

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 009-2016
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☒
N° d'affaire: 2016.RRGR.51

Déposée le: 18.01.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole)
Mühlheim (Bern, pvl)
Schenk-Andereg (Schüpfen, PBD)
Seiler (Trubschachen, Les Verts)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 21.01.2016

N° d'ACE: 772/2016 du 22 juin 2016
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Placement des enfants et des adolescents: harmonisation des systèmes de financement

Le Conseil-exécutif est chargé de régler le financement du placement d'enfants et d'adolescents librement consenti par les parents selon les principes suivants :

1. Le financement du placement d'enfants et d'adolescents décidé avec le consentement des parents est ajusté au financement du placement ordonné par l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA).
2. Les institutions cantonales pour enfants, adolescents et adultes et celles qui sont subventionnées par l'Etat facturent les coûts complets à l'autorité qui ordonne le placement. Ce changement de système a pour effet de supprimer le versement des subventions par avance et sous forme de forfait.
3. La contribution des parents et des personnes assurant l'entretien de l'enfant est réglée de la même manière pour toutes les institutions et classée par revenu et par fortune dans la mesure où l'AI ou les assurances ne couvrent pas tous les coûts.

4. Le changement de système doit avoir été mené à son terme le 1^{er} janvier 2017. Aucune subvention ne sera plus ensuite versée aux institutions pour enfants et adolescents. Ces institutions se financent à partir de cette date en facturant leurs coûts complets aux APEA et aux services sociaux.

Développement :

Le canton de Berne compte quelque 130 institutions pour les mineurs. Les mécanismes de financement des placements ordonnés avec le consentement des parents sont différents d'une institution à l'autre, ce qui rend l'égalité de traitement impossible. Il y a des différences selon que l'institution est subventionnée ou privée. Sont réputés subventionnés les foyers auxquels la SAP verse une subvention sur la base d'un contrat de prestations conformément à la loi sur l'aide sociale. Sont privés les foyers dont les prestations sont financées selon un tarif établi par le service qui a ordonné le placement et les personnes tenues d'assurer l'entretien de l'enfant. Autrement dit, à l'égard d'institutions liées à la SAP par un contrat de prestations, les parents ou les services sociaux doivent les frais de pension de 30 francs par jour, alors que le restant des coûts est compensé directement sur la base de la convention de prestations. Pour tous les autres types d'accueil dans une institution privée placée sous la surveillance de la JCE, les coûts complets sont dus.

L'introduction des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) a eu pour effet que le placement d'enfants ordonné par l'autorité est considéré séparément du placement ordonné avec le consentement des parents. Ces deux types de mesures sont séparés également du point de vue de l'organisation.

La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques a la responsabilité des placements ordonnés par l'autorité depuis 2013, tandis que la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale a gardé la responsabilité des placements ordonnés avec le consentement des parents. Depuis lors, le financement se fait en outre selon des modalités différentes. Alors que l'APEA verse l'équivalent des coûts complets même dans les institutions subventionnées, seuls les frais de pension de 30 francs par jour sont facturés pour le placement ordonné avec le consentement des parents dans un foyer subventionné, alors que le restant des coûts est subventionné de manière forfaitaire.

Après le changement de système, la SAP a perdu la vue d'ensemble aussi bien du nombre des placements que des coûts. Les coûts ont paru littéralement exploser. Par moments, la SAP a compté environ 1300 placements supplémentaires en une année, alors que les foyers n'étaient pas excessivement occupés.

Le brouillard s'est progressivement levé et on a pu voir que durant des années, l'Office des personnes âgées et handicapées, qui est compétent, n'avait pas correctement compté les coûts des foyers subventionnés. Même dans le rapport de gestion, ces coûts n'avaient pas été correctement délimités. Or aujourd'hui, les foyers sont invités à rembourser l'excédent de liquidités qu'ils avaient gardé durant des années.

Malgré cela, le flou règne dans le financement des placements ordonnés avec le consentement des parents. Le passage à un système de financement par sujet, par l'intermédiaire des coûts complets, et la suppression des subventions permettent de faire régner une certaine transparence. Cela vaut également pour les institutions qui n'ont pas jusqu'ici été subventionnées par la

SAP. Selon les déclarations de la Direction dans le rapport sur l'ordonnance de Direction sur les prestations circonstanciées, les mécanismes de financement qui restent inégaux seront corrigés le plus rapidement possible, au plus tard pour le début 2017. Il est difficile de comprendre pourquoi la phase de transition doit être aussi longue. Les autorités cantonales connaissent forcément les dépenses des institutions, car sinon, elles n'auraient pu les subventionner.

Motivation de l'urgence : Le chaos et le flou règne dans le système de financement des placements ordonnés avec le consentement des parents. Longtemps, l'OPAH ne connaissait même pas le nombre des enfants et des adolescents placés. C'est pourquoi il faut définir des règles claires et uniformes comme celles qui valent pour les placements ordonnés par l'APEA.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

En 2012, le Grand Conseil a adopté la motion 221-2011 Kneubühler (PLR, Nidau) *Simplification des structures des institutions d'aide à la jeunesse*, qui vise notamment à unifier le modèle de financement des établissements résidentiels pour enfants et pour adolescents. En mars 2014, le Conseil-exécutif a lancé pour sa réalisation le projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires, placé sous l'égide de la JCE. Une harmonisation des différents systèmes de pilotage, de financement et de surveillance est en cours dans ce cadre. Des bases de calcul uniformes sont ainsi à l'examen pour la contribution parentale. Il convient de prendre en considération l'incidence de cette participation sur la volonté de coopérer et, par conséquent, sur l'efficacité des prestations. D'un point de vue professionnel, les placements décidés d'un commun accord sont à privilégier par rapport à ceux qui sont ordonnés par l'APEA. Il faut donc veiller à ce qu'une unification de la contribution aux frais n'entraîne pas une baisse de la coopération, partant une augmentation des placements imposés par l'autorité. Il y a également lieu de tenir compte du principe de la gratuité de l'école obligatoire ; celui-ci ne serait pas respecté si la participation aux coûts d'hébergement dépassait les frais de pension économisés à domicile pour un enfant devant être placé dans une école spécialisée éloignée. Il s'agit en outre de s'assurer que la hausse de la contribution parentale ne contrevient pas au principe de non-discrimination lorsque le placement d'un enfant handicapé est inévitable en raison de ses besoins en soins élevés.

Bien que le titre de la motion évoque uniquement les enfants et les adolescents, les auteurs exigent au point 2 que les institutions cantonales pour adultes facturent elles aussi les coûts complets à l'autorité qui ordonne le placement. Si telle est bien la volonté des motionnaires, le Conseil-exécutif souligne que la mise en œuvre du plan stratégique du canton de Berne en faveur de l'intégration des adultes handicapés, approuvé par le Grand Conseil, prévoit le passage au financement par sujet. A l'avenir, les moyens disponibles seront investis de manière aussi ciblée que possible sur la base de l'assistance individuelle nécessitée par les personnes handicapées, définie selon la procédure d'évaluation des besoins particuliers et des prestations. Les institutions factureront leurs prestations directement à leurs pensionnaires.

Les résultats du projet d'optimisation de la JCE feront l'objet d'ici la fin 2016 d'un rapport final à l'intention du Conseil-exécutif, qui contiendra un projet de cadre normatif et formulera des re-

commandations sur les futures normes législatives. Aussi le gouvernement estime-t-il peu judicieux de régler le financement des placements librement consentis séparément au préalable.

Les motionnaires évoquent par ailleurs l'ordonnance de Direction sur le calcul des prestations circonstanciées (ODPCirc). En raison des différents mécanismes de financement, sa mise en œuvre induit une inégalité de traitement entre les institutions, selon qu'elles bénéficient ou non d'un contrat de prestations avec la SAP, au détriment des établissements privés. Dans le rapport explicatif, le directeur de la SAP annonçait la correction de cette inégalité pour les nouveaux placements décidés d'un commun accord. Les travaux requis ont été lancés, avec la collaboration des acteurs concernés. Il apparaît que le surplus de dépenses occasionné par le passage au système des coûts complets serait insupportable pour les communes bourgeoises, dès lors qu'elles ne participent pas à la compensation des charges de l'aide sociale. Des questions de fond se posent également concernant, d'une part, les tarifs imputables aux parents, d'autre part, la distinction entre les placements pour motifs sociaux ou pour cause de handicap. Ces questions ne peuvent pas être résolues par l'ODPCirc, conçue comme une solution transitoire, mais sont à aborder dans le cadre du projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires.

Enfin, le nouveau régime de financement des placements librement consentis exigé par la motion implique tant pour le canton que pour les communes des adaptations budgétaires qui rendent impossible une refonte complète au 1^{er} janvier 2017.

Pour toutes ces raisons, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil