

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Jeudi (après-midi) 9 juin 2016

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

141 2015.RRGR.1093 Interpellation 271-2015 Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) D'où vient l'augmentation des contributions de l'OPAH aux institutions du domaine des enfants et des adolescents?

N° de l'intervention: 271-2015
Type d'intervention: Interpellation
Déposée le: 16.11.2015
Déposée par: Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)
(porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgence: refusée le 19.11.2015
N° d'ACE: 474/2016 du 27 avril 2016
Direction: SAP

D'où vient l'augmentation des contributions de l'OPAH aux institutions du domaine des enfants et des adolescents?

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte le 1^{er} janvier 2013, les placements d'enfants sont ordonnés par l'APEA et financés par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, alors que les placements consentis par les parents sont financés par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale. La JCE couvre l'entier des coûts des institutions alors que les coûts des placements librement consentis sont financés en partie par les frais de pension, en partie par les subventions versées par la SAP. Le transfert de la SAP à la JCE des placements ordonnés par l'autorité tutélaire aurait dû selon les calculs d'Ecoplan permettre à la SAP de faire de substantielles économies. Il était question à l'origine de faire passer 50 millions de francs de coûts de la SAP à la JCE. Ces chiffres ont ensuite été corrigés à la baisse. Au final, 20 millions de francs sont d'abord venus à manquer. La SAP se référait à l'énorme augmentation du nombre de cas de placements consentis par les parents. Puis début juin 2015, les autorités ont présenté des chiffres selon lesquels le nombre de placements librement consentis avait certes augmenté, mais le nombre des placements ordonnés par l'autorité tutélaire était en baisse.

La situation a également été clarifiée en ce qui concerne les coûts. Pour les placements commandés par l'autorité tutélaire, l'APEA couvre l'entier des coûts des foyers et donc des tarifs jusqu'à dix fois plus élevés, alors que l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) pour sa part économise des subventions. Théoriquement, l'effet total devait se chiffrer à 22 millions de francs. Or en juin déjà, il était clair que ces économies de 22 millions de francs étaient loin de pouvoir être réalisées. Car les subventions d'exploitation versées par l'OPAH aux institutions qui assurent les placements d'enfants et d'adolescents n'ont pu être réduites entre 2012 et 2014 que de 199 à 191 millions de francs, et 9 millions de francs n'ont donc pu être économisés à la SAP.

Ce qui est encore plus inquiétant, c'est que selon les renseignements de la Direction des finances, les chiffres des subventions d'exploitation versées par l'OPAH aux institutions pour jeunes et adolescents augmentent substantiellement dans les budgets 2015 et 2016. Dans le budget 2015, 206 millions de francs y sont consacrés et dans celui de 2016, ce sont même 208 millions. Entre 2014 et 2015, l'augmentation se chiffre donc à 14 millions de francs, et entre 2014 et 2016, même à 17 millions de francs. Ainsi, l'OPAH verse nettement plus d'argent en subventions d'exploitation aux institutions pour enfants et adolescents qu'avant la mise en place de l'APEA. Dès lors, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Comment explique-t-il l'augmentation radicale ces dernières années des montants versés par l'OPAH en subventions d'exploitation aux institutions pour enfants et adolescents ?

2. Combien d'enfants et adolescents étaient placés entre 2011 et 2014 ? Quelle était la part des placements consentis par les parents et la part des placements ordonnés par l'autorité tutélaire ?
3. Combien de places susceptibles d'accueillir des enfants ou des adolescents le canton de Berne gère-t-il lui-même dans ses institutions ?
4. Quel était le taux d'occupation de ces institutions entre 2011 et 2014 ?
5. Quelle était la part des placements dans ces institutions dont la JCE a couvert les coûts intégralement, et quelle était la part des placements pour lesquels les parents n'ont eu à payer que les frais de pension ?
6. Combien d'enfants et adolescents étaient placés dans des institutions privées entre 2011 et 2014 ?
7. Combien le canton a-t-il payé dans les années 2011 à 2014 pour les placements dans des institutions privées ?

Réponse du Conseil-exécutif

Les questions de l'interpellation portant sur différents types de placements et d'institutions, le gouvernement estime utile de fournir quelques précisions préliminaires sur le système, le financement et les modalités en vigueur.

Le paysage bernois des structures résidentielles pour enfants et adolescents est très varié. Outre les six établissements cantonaux, il compte de nombreuses institutions de droit privé, dont 59 bénéficient d'une autorisation d'exploiter et d'un contrat de prestations de la SAP et 79 d'une autorisation d'exploiter de la JCE.

Les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) placent les enfants et les adolescents dont le bien-être est menacé dans l'une des structures susmentionnées répondant à leurs besoins qui ont des disponibilités. Elles se voient facturer le coût complet et font participer les responsables légaux aux frais selon leur situation économique. Il en va de même des placements effectués dans le cadre du droit pénal des mineurs.

