

Mardi (soir) 24 novembre 2015

**Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale****44 2015.RRGR.267 Motion 072-2015 Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)  
Explosion des coûts du placement d'enfants et d'adolescents**

N° de l'intervention: 072-2015  
Type d'intervention: Motion  
Déposée le: 10.03.2015  
Déposée par: Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)  
(porte-parole)  
Gschwend-Pieren (Lyssach, UDC)  
Cosignataires: 16  
Urgence: refusée le 19.03.2015  
N° d'ACE: 1136/2015 du 16 septembre 2015  
Direction: SAP

**Explosion des coûts du placement d'enfants et d'adolescents**

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures suivantes pour contenir l'explosion des coûts du placement d'enfants et d'adolescents :

1. Introduire le plafonnement obligatoire et strict du coût de tous les placements en foyer. Pas de placement dans les institutions dont les coûts dépassent ce plafond.
2. Couvrir les dépenses induites par les placements volontaires par les ressources inscrites au budget.
3. Faire en sorte que les services sociaux respectent un plafond annuel ne dépassant pas globalement le plafond prévu par le budget, sur le modèle du pool de leçons et des mesures pédagogiques particulières (MPP). Le Conseil-exécutif définira les conditions de telle sorte qu'il ne soit pas possible d'éluder la limitation des placements volontaires par des placements ordonnés par les APEA.

**Développement :**

Le nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. La gestion des coûts des placements ordonnés par les nouvelles autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) a simultanément été transférée de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) à celle de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE). Le bureau de conseil Ecoplan avait calculé que le montant incombant désormais à la JCE et donc épargné par la SAP devait s'élever à 140 millions de francs en tout (40 mio pour le personnel des services sociaux mandatés par les APEA, 100 mio pour les mesures).

Mais, dès l'exercice budgétaire 2013, le montant devant être économisé par la SAP a été ramené à 90 millions (40 mio pour le personnel des services sociaux mandatés par les APEA, 50 mio pour les mesures). D'après l'Office des affaires sociales (OAS) compétent en la matière, les économies n'étaient même finalement que de 60 millions (chiffres du compte 2013 ; 20 mio au lieu de 50 pour les mesures).

Toujours selon l'OAS, l'économie de 50 millions n'a pas été réalisée surtout parce que le coût des placements volontaires a augmenté de près de 30 millions en 2013. Par placements volontaires, il faut entendre ceux qui ne sont pas ordonnés par les APEA, mais demandés par les services sociaux ou plus exactement les parents.

Or, dans certaines institutions où sont placés les enfants et les adolescents, les tarifs sont élevés. Fin 2013, la décision a été prise dans le cadre de l'EOS d'économiser 3 millions par an en plafonnant les dépenses induites par les placements en institution.

Mais cela ne suffit pas. Si l'on veut éviter que les coûts ne continuent de prendre l'ascenseur, il faut plafonner strictement le budget des placements volontaires. Les placements volontaires gérés par

les services sociaux doivent être soumis à un pilotage obligatoire comme l'est le pool de leçons dans le cadre des MPP.

### Réponse du Conseil-exécutif

La motion porte sur l'évolution du coût des placements volontaires d'enfants et d'adolescents. Le terme « volontaire » peut prêter à confusion. Ce n'est pas parce que le placement n'est pas ordonné par l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), mais librement consenti par les parents, qu'il n'est pas nécessaire et ne constitue pas une mesure radicale ayant de lourdes conséquences pour les personnes concernées. Aussi sera-t-il plutôt parlé dans la présente réponse de placements décidés d'un commun accord. Dans ces situations, les parents bénéficient du soutien des travailleuses sociales et travailleurs sociaux, qui se chargent des évaluations et des démarches requises. Les mesures de droit civil des APEA ne s'imposent que si les parents refusent de coopérer. Un guide destiné aux services sociaux, qui met en lumière les différences entre mesures librement consenties et mesures ordonnées par l'autorité, leur fournit un fil conducteur pour définir la procédure requise.

Le motionnaire demande au gouvernement de contenir l'explosion des coûts du placement d'enfants et d'adolescents. Il convient de noter que les placements d'un commun accord ne sont financés par l'aide sociale que si les parents ne peuvent pas en assumer les frais, en cas de dénuement. Il s'agit donc ici uniquement du coût des mesures financées par les pouvoirs publics à titre subsidiaire, par la compensation des charges de l'aide sociale.

Le motionnaire déplore une explosion inquiétante des coûts des placements volontaires. Dans les faits, l'évolution se présente comme suit : globalement, les placements ont augmenté de huit pour cent entre 2012 et 2014 (de 4074 à 4401 cas). Cette période a cependant été marquée par un transfert des mesures ordonnées par l'APEA aux placements d'un commun accord. Ainsi, les premières ont baissé d'un quart environ, pour atteindre le chiffre de 1389, alors que les seconds se sont accrus de quelque 35 pour cent, dépassant le cap des 3000 cas (3012) en 2014. Toujours pendant ces trois ans, la facture totale du canton a passé de 77,6 à 88,1 millions de francs, ce qui représente une hausse du coût par cas de cinq pour cent (de 19 063 à 20 016 francs). Ces données n'étaient pas encore toutes disponibles lors du dépôt de la motion. Le gouvernement estime que l'augmentation du coût par cas, liée au changement de système opéré en 2013, ne peut être considérée comme une explosion. Il juge cependant lui aussi nécessaire de prendre des dispositions pour maîtriser les coûts et a lancé des mesures à cet effet.

#### Point 1

Le Conseil-exécutif s'oppose à un plafonnement aussi strict des placements décidés d'un commun accord. Il ressort des études scientifiques et de la pratique que les prestations d'aide sont mieux acceptées si elles ne sont pas imposées. Il est essentiel de laisser la porte ouverte à la concertation avec les parents. L'ordonnance de Direction de la SAP sur le calcul des prestations circonstanciées (ODPCirc), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2015, fixe certes le montant maximal que les services sociaux peuvent porter à la compensation des charges au titre de l'aide matérielle, mais des dérogations doivent être possibles pour assurer la protection de l'enfant, dans des cas particuliers dûment motivés (p. ex. placement d'urgence ou besoins particuliers). Tout en allant dans le sens voulu par le motionnaire, l'ordonnance admet ainsi quelques exceptions. Une réglementation plus complète favorisant la maîtrise des coûts est cependant en cours d'élaboration, de sorte que l'ordonnance est à considérer comme une solution provisoire. Dans le cadre du projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne, la JCE est en effet en train de définir des normes concernant les critères spécifiques et le processus de planification de l'aide ambulatoire et résidentielle. Il convient d'étudier dans quelle mesure ces normes sont à appliquer provisoirement jusqu'au terme du projet et jusqu'à l'introduction éventuelle d'un nouveau modèle de financement des aides complémentaires et, partant, de la protection de l'enfant librement consentie. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif propose d'adopter le point 1 de la motion sous forme de postulat.

#### Point 2

Le motionnaire souhaite que les dépenses induites par les placements volontaires soient couvertes par les ressources inscrites au budget. Pour ce faire, il faudrait pouvoir influencer sur le volume des placements, ce qui n'est pas possible. Un plafonnement budgétaire entraînerait soit un transfert des cas aux APEA, à éviter comme le préconise à juste titre le motionnaire, soit des lacunes dans la sauvegarde des droits de l'enfant. Les deux scénarios sont contraire à la loi et poseraient des

problèmes : le premier alourdirait la tâche des APEA et, par conséquent, le budget du canton, puisque les mesures ordonnées par l'autorité sont uniquement financées par ce dernier et ne peuvent être portées à la compensation des charges. Le second ne permettrait plus d'assurer pleinement la protection de l'enfant, d'où des coûts induits a fortiori encore plus élevés pour la société. Le contrôle du coût passe donc par une limitation des frais par cas et non du nombre de cas. L'évaluation de chaque situation par les services sociaux sera optimisée par la définition de normes supplémentaires dans le cadre du projet de la JCE mentionné ci-dessus concernant la protection de l'enfant librement consentie. Au vu de ce qui précède, le gouvernement n'est pas favorable au plafonnement des dépenses et, partant, du nombre de placements dans le budget cantonal. Il propose le rejet du point 2.

