

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mercredi (après-midi) 27 janvier 2016

Interpellations de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

69 2015.RRGR.587 Interpellation 168-2015 Schnegg (Lyss, PEV) Tâches cantonales et intercantionales de l'aide sociale institutionnelle: transparence, efficience et économies

N° de l'intervention: 168-2015
Type d'intervention: Interpellation
Déposée le: 03.06.2015
Déposée par: Schnegg-Affolter (Lyss, PEV)
(porte-parole)
Cosignataires: 8
N° d'ACE: 1381/2015 du 18 novembre 2015
Direction: SAP

Tâches cantonales et intercantionales de l'aide sociale institutionnelle: transparence, efficience et économies

Les tâches publiques du système bernois d'assistance sont en grande partie fournies par des prestataires privés directement ou indirectement subventionnés et par des prestataires indépendants toutefois soumis au régime de l'autorisation et à la surveillance du canton.

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), la Direction de l'instruction publique (INS) et l'OM (Office des mineurs du canton de Berne) mandatent et financent ces entreprises tout en étant leurs partenaires sur le marché de l'aide sociale institutionnelle. Le canton de Berne, qui octroie les autorisations, agit en tant qu'organe de surveillance, de financement et de pilotage, attend des fournisseurs de prestations efficience, transparence, adéquation, efficacité et économicité. Grâce à un souci constant de professionnalisation et de rationalisation, la plupart des institutions qui réussissent sur le marché satisfont à ces attentes.

On ne peut hélas pas en dire autant du canton. Avec la situation décrite ci-après, nous entendons attirer l'attention du Conseil-exécutif sur une certaine problématique dans ce domaine.

Les frais de placement d'enfants et de jeunes en institution socio-pédagogique peuvent atteindre plusieurs dizaines de milliers de francs en l'espace d'un mois. Si les personnes concernées ne viennent pas du canton de Berne, on applique les règles de placement de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS). En règle générale, la prise en charge des frais suit les mêmes règles.

Il arrive cependant, dans les cas de placement complexes, que différents services administratifs bernois, des offices ou des services cantonaux ou régionaux, soient impliqués en même temps. Et lorsqu'il s'agit de savoir qui financera le séjour, ces autorités peuvent se renvoyer la balle des mois durant.

Ce sont les institutions chargées d'accueillir ces jeunes qui payent les pots cassés. Elles s'investissent dès le premier jour pour fournir à leurs pensionnaires une aide professionnelle et un suivi individuel et déboursent pour cela des salaires et des charges en biens, services et marchandises. Mais tant que les autorités continuent leur va-et-vient, ni la famille de la personne placée ni aucun service administratif ne se sent concerné par la garantie de prise en charge des frais, pourtant urgente.

Dans une procédure actuellement en cours, les frais de placement impayés s'élèvent à 120 000 francs. La situation s'est enlisée parce que l'Office juridique de la SAP a donné deux avis contradictoires. L'institution concernée n'étant pas subventionnée, ces impayés pèsent directement sur ses liquidités. C'est pourquoi elle a notamment dû augmenter son crédit d'exploitation auprès de la banque pour pouvoir payer ses frais de fonctionnement (p. ex. salaires, prestations sociales).

D'après les dispositions de la CIIS, les intérêts peuvent être compensés. Il reviendrait toutefois nettement moins cher de décider rapidement qui doit prendre les frais en charge. Sans compter que la réussite du placement du jeune en question se trouve menacée.

Dans ces circonstances, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Comment éviter que l'Office juridique de la SAP ne donne des avis contradictoires ?
2. Pourrait-on écourter les démarches, éventuellement en désignant un service responsable ?
3. Peut-on mettre en place un système d'avances afin d'éviter que des institutions reconnues ne se retrouvent confrontées à des problèmes de liquidités par la faute des autorités, trop lentes ?
4. Etant donné que l'organe cantonal de médiation ne peut pas être impliqué dans un tel cas, qui peut conseiller l'institution concernée ?

Réponse du Conseil-exécutif

L'auteure de l'interpellation déplore le manque d'efficacité et de transparence des tâches cantonales et intercantionales conjointes de l'aide sociale institutionnelle. Elle illustre son propos en citant le cas du placement dans une institution sociopédagogique non subventionnée, dont le financement avait soulevé la question de la compétence.

Pour comprendre, il faut commencer par expliquer le système de financement du placement en institution des enfants et adolescents. Celui-ci, qui est clairement réglementé, dépend de la nature du placement. Les frais des placements décidés d'un commun accord avec la représentation légale des enfants et adolescents concernés et, le plus souvent, avec le soutien du service social de la commune sont pris en charge selon l'institution par le canton ou par le service social de la commune, avec la participation des personnes soumises à l'obligation d'entretien. Les dépenses assumées par les pouvoirs publics sont admises à la compensation des charges de l'aide sociale et, de ce fait, payées par moitié par le canton et par les communes. Lors des placements ordonnés par les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), les frais sont assumés par le canton. Les personnes soumises à l'obligation d'entretien y participent conformément à leur capacité économique. Lorsqu'une personne est placée hors de son canton de domicile, il s'agit en général d'un placement relevant de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS). L'institution demande alors une garantie de prise en charge des frais à l'office de liaison du canton de domicile, au préalable si possible, de façon à ce que le financement soit réglé avant l'entrée. L'Office de liaison CIIS du canton de Berne a traité 650 demandes en 2014. Des retards n'ont eu lieu que dans les rares cas complexes. L'Office de liaison travaille le plus souvent dans l'ombre. Il règle les flux de prise en charge des coûts et les procédures mais ne prend aucune décision quant au lieu du placement.

Dans le cas évoqué par l'auteure de l'interpellation, il s'agissait probablement d'un placement CIIS. Le canton de domicile avait donc assumé les frais du séjour du jeune dans une institution bernoise. Or, le déménagement de la représentation légale dans le canton de Berne a rendu la garantie de participation aux frais caduque, car il ne s'agissait plus dès lors d'un placement hors canton. Il fallait donc redéfinir les compétences. C'est dans cette situation qu'il a été fait appel à l'Office juridique de la SAP, car la CIIS définit le domicile selon le Code civil¹, alors que celui-ci dépend de la loi fédérale en matière d'assistance² en cas de placement de l'aide sociale.

Le Conseil-exécutif regrette que le traitement du cas en question n'ait pas répondu aux exigences usuelles, notamment en ce qui concerne les délais. Cependant, il s'agit là d'une exception malheureuse et non pas d'une problématique générale.

Le Conseil-exécutif répond comme suit aux différentes questions de l'interpellation :

1.

Comme indiqué ci-dessus, les compétences sont réglées de manière contraignante et le financement des placements clarifié. L'Office juridique de la SAP conseille les offices lors des cas complexes. L'application des bases légales est souvent question d'appréciation dans la pratique. Les autorités administratives s'efforcent de respecter le principe de l'égalité de traitement et de la cohérence dans leurs appréciations malgré la complexité des cas.

2.

Les responsabilités administratives sont claires et les procédures fonctionnent sans accroc en principe. Des retards surgissent uniquement dans les cas complexes nécessitant des clarifications étendues. Le cas présenté par l'auteure de l'interpellation démontre que les bases légales varient

¹ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210)

² Loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS; RS 851.1)

selon la situation, ce qui peut parfois nécessiter des éclaircissements supplémentaires. Définir clairement les compétences s'impose également au nom de la bonne utilisation des deniers publics. Les cas complexes ont augmenté sensiblement ces derniers temps, montrant les limites des ressources en personnel des services administratifs et occasionnant des retards. Il y va moins de démarches à écourter que des ressources en personnel pour garantir les échanges indispensables entre les autorités et effectuer les clarifications nécessaires dans les délais.

3.

La question du financement est réglée en général avant le placement, les institutions recevant la rémunération due à temps. L'affaire mentionnée fait figure d'exception, la prise en charge des frais ayant dû être revue en cours de placement. Le Conseil-exécutif regrette que les éclaircissements juridiques aient tardé, occasionnant par là des difficultés de liquidités pour l'institution. Il le reconnaît mais ne voit aucune raison de changer tout le système suite à une seule panne.

4.

L'institution peut s'adresser à l'autorité compétente pour le financement. Il s'agit des communes, de l'APEA ou du Tribunal des mineurs pour les enfants et adolescents domiciliés dans le canton de Berne et de l'Office de liaison CIIS pour ceux qui résident dans un autre canton. Lorsque plusieurs instances sont impliquées, l'institution peut être assurée que les autorités se concertent, ce qui a été le cas dans l'affaire en question.