a élaboré, en raison du besoin important des membres de l'Association, un profil requis pour les mandataires professionnels, profil approuvé lors de l'Assemblée générale en 2006.

Après que l'ASTO a été régulièrement confrontée à la question de savoir combien de mandats un mandataire professionnel occupé à 100% peut exécuter, un groupe de travail du Comité de l'ASTO s'est attelé, en 2007, au développement d'un instrument de pilotage et d'évaluation des cas, facile à appliquer dans la pratique pour la gestion des mandats. Se basant sur le profil requis pour les mandataires professionnels, et après examen de divers modèles existants de pilotage de cas, la groupe de travail a d'abord formulé des

objectifs relatifs à la qualité, ainsi que des tâches, et des standards, au sein de secteurs d'activités définis. Ensuite, une première ébauche a été élaborée sur la base d'un tableau Excel, pour enregistrer le temps à consacrer aux prestations à fournir dans le travail tutélaire. Par ailleurs, le groupe de projet de l'ASTO a récolté des indications importantes lors d'un échange personnel avec Madame Ruth Brack, auteur du livre dans l'intervalle épuisé, "*Das Arbeitspensum in der Sozialarbeit*" ("*Degré d'occupation dans le domaine du travail social*"), éditions Hauptverlag, et s'en est inspiré.

Parallèlement au projet de l'ASTO, un groupe de travail DPJA s'est attaqué, en 2007, à l'adaptation des directives pour le calcul de l'indemnisation des mandats. Certains points de son rapport final ont ensuite encore dû être complétés et/ou adaptés au vu de la révision de l'Ordonnance bernoise sur les émoluments et la rémunération dans le domaine des tutelles (OERT ; RSB 213.361), entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2007. En relation avec la révision desdites directives, l'on a également décidé de remanier le formulaire "Proposition de prise en charge des coûts" du DPJA de Bienne. Par ailleurs, de ce projet est née l'idée de n'avoir, à l'avenir, plus qu'un seul formulaire pour la saisie de la charge administrative dans l'exécution des mandats et pour le calcul de l'indemnisation des mandats en question. L'on souhaitait simultanément remplacer l'ancien système compliqué de gestion des mandats mis en œuvre au sein du DPJA, par un instrument plus simple.

Les groupes de projet DPJA et ASTO ont tous deux énormément profité de l'élaboration du nouvel instrument de gestion des mandats. Cette synergie, et le déroulement du processus de projet, résultèrent en des adaptations permanentes de la formulation des objectifs relatifs à la qualité, des tâches et des standards. Puis l'on a décrit des situations et les prestations ordinaires à fournir par les mandataires professionnels dans ces situations, prestations pondérées en fonction du degré de difficulté et du temps requis, au sein de secteurs d'activités définis. De plus, l'on a défini les temps de travail de base à disposition des mandataires professionnels pour l'exécution des mandats, et élaboré un tableau statistique global pour l'enregistrement et le regroupement de toutes les données importantes pour l'organe de coordination de la gestion des mandats du DPJA. Comparée à la solution initiale, la solution technique du nouvel instrument s'est révélée être d'une qualité élevée remarquable, et ce, grâce au travail professionnel fourni au sein du DPJA. L'on a finalement également défini et fixé la marche à suivre au sein du DPJA, dans un schéma correspondant.

## **2. Le nouvel instrument d'enregistrement et de contrôle de la charge d'encadrement et du calcul de la rémunération, pour l'exécution des mandats**

Le nouvel instrument du DPJA dit „*Charge Mandats*“ (*annexe 7*) se rapporte avant tout à des mandats de tutelle pour des adultes et sert, d'une part, à l'enregistrement du temps consacré à l'assistance tutélaire et, d'autre part, au calcul de la rémunération des mandats et des frais pour les prestations fournies, à la fin d'une période de rapport. Il est prévu de développer un instrument similaire à celui des mandats pour adultes, pour la conduite de mandats concernant les enfants et les jeunes. Les groupes de projet DPJA et ASTO entreprendront sous peu l'élaboration d'un tel modèle.

Les documents suivants représentent des bases importantes directes, resp. indirectes de l'instrument dit „*Charge Mandats*“ (*annexe 7*) du DPJA. Ces bases sont pour

### **l'enregistrement et le contrôle de la charge dans l'exécution des mandats :**

- le profil requis des mandataires professionnels de l'ASTO (*annexe 1*) ;
- les secteurs d'activités, y compris les objectifs de qualité, les tâches et les standards décrits (*annexe 2*) ;

- les secteurs d'activités, y compris les situations décrites et les prestations ordinaires à fournir par les mandataires professionnels dans ces situations, prestations pondérées en fonction du degré de difficulté et du temps requis (*annexe 3*) ;
- le schéma relatif à la marche à suivre (*annexe 4*) ;
- le présent document, dans lequel les règles de mise en oeuvre de l'instrument en question sont, entre autres, définies.

#### **le calcul de l'indemnisation des mandats :**

- l'Ordonnance sur les émoluments et la rémunération dans le domaine des tutelles (OERT ; RSB 213.361) du Canton de Berne (*annexe 5*) ;
- les directives relatives au calcul de la rémunération des mandats DPJA (*annexe 6*).

#### **a) Enregistrement du temps consacré à l'assistance tutélaire :**

Le temps requis pour l'exécution des mandats est déterminé par

- la pondération du temps consacré aux prestations ordinaires à fournir dans les situations correspondantes au sein des secteurs d'activités : domicile, formation / structure de jour / occupation / travail, santé, environnement social, finances et administration ;
- l'attribution des prestations uniques au début et à la fin du mandat ;
- l'enregistrement des prestations à fournir en cas d'immeubles loués ; et
- la prise en charge de prestations extraordinaires.

Le temps à consacrer aux prestations ordinaires à fournir par mandat, est déterminé par l'attribution de points (0, 1, 2 ou 3) dans les secteurs d'activités correspondants. Le degré de difficulté de l'exécution d'un mandat (facile, difficile ou très difficile) est exclusivement déterminé par le temps à consacrer aux prestations ordinaires. La valeur du point pour les prestations ordinaires, soit 1 point = 3 heures/an, se fonde sur les bases suivantes :

- valeurs empiriques des Services pour adultes du DPJA des dernières années ;
- valeurs empiriques des participants au groupe de projet, resp. des membres du Comité de l'ASTO ;
- discussion du groupe de projet ASTO avec Madame Ruth Brack.

Comme le montre la pratique, l'attribution de "0 point" ne peut intervenir que dans des situations particulières, ainsi

- lorsque le mandataire professionnel n'a strictement pas à intervenir dans un domaine d'activité donné, n'a pas de tâches liées à ce domaine et n'encourt aucune responsabilité à ce sujet, ou
- lorsque certains domaines d'activité ont été clairement exclus, comme cela ressort du procès-verbal de l'Autorité tutélaire concernant l'institution de la mesure.

Dans tous les autres cas, s'agissant des prestations ordinaires, dans chaque domaine d'activité, la valeur attribuée doit être d'au moins 1 point.

Lorsque le mandataire professionnel doit également s'occuper de personnes faisant partie de l'entourage immédiat du client (par ex. conjoint, concubin, partenaire enregistré, enfants, père et mère, frères et sœurs) mais ne bénéficiant pas d'une mesure tutélaire, il en résulte automatiquement une charge en temps notablement plus importante. Dans ces cas, les prestations ordinaires dans les domaines d'activité concernés ont automatiquement 3 points comme valeur attribuée.

Sur cette base, les mandats exécutés en faveur d'adultes sont donc enregistrés en fonction du temps à leur consacrer et de leur degré de difficulté. Le temps déterminé inclut tant la charge des mandataires professionnels, que celle de leurs secrétariats. N'est pas inclus, le temps à consacrer à des tâches et/ou travaux à fournir, dans le cadre de l'exécution des mandats, par des personnes externes à l'équipe d'encadrement, soit par des services de soutien tels que

- comptabilité centrale (p. ex., saisie, resp. comptabilisation des paiements, archivage des pièces comptables) ;
- révision (p. ex. révision des encaissements, rapports et décomptes de reddition, gestion des dépôts de fortune) ;
- Service juridique et d'enquête (p. ex., préparation des actes juridiques soumis à acceptation, conseils d'ordre juridique prodigués aux mandataires professionnels).

Tant à la prise en charge qu'à la clôture d'un mandat, les mandataires professionnels sont soumis à une charge accrue durant un certain temps. L'on en tient compte en ce qu'ils reçoivent un forfait de 10 heures pour ces prestations uniques s'ajoutant aux prestations ordinaires. Ce forfait devient caduc quatre mois après la mise en place d'un mandat de tutelle et, à sa clôture, lors de la remise du rapport final et de la facture finale.