Lorsque le système familial a simplement besoin d'un soutien dans l'éducation et la prise en charge d'un enfant ou d'un adolescent, le service social peut placer ce dernier avec l'accord des répondants. On parle alors de placements d'un commun accord ou librement consentis. Il arrive aussi qu'un enfant doive être accueilli en institution en raison de besoins particuliers liés au handicap, le plus souvent de concert avec les parents. Etant soumis aux mêmes contraintes que les placements ordonnés par l'autorité (conformité aux besoins et disponibilité), ces placements ont lieu dans les mêmes structures. S'il s'agit d'un établissement cantonal ou d'une institution ayant conclu un contrat de prestations avec la SAP, les parents paient des frais de pension, le solde étant couvert par le canton (budget de l'institution ou contrat de prestations). Quant aux institutions relevant de la JCE, elles facturent le coût complet, qui est financé à titre subsidiaire par l'aide sociale si les responsables légaux ne sont pas en mesure de payer le séjour.

Le projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne lancé sous l'égide de la JCE vise à harmoniser les différents systèmes de financement, de pilotage et de surveillance.

1. Comment le Conseil-exécutif explique-t-il l'augmentation radicale ces dernières années des montants versés par l'OPAH en subventions d'exploitation aux institutions pour enfants et adolescents ?

Le gouvernement suppose que l'auteur de l'interpellation se réfère aux montants du produit *Aide aux enfants et adolescents*. Outre les subventions d'exploitation aux institutions ayant conclu un contrat de prestations avec la SAP pour la prise en charge, l'hébergement et l'enseignement, ceux-ci comprennent les dépenses pour les mesures pédo-thérapeutiques (logopédie, psychomotricité et éducation précoce spécialisée), la scolarisation spécialisée intégrée et le soutien pédagogique spécialisé aux élèves des classes ordinaires atteints de troubles du spectre autistique.

La hausse des coûts s'explique par l'augmentation du nombre d'enfants et d'adolescents dont les besoins particuliers sont reconnus par les services d'évaluation suite à l'amélioration des diagnostics, au dépistage précoce et à des exigences plus élevées de la société, qui demande un soutien individualisé. Ces besoins doivent être couverts par la SAP, d'où un accroissement des subventions d'exploitation, des placements hors canton, des mesures pédo-thérapeutiques, des frais de transport et du soutien spécialisé à l'école régulière. Cependant, qui dit dépistage précoce dit aussi intervention précoce, ce qui permet d'éviter des coûts induits ultérieurs (scolarisation spécialisée, p. ex.).

Il faut également s'attendre cette année à des charges supplémentaires dans l'intervention de crise et dans le soutien aux réfugiés mineurs non accompagnés présentant un handicap. Il convient encore de rappeler qu'en 2013, la compétence pour la logopédie, qui fait partie des mesures renforcées au sens du concordat sur la pédagogie spécialisée, est passée de l'INS à la SAP ; les dépenses de ce domaine se montent à quelque 8 millions de francs. Sans oublier la croissance de la masse salariale.

2. Combien d'enfants et adolescents étaient placés entre 2011 et 2014 ? Quelle était la part des placements consentis par les parents et la part des placements ordonnés par l'autorité tutélaire ?

Selon la réponse à la motion 072-2015 Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) *Explosion des coûts du placement d'enfants et d'adolescents*, les placements ont globalement augmenté entre 2012 et 2014, comme il ressort du décompte de l'aide matérielle par catégorie récemment introduit dans les services sociaux. Cette période a été marquée par un transfert des mesures ordonnées par l'APEA aux placements d'un commun accord effectués par les services sociaux. Les premières ont ainsi baissé d'un quart environ, alors que les seconds se sont accrus de quelque 35 pour cent en 2014.

La banque de données mise sur pied dans le cadre du projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires contiendra toutes les indications déterminantes pour le pilotage, ce qui devrait permettre une analyse plus fine des chiffres concernant les placements 2015.

3. Combien de places susceptibles d'accueillir des enfants ou des adolescents le canton de Berne gère-t-il lui-même dans ses institutions ?

Les six établissements cantonaux pour enfants et adolescents proposent 276 places résidentielles au total. Il s'agit du Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee, du Foyer scolaire du Château de Cerlier, du Centre de pédagogie spécialisée Landorf Köniz – Schlössli Kehrsatz, de la station d'observation de Bolligen et des foyers d'éducation Lory et Prêles.

4. Quel était le taux d'occupation de ces institutions entre 2011 et 2014 ?

Le taux d'occupation des établissements cantonaux se présente comme suit :

	2011	2012	2013	2014
Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee	100%	100%	100%	100%
Foyer scolaire du Château de Cerlier	94%	97,5%	97,5%	98%
Centre de pédagogie spécialisée Landorf Köniz – Schlössli Kehrsatz	95%	93%	88%	83%
Station d'observation de Bