

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 072-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.267

Déposée le: 10.03.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole)
Gschwend-Pieren (Lyssach, UDC)
Cosignataires: 16

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 19.03.2015

N° d'ACE: 1136/2015 du 16 septembre 2015
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Point 1: adoption sous forme de postulat
Point 2: rejet
Point 3: rejet



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^{er} 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.

Motivation de l'urgence :

L'explosion des coûts des placements volontaires est inquiétante. Il faut réagir rapidement.

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 circonstancielles (ODPCirc), entrée en vigueur le 1^{er} 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.

Destinataire

- Grand Conseil