Il y a prestations extraordinaires lorsque le mandataire doit assumer, dans le cadre de la conduite du mandat, des tâches précises extrêmement exigeantes et/ou spécifiques, et/ou complexes, excédant le règlement ordinaire de l'affaire. Au sein du DPJA, l'on a déterminé les tâches suivantes comme extraordinaires : liquidation d'un logement, assainissement complexe de dettes, administration d'un immeuble habité par son propriétaire et/ou loué, vente d'immeubles, règlement d'une affaire successorale complexe, et la délicate représentation juridique. Plusieurs de ces tâches peuvent survenir simultanément dans un seul mandat, de sorte que la charge pour ces prestations extraordinaires est cumulable. Dans le sens d'une valeur moyenne se basant également sur des chiffres-clés empiriques, un forfait de 10 h/an a été fixé pour une prestation extraordinaire (immeuble loué : 20 h/an). Pour autant que le mandataire professionnel doive encore fournir des prestations durant la période de rapport de deux ans, les forfaits correspondants lui sont imputés dans son emploi du temps. Si des prestations extraordinaires ne sont pas encore fournies après la fin de la période de rapport en cours, les forfaits sont reportés sur la prochaine période de rapport. Par contre, si une prestation extraordinaire est fournie à la fin de la période de rapport, le forfait est remplacé par le temps effectivement consacré à la prestation fournie et, finalement, portée en compte dans le cadre de la rémunération du mandat. Il convient de ne reporter aucun forfait de temps sur la prochaine période de rapport de deux ans pour une prestation extraordinaire fournie et portée en compte.

Le règlement d'une succession après le décès d'un client est également considéré comme prestation extraordinaire. Cette tâche particulière a été divisée en tâches partielles, car les ex-mandataires professionnels (comme l'on sait, la mesure tutélaire se périmé d'office après le décès d'un client) n'assument, en règle générale et d'entente avec les héritiers connus, plus que des tâches partielles après le décès de leur client, et car une facturation détaillée est établie à la charge de la succession pour les prestations fournies.

Les déplacements pour participer aux entretiens de réseau réguliers dans des institutions très éloignées qui représentent plus de 5 heures par cas et par année sont également considérés comme prestations extraordinaires. La prestation extraordinaire concernant le temps de déplacement est représentée par la différence: temps de déplacement total effectif par année, moins 5 heures. Exemple: *Temps de déplacement effectif de 8 heures moins 5 heures de temps ordinaire de déplacement = 3 heures de temps de déplacement extraordinaire pour le cas et par année.*

Le temps de déplacement extraordinaire est pris en compte dans le calcul de la charge du mandat, mais il n'est pas pris en compte (en heures ou en kilomètres) dans le calcul de la rémunération, comme c'est le cas pour les autres prestations extraordinaires.

## **b) Calcul de la rémunération du mandataire**

Le calcul, puis la facturation de la rémunération des mandats et des frais y relatifs, a lieu à la fin de chaque période de rapport. Par ailleurs, il convient d'indiquer que le mandataire n'établit pas lui-même la facture, mais que l'organe de révision du DPJA la propose simplement à l'autorité tutélaire. Quant au calcul exact de l'indemnisation des mandats, l'on renvoie aux directives internes du DPJA (*annexe 6*), lesquelles se rapportent, par ailleurs, à l'Ordonnance cantonale sur les émoluments et la rémunération dans le domaine des tutelles (*annexe 5*).

Par principe, les prestations et frais suivants sont facturés :

- prestations ordinaires : selon le degré de difficulté du mandat, de 1% à un maximum de 2% du revenu administré imputable ;
- administration de la fortune : 0,6% de la fortune, moins les dettes déductibles ;
- administration des immeubles loués : 4% du revenu brut ;
- prestations extraordinaires : selon le temps consacré effectif et le pourcentage admis des frais généraux ;
- frais (matériel de bureau, port, déplacements) : forfait de 200 fr. (la facturation d'un montant supérieur doit être motivée).

Le système effectue toujours deux calculs :

- 1<sup>er</sup> calcul : somme des postes détaillés soumis à rémunération ;
- 2<sup>e</sup> calcul : 1% de la fortune imputable.

Tout montant supérieur est dû au client, et lui est facturé. Si la facturation ne peut pas, ou pas encore, être établie au vu de l'absence (encore) de fortune, et compte tenu du montant libre à disposition, la rémunération due est dans tous les cas suspendue.

Le forfait reçu par le mandataire professionnel lors de la prise en charge ou la clôture d'un mandat pour le temps accru consacré à des prestations uniques, n'est pas facturé.

## **3. Comparaison entre le temps consacré à l'exécution de mandats et le temps de travail à disposition pour leur gestion**

Le temps consacré relevé pour les prestations ordinaires, uniques, et extraordinaires, est reporté dans la statistique globale de l'organe de coordination pour la gestion des mandats KOMBI ("*Statistik und Grundarbeitszeiten KOMBI*" - *annexe 8*), ce qui permet, d'une part, une vue d'ensemble des mandats exécutés par les deux services (Services pour adultes 1 et 2), resp. par leurs mandataires professionnels et, d'autre part, une évaluation statistique.

Le degré d'utilisation maximale des capacités d'un service, resp. d'un mandataire professionnel pour l'exécution d'un mandat, n'est visible qu'en comparant l'investissement global enregistré par année pour le travail tutélaire, et le temps de travail annuel à la disposition du mandataire pour cette tâche. L'on n'échappera donc pas à la nécessité de déterminer les temps de travail de base à disposition des mandataires professionnels pour leur tâche centrale, à savoir l'exécution des mandats.

Le temps de travail à disposition des mandataires professionnels pour l'exécution de chaque mandat, varie en fonction de divers facteurs tels que le degré d'occupation, la fonction, les tâches, les absences (p. ex. maladie ou accident), les droits (p. ex., vacances, gratification pour ancienneté de service), et les devoirs (p. ex., service militaire, protection civile). De plus, le temps de travail à disposition desdits mandataires pour l'exécution de leurs mandats est également influencé par le personnel des services d'encadrement (p. ex. secrétaire, assistant social en formation, stagiaire effectuant une maturité professionnelle,

apprenant), lequel les décharge dans leur travail, ou accroissent leur charge (p. ex. mise au courant, accompagnement).

#### **4. Application de l'instrument**

##### **Phases de l'attribution de nouveaux mandats**

L'organe de coordination pour la gestion des mandats KOMBI (ci-après organe de coordination) se charge de la mise en œuvre de la gestion des mandats, et a comme objectif que les mandataires professionnels individuels aient une charge de travail aussi équilibrée que possible.

Quant aux phases suivantes, nous renvoyons au schéma opérationnel (*annexe 4*).

##### Phase 1

Le Service juridique et d'enquête (SJE) effectue l'enquête.

##### Phase 2

Pour autant que le Service juridique et d'enquête arrive à la conclusion qu'il faille mettre en place une assistance tutélaire pour la personne concernée, et engager un mandataire professionnel, il transmet à l'organe de coordination une demande détaillée comprenant le formulaire imprimé "*Charge Mandats*" (*annexe 7*), préalablement enregistré dans le dossier électronique du client (dans le logiciel "Open-Eye"). Par ailleurs, le Service juridique et d'enquête saisit les informations suivantes dans ledit formulaire :

- indications connues en haut de la 1<sup>re</sup> page (p. ex., nom et prénom du client, date de naissance, langue, motif principal de la mesure) ;
- charge pouvant résulter des prestations ordinaires au sein des six secteurs d'activités ;
- prestation unique lors de la prise en charge du mandat ;
- prestation pour l'administration d'un immeuble loué ;
- prestations extraordinaires à fournir, momentanément en suspens.

##### Phase 3

Lors de sa séance, en règle générale hebdomadaire, l'organe de coordination détermine, compte tenu de la langue, des aptitudes, et de la charge de travail actuelle des mandataires professionnels, lequel d'entre eux va prendre en charge le mandat en question. La date de la prise en charge est simultanément fixée. Ensuite, ladite équipe transmet au Service juridique et d'enquête, dans un délai d'une semaine, le nom du mandataire et la date à laquelle celui-ci peut prendre en charge le mandat.

Lors de l'attribution des cas, l'organe de coordination se fonde autant que possible sur les données saisies par l'instrument, c'est-à-dire la disponibilité en temps des mandataires professionnels.

Dans le tableau temps de travail MP et le tableau des projets sont saisis des données qui à chaque changement (par ex. en cas de changement du taux d'activité, en cas de nouvelles tâches attribuées en lien avec un projet) doivent être adaptées et systématiquement contrôlées tous les 3 mois lors d'une séance de l'organe de coordination.

##### Phase 4

S'appuyant sur la proposition de l'organe de coordination, le Service juridique et d'enquête organise un entretien au cours duquel la personne nécessitant de l'assistance est présentée au mandataire professionnel prévu, et au cours duquel le droit d'être entendu est octroyé. Ensuite, le Service juridique et d'enquête présente la requête à l'autorité tutélaire.

##### Phase 5

L'autorité tutélaire met en place la mesure tutélaire, nomme un mandataire professionnel, et établit l'acte de nomination.

#### Phase 6

Le Service juridique et d'enquête transmet, par courrier électronique, le formulaire „Charge Mandats“ au mandataire professionnel mis en place.

#### Phase 7

Le mandataire professionnel nommé complète les tâches sur le formulaire „Charge Mandats, adapte, si nécessaire, l'évaluation des charges, et transmet, par courrier électronique, l'avis de modification exportée du formulaire, à l'organe de coordination.

#### Phase 8

La personne responsable de la statistique globale KOMBI la met à jour.

#### Mesures provisoires

“L'autorité tutélaire prend d'office les mesures nécessaires lorsqu'il y a lieu de procéder à quelque acte de gestion avant la nomination du tuteur.” (art. 386, al. 1 du Code civil suisse ; CC, RS 210). En cas de besoin d'agir de quelque sorte que ce soit, ou s'il y a lieu de procéder à quelque acte de gestion, le collaborateur spécialisé du Service juridique et d'enquête responsable de la clarification du cas correspondant, est actif jusqu'à la nomination définitive d'un mandataire professionnel. Toute délégation de cette tâche à la personne responsable de l'organe de coordination est exclue.

#### **Obligation quant à la prise en charge du mandat**

Par principe, si le mandataire professionnel dispose d'une capacité d'encadrement suffisante reconnue selon l'enquête relative à la charge d'encadrement, il est tenu de se charger du mandat. Un refus de prise en charge n'est possible qu'en présence de motifs extraordinaires (tels que relations de parenté ou de voisinage avec le client, problèmes de santé aigus, perte soudaine de travail d'un membre de l'équipe, prise en charge imminente de tâches particulières au sein du DPJA, demandées par la responsable du département). En cas de désaccord quant à la justification du refus, la responsable du département rend la décision.

#### **Contrôle du temps consacré à l'encadrement**

La collaboration, l'engagement et l'expérience des mandataires professionnels sont les conditions préalables les plus importantes pour une gestion de mandats irréprochable. Lesdits mandataires sont donc tenus de présenter spontanément les documents, informations et changements suivants à l'organe de coordination :

#### Au plus tard deux semaines après la mise en place d'un nouveau mandat :

- annonce de la prise en charge du nouveau mandat.

#### Quatre mois après la mise en place d'un nouveau mandat :

- charge d'encadrement définitive apurée pour les prestations ordinaires et extraordinaires à fournir, le forfait de temps unique pour la prise en charge du mandat devenant caduc.

#### Tous les deux ans en cas de mandats courants, dans le cadre de la remise du rapport de reddition :

- charge d'encadrement définitive apurée pour les prestations ordinaires et extraordinaires à fournir pour la période de rapport suivante.

#### Au plus tard une semaine après la remise d'un rapport de reddition final, resp. d'une facture relative à un rapport de reddition final :

- annonce concernant la clôture d'un mandat (décès, abrogation, transfert).

En permanence, si d'autres prestations extraordinaires surgissent pour le mandat courant :

- annonce concernant la/les prestation/s extraordinaire/s surgissant.

Tout accroissement de la charge d'encadrement pour des prestations ordinaires survenant en dehors des délais est à motiver, et n'est possible que si une modification fondamentale et durable du cas à encadrer, resp. de la situation du client, est survenue. L'accroissement de la charge est soumise à l'approbation du responsable de service compétent.

Seuls les responsables de l'organe de coordination (responsable du département et responsable de service) sont habilités à adapter les temps de travail de base. Les membres de l'organe de coordination concernés doivent spontanément, et en permanence, annoncer toute modification des temps de travail de base (degré d'occupation accru ou réduit, annulation ou rajout de projets).

### Évaluation lors de la remise régulière du rapport

Le nouveau formulaire „Charge Mandats“ (annexe 7) fait partie intégrante du rapport de reddition régulier, et doit être remis aux réviseurs dûment rempli, à l'attention de l'autorité tutélaire.

### 5. Compétences

La responsable du département et les deux responsables des services pour adultes (Services 1 et 2) sont représentés dans l'organe de coordination. Le responsable du Service pour adultes 2 est compétent pour la mise en œuvre opérationnelle de la gestion des mandats. Le responsable du Service pour adultes 1 le supplée.

Les compétences suivantes découlent de la procédure décrite au point 5 :

	Service Juridique et d'enquête	KOMBI	Autorité tutélaire	Mandataire professionnel	Départ.
Enquêtes suite à des signalements ou demandes :	X				
Mesures provisoires :	X				
Examen quant à un responsable tutélaire privé ou professionnel :	X				
Examen des capacités d'encadrement et du profil adéquat :		X			
Proposition de responsable tutélaire au Service juridique et d'enquêtes :		X			
Mise en place du mandat et nomination d'un mandataire professionnel :			X		



Décision quant à la justification du refus de la prise en charge d'un mandat :					<b>X</b>
Décision en cas de capacité d'encadrement insuffisante au sein de l'équipe de responsables tutélaire professionnels :			<b>X</b>		
Adaptation des temps de travail de base :		<b>X</b>			
Apurer la charge d'encadrement :				<b>X</b>	
Proposition du montant à facturer pour la rémunération d'un mandat :				<b>X</b>	
Annonces de changements :				<b>X</b>	
Mise à jour de la statistique globale :		<b>X</b>			
Soumission de propositions à l'autorité tutélaire (p. ex. clôture d'un mandat) :					<b>X</b>

Légende : **KOMBI** : organe de coordination pour la gestion des mandats

**Départ.** : responsable du Département de la protection de la jeunesse et des adultes (DPJA)

### Explications :

Toute proposition quant à l'octroi d'un mandat n'est, en règle générale, soumise qu'après un débat entre la responsable du département et le responsable de l'organe de coordination et son suppléant, lors de ladite *séance KOMBI*. Lors de la séance, si possible hebdomadaire, de l'organe de coordination, l'on débat principalement des nouveaux mandats de tutelle à assumer, des évaluations de la charge du Service juridique et d'enquête, et des charges et/ou capacités actuelles des mandataires professionnels. Au besoin, l'on consulte chaque fois le collaborateur spécialisé du Service juridique et d'enquête impliqué, pour clarifier des questions en suspens.

Si l'attribution d'un mandat se révèle impossible pour diverses raisons (clarification insuffisante de divers points importants, mesure proposée semblant disproportionnée, manque de capacités des mandataires professionnels), l'on débat de la marche à suivre lors de la *séance KOMBI* (retour au Service juridique et d'enquête, transmission à la Conférence des responsables de services, information de l'autorité tutélaire). La responsable du département doit rendre une décision préliminaire quant à la capacité du mandataire professionnel à assumer un nouveau mandat, ou quant à une autre marche à suivre à décider par l'autorité tutélaire.

## **6. Évaluation / Réalisation des objectifs**

La charge d'encadrement n'est pas recensée au moyen de l'enregistrement détaillé et individuel des heures de travail, mais elle est évaluée et dépeint, de par sa nature, une "réalité" approximative. La charge d'encadrement est objectivement identifiée compte tenu

des objectifs de qualité définis, des tâches et des standards, des situations actuelles des clients et de leur degré de difficulté, ainsi que de l'évaluation des heures de travail pour des prestations ordinaires à fournir au sein des secteurs d'activités standardisés, et de l'enregistrement des prestations uniques et extraordinaires. Les bilans de charges ne peuvent pas être soumis à des valeurs limites mathématiques rigoureuses. En dépit du risque d'inexactitude et de subjectivité du nouvel instrument, ce dernier révélera les charges probables des mandataires professionnels, resp., de l'équipe de responsables tutélares, et permettra d'effectuer des comparaisons fiables entre les responsables tutélares professionnels. Étant donné que tous les mandataires professionnels sont également concernés par les inexactitudes possibles, il servira très bien en tant qu'instrument interne de conduite, de pilotage et de travail. De plus, l'on peut s'attendre à ce que le travail des mandataires professionnels soit facilité par l'intégration des deux secteurs : *Détermination de la charge et Calcul de l'indemnisation des mandats*, sur un seul formulaire.

Les données recensées au moyen de l'instrument de pilotage décrit, ne permettent pas d'évaluer la qualité des prestations effectivement fournies, resp., du travail tutélaire effectué lors de l'exécution des mandats. *C'est pourquoi il convient en aucun cas de recourir aux données et évaluations fournies par la gestion des mandats, comme base pour la qualification des mandataires professionnels.*

Les conditions sociales et de santé, ainsi que l'entourage d'une personne à encadrer, déterminent en majeure partie les objectifs et les prestations à fournir lors de l'encadrement, resp., de la conduite du mandat. Ce n'est que lorsque les divers problèmes complexes sociaux, financiers, administratifs, juridiques, et de santé auxquels les mandataires professionnels sont quotidiennement confrontés dans leur travail tutélaire, et que lorsqu'ils communiquent clairement et sincèrement les prestations d'assistance fournies (dans les rapports de reddition, les séances de conseils collégiales, les séances d'équipe, les supervisions, les entretiens d'appréciation et d'encouragement et/ou les entretiens professionnels) qu'il est possible d'évaluer, dans le cadre de la mise en œuvre ainsi que de la conduite et de l'appréciation des cas, si les prestations fournies et la charge d'encadrement relevée ont été adaptés à la situation du client, si les objectifs fixés ont été atteints, et si un travail tutélaire de qualité a été fourni. En ce qui concerne l'évaluation de la qualité, la satisfaction du client et/ou de son entourage quant à la situation et aux prestations fournies par le mandataire professionnel, vaut également en tant que critère important.

Avec ce nouvel instrument de pilotage, des bases plus adéquates pour la répartition des mandats seront, à l'avenir, à la disposition des autorités tutélares, du DPJA, et de l'organe de coordination pour la gestion des mandats. Les mandats seront répartis entre les mandataires professionnels, compte tenu des mêmes bases et de la charge établie pour les prestations ordinaires, uniques et extraordinaires à fournir, resp., fournies, se basant sur les objectifs de qualité, les tâches et les standards définis dans les secteurs d'activités correspondants.