#### Point 3

Le motionnaire demande en outre que les services sociaux respectent un plafond annuel ne dépassant pas globalement le plafond prévu par le budget, sur le modèle du pool de leçons et des mesures pédagogiques particulières (MPP). Comme indiqué à la réponse au point 2, le Conseil-exécutif considère qu'un plafonnement budgétaire global des placements décidés d'un commun accord irait à l'encontre du mandat légal de protection de l'enfant. Cette objection s'applique aussi à la limitation du budget communal exigée au point 3. De plus, le pool de leçons repose sur une formule tenant compte de l'indice social scolaire. Celui-ci a été introduit selon le constat que les communes enregistrant un besoin en MMP et en enseignement spécialisé supérieur à la moyenne se distinguent des autres communes par les quatre caractéristiques suivantes : proportion d'élèves allophones, taux de chômage, proportion d'immeubles à faible occupation (c'est-à-dire à un ou deux étages) et proportion d'habitants vivant depuis plus de cinq ans à la même adresse. Le besoin en placements ne peut cependant pas être déduit du besoin en MMP. Pour toutes ces raisons, le Conseil-exécutif propose de rejeter le point 3.

Proposition du Conseil-exécutif :

Vote point par point

Point 1: adoption sous forme de postulat

Point 2: rejet

Point 3: rejet

**Le président.** Wir kommen zur Motion Krähenbühl «Kostenexplosion bei freiwilligen Fremdplatzierungen muss eingedämmt werden». Der Motionär hat Ziffer 2 und zurückgezogen. Bei Ziffer 1 hält er an der Motionsform fest und möchte sie gleichzeitig abschreiben lassen. Dieser Antrag deckt sich nicht mit jenem der Regierung. Deshalb hat der Motionär das Wort. Herr Grossrat Krähenbühl, erläutern Sie uns doch das Weshalb und Warum.

**Samuel Krähenbühl, Unterlangenegg (UDC).** Vielleicht ist mein Antrag etwas eigenartig, aber ich mache jetzt aus meinem Herzen keine Mördergrube. Ich habe diesen Antrag so gestellt, weil ich gerne etwas zu dieser Geschichte sagen möchte. Die Politik ist manchmal etwas kompliziert und die Verwaltung noch etwas komplizierter. Dies war auch bei diesem Geschäft der Fall. Seit der Einreichung meiner Motion ist einiges geschehen. Vor allem und zum Glück ist mittlerweile schon vieles klarer geworden, was in dieser Sache sehr wichtig ist. Wir sprechen über Fremdplatzierungen von schutzbedürftigen Kindern, und dabei gilt es genau hinzusehen. Mir ging es nie darum, Kinder, die es nötig haben, nicht mehr in einem Heim platzieren zu können. Weil damals derart vieles unklar war, wollte ich Bewegung in die Sache bringen und die Regierung dazu veranlassen, Ordnung in dieses Geschäft zu bringen. Wovon spreche ich? Mit der Einführung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) hat man die sogenannten vormundschaftlichen Fremdplatzierungen von den sogenannten freiwilligen getrennt. Die vormundschaftlichen Fremdplatzierungen fielen in die Zuständigkeit der KESB, während die freiwilligen weiterhin bei der GEF verblieben sind. Dies führte erst einmal zu grossen Abgrenzungsproblemen. Es stellte sich aber heraus, dass man in der GEF – namentlich im Alters- und Behindertenamt (ALBA) – mehr oder weniger keine Ahnung hatte, wie viele Kinder wo und zu welchen Kosten platziert sind. Auf einmal hatte man das Gefühl, es seien viel mehr Kinder platziert. Auf dem Papier machte es den Anschein, die Kosten würden explodieren. Von 1300 zusätzlichen war plötzlich die Rede. Auch dies war nicht plausibel, zumal die Heime gar nicht voll waren.

Nach Wochen und Monaten begann sich der Nebel langsam zu lichten. Es stellte sich heraus, dass offenbar bei der Finanzierung der anerkannten Heime, welche subventioniert werden, über viele

Jahre einiges schief lief. Hier muss man vielleicht erklären, wie die Finanzierung bisher funktioniert hat. Die Eltern oder die Erziehungsberechtigten bezahlen einen sogenannten Versorgerbeitrag. Der Rest wird seitens des Kantons im Sinne einer Objektfinanzierung mit Subventionen abgegolten. Das verbleibende Defizit wurde – im Rahmen dieser Objektfinanzierung – vom ALBA übernommen. Bei der vormundschaftlichen Finanzierung bei der KESB handelt es sich um eine Subjektfinanzierung, weil die KESB die sogenannten Vollkosten bezahlt. Hier lag offenbar der Hund begraben: Das ALBA hatte über Jahre eine viel zu grosse Liquidität in den Heimen belassen. Es wurde nicht abgerechnet und nicht von Jahr zu Jahr buchhalterisch abgegrenzt. Dies führte dann zu eigenartigen Verwerfungen in der Rechnung. Nach Auskunft seitens des ALBA wurden zum Teil für sechs oder sieben Jahre Rückforderungen für nicht abgerechnete Posten gestellt. Dies führte nun Jahr für Jahr wieder zu eigenartigen Verschiebungen, zu Sprüngen in der Rechnung, zu Rückgängen und zu Steigerungen. Allein im Jahr 2014 forderte das ALBA nicht weniger als 13,6 Mio. Franken von den Heimen zurück. Tatsache ist also, dass die Kosten für die freiwilligen Fremdplatzierungen gar nicht so stark angestiegen sind. Deshalb hat sich auch der Gegenstand meiner Motion etwas erübrigt, das heisst – und dies darf man wohl sagen –, meine Motion hat schon ihre Wirkung entfaltet, bevor man überhaupt darüber abstimmen konnte.

Weil Regierung und Verwaltung offenbar auch erkannt haben, dass man Ordnung in das Chaos bringen muss, ist die Regierung bereit, Ziffer 1 meiner Motion als Postulat anzunehmen. Laut dem ALBA-Vorsteher Markus Loosli ist ohnehin geplant, ab 2017 bei den freiwilligen Fremdplatzierungen wie bei den KESB-Platzierungen eine sogenannte Subjektfinanzierung einzuführen, sodass die Vollkosten bezahlt werden und von den Subventionierungen abgerückt würde. Ich habe übrigens bereits mit Ratskollegen aus anderen Parteien gesprochen. Vielleicht werden wir in diesem Punkt noch eine Motion nachschieben, welche auf eine saubere Abwicklung abzielt. Noch ein Nebensatz: Etwas Lustiges hat sich herausgestellt. Offenbar hat die ERZ Herrn Gesundheitsdirektor Perrenoud noch 8 Mio. Franken in den Budgetposten für die ausserschulische Heilpädagogik untergeschoben, sodass dieser Posten seit letztem Jahr zusätzlich belastet wird.

Langer Rede kurzer Sinn: Meine Motion hat ihre Wirkung entfaltet. Insofern ist eigentlich kein Prüfungsauftrag mehr notwendig, das heisst, meine Motion ist weitgehend erfüllt, indem die Klärung zu einem grossen Teil stattgefunden hat. Deshalb fordere ich nicht Annahme als Postulat, sondern als Motion bei gleichzeitiger Abschreibung.

**Le président.** Ziffer 1 lautet wie folgt: «Nicht nur für einen Teil, sondern für sämtliche Heimplatzierungen sollen konsequent verbindliche Kostengrenzen eingeführt werden. Es werden keine Einweisungen mehr in Institutionen gemacht, deren Kosten pro Platzierung über der Kostengrenze liegen.» Der Motionär sagt, diese Forderung sei inzwischen erfüllt, weshalb sie abgeschrieben werden könne. Ist dieser Antrag auf Annahme und Abschreibung seitens des Rates bestritten? – Das ist nicht der Fall. Ist dieser Antrag doch bestritten? – Wir stimmen über die Annahme und gleichzeitige Abschreibung von Ziffer 1 als Motion ab. Wer die Motion Krähenbühl in Ziffer 1 annehmen und gleichzeitig abschreiben will, stimmt ja, wer dies ablehnt, stimmt nein.

Vote (adoption et classement du ch. 1)

Décision du Grand Conseil :

Adoption et classement

Oui 97

Non 33

Abstentions 10

**Le président.** Sie haben Ziffer 1 angenommen und gleichzeitig abgeschrieben.