À ce sujet, il est important de préciser que, par principe, il est impossible d'améliorer le travail tutélaire et de décharger les responsables tutélares uniquement en appliquant un instrument de pilotage et en équilibrant la charge de travail, et ce, en particulier lorsque la charge de travail des mandataires professionnels d'une organisation s'égalise à un niveau élevé à plus long terme. Cela est particulièrement le cas lorsque

- les organes ou les personnes responsables du financement de ressources supplémentaires ne reconnaissent pas l'instrument de pilotage en tant que base adéquate pour justifier des ressources nouvelles et/ou supplémentaires ;
- des postes de travail dont la nécessité est prouvée ne peuvent justement pas être financés, ou pas financés en temps voulu ;

- les postes accordés ne peuvent pas être occupés, ou réoccupés, dans les délais par des mandataires professionnels qualifiés ;
- des mandataires professionnels s'absentent pour cause de maladie à la suite d'une surcharge de travail, et que les responsables tutélaire restants ont ainsi une charge supplémentaire.

Toutefois, tant les effectifs insuffisants, que d'autres facteurs, influencent négativement la qualité du travail tutélaire et la charge de travail des mandataires professionnels. Selon le modèle organisationnel de F. Glasl ("Trigon, Entwicklungsberatung", éditions Graz) il s'agit, par exemple, des carences suivantes :

- *dans le sous-système culturel d'une organisation et/ou d'une unité de travail* : p. ex. absence d'identité, de philosophie, d'orientation ; principes directeurs, programmes, stratégies, et concepts de travail irréalistes ;
- *dans le sous-système social d'une organisation et/ou d'une unité de travail* : p. ex. organisation structurelle compliquée ; conflits entre personnes et entre groupes ; ambiance tendue ; fonctions individuelles, répartition du travail et organes inadéquats ;
- *dans le sous-système des instruments techniques d'une organisation et/ou d'une unité de travail* : p. ex. processus et modes opérationnels lacunaires ; absence ou multiplicité de règles ; absence de ressources matérielles (locaux, appareils, matériel).

En appliquant cet instrument de pilotage à l'exécution des mandats, l'on échangera réciproquement et à intervalles réguliers, comme jusqu'ici au sein du DPJA, des données détaillées concernant la charge de travail, et on les discutera et les clarifiera en permanence dans divers contextes, ce qui permettra, à l'avenir également, une certaine transparence. Nous sommes convaincus que la mise en œuvre du nouvel instrument est une étape importante pour la coordination et le pilotage optimaux de la charge d'encadrement et de l'engagement de ressources, dans l'exécution des mandats professionnels du DPJA. Lors des séances de l'organe de coordination pour la gestion des mandats, la charge de travail des mandataires professionnels est débattue en permanence, et autant que possible raisonnablement prise en compte dans la répartition des nouveaux mandats. Idéalement, au moment de se charger d'un nouveau mandat, le mandataire professionnel devrait disposer de suffisamment de capacités pour assumer sa responsabilité tutélaire, et pouvoir fournir des prestations de bonne qualité, pour le bien de son client.

## 7. Indications d'ordre technique

La solution informatisée de traitement de données pour le pilotage et l'évaluation des cas, ainsi que pour le calcul de la rémunération des mandats, s'appuie sur deux documents Excel :

- a) le premier, "*Charge Mandats*" (annexe 7), sert à la saisie de la charge d'encadrement et au calcul de la rémunération des mandats, par client. Ce document comprend, outre le formulaire de travail, également des formulaires de directives en français et allemand. L'on peut y consulter des indications et directives importantes, en cliquant sur des champs relatifs à l'information. Les indications / données requises sont saisies dans les champs prévus du formulaire de travail, lequel peut être paramétré en français ou allemand, au moyen de cases d'option. Les calculs s'exécutent chaque fois automatiquement.
- b) le deuxième "*Statistique et temps de travail de base KOMBI*" (annexe 8) regroupe, par mandataire, les mandats exécutés, ainsi que la charge d'encadrement et le degré de difficulté établis. Ce document Excel comprend également les classeurs de travail liés, dans lesquels sont saisis les temps de travail de base individuels à disposition pour l'exécution des mandats de chaque mandataire professionnel et secrétaire, resp. service.

Par ailleurs, ces deux classeurs de travail sont en lien avec un autre classeur de travail, dans lequel sont saisis en détail, les temps de travail que chaque mandataire a consacré à des projets et représentations.

Dans le nouvel instrument de pilotage DPJA, *le temps consacré aux mandats exécutés, resp. aux prestations fournies*, est mis en regard du *temps de travail disponible pour l'exécution des mandats en question*. S'il en résulte qu'un mandataire professionnel a des *capacités*, l'organe de coordination pour la gestion des mandats part du principe qu'il dispose encore de ressources pour la prise en charge de nouveaux mandats. Par contre, si cette comparaison mène à une *capacité négative*, cela peut signifier, par exemple, que :

- *la charge constatée est trop élevée* : la détermination de la charge est remise en question, resp. contrôlée ; s'il y a "surévaluation", ladite charge est corrigée vers le bas ;
- *des heures autorisées n'ont pas été déduites des temps de travail de base* : les saisies dans la fiche "Temps de travail de base" sont contrôlées, et d'éventuelles erreurs corrigées ;
- *le mandataire professionnel est encore inexpérimenté, et a effectivement besoin de plus de temps pour le travail tutélaire que celui auquel il a droit* : de nouveaux mandats lui sont, si possible, attribués à de plus grands intervalles ; des mesures de soutien (conseils d'ordre professionnel, accompagnement plus intense, formation, cours) sont recherchées, et recommandées ou proposées ;
- *le mandataire professionnel exécute trop de mandats compliqués* : l'on délègue à l'interne ; durant un certain temps, l'on ne lui attribue aucun mandat ou que des mandats simples ;
- *le mandataire professionnel exécute globalement trop de mandats* : l'on obtient de l'autorité tutélaire qu'elle cesse de lui attribuer des mandats pour un certain temps ; certaines prestations ne sont plus proposées, d'entente et en approbation avec la direction ; certaines tâches sont sous-traitées ; une requête pour des effectifs supplémentaires est présentée.

## 8. Réflexions finales

Le travail tutélaire quotidien révèle en permanence que le même niveau de "qualité" peut être bon dans une situation, et insuffisant dans une autre. La pratique démontre également qu'un "mandat" ne ressemble jamais à un autre, tout comme chaque être humain se distingue des autres. Des "objectifs et standards de qualité" généraux peuvent tout à fait découler de l'exécution des mandats, et être atteints ; et certains "mandats" peuvent évoluer de la même manière que d'autres, de sorte que des comparaisons restreintes sont possibles entre eux. Toutefois la question de savoir si l'intervention d'un mandataire professionnel en faveur de son client améliore, en fin de compte, la qualité de sa situation, ne dépend pas exclusivement de la réalisation "d'objectifs et standards de qualité" généraux, mais justement d'innombrables autres facteurs et inconnues que le mandataire ne peut pas, ou ne peut que partiellement, influencer. La notion de "qualité" demeure donc d'emblée un "concept" individuel, relatif, à multiples facettes, et sujet à évolution, laquelle doit être sans cesse redéfinie au cours du déroulement de l'assistance tutélaire, en fonction des personnes et des situations. Dans la véritable assistance tutélaire professionnelle, la "qualité" signifie également la perception sans cesse renouvelée de la situation actuelle du client, la définition d'objectifs réalistes (autant que possible avec le client et autres personnes/services spécialisés impliqués), la planification d'interventions en vue de les atteindre, la mise en œuvre de marches à suivre adéquates pour y arriver, et le contrôle régulier de la réalisation des objectifs. L'application régulière de cette procédure méthodique peut déjà représenter un "indicateur de qualité" important dans la conduite des mandats.

Pour que le mandataire professionnel soit en mesure d'assumer son travail tutélaire de manière responsable et en "soignant la qualité", il convient de mettre les ressources et

structures nécessaires à sa disposition. Toutefois, la réalité de la pratique révèle que de nombreux mandataires professionnels ne sont pas en mesure, même à plus long terme, de garantir une "qualité minimale" dans leur travail tutélaire, et ce, au vu du manque de ressources, et au vu de conditions structurelles lacunaires.

Il est donc illusoire de croire que la situation concernant les ressources peut être fondamentalement et durablement améliorée uniquement en recourant à un instrument de pilotage perfectionné pour la gestion des mandats. Et cela en particulier lorsque le seul credo politique est "économiser", et qu'il n'y a pas de volonté de reconnaître les ressources nécessaires, et de les financer en conséquence.

Malgré tout, avec la mise en œuvre du nouvel instrument de saisie et de contrôle de la charge administrative, ainsi que de calcul de l'indemnisation, pour l'exécution des mandats du Département de la protection de la jeunesse et des adultes (DPJA), l'on peut espérer que les instances de décision et les décideurs auront les informations nécessaires à disposition, informations leur permettant d'avoir un aperçu du travail complexe, exigeant et à responsabilité, d'un mandataire professionnel. Cela constitue, en fin de compte, une condition préalable importante pour la reconnaissance du travail dudit mandataire, et l'octroi des ressources nécessaires.

Giuseppe Massa / 23 septembre 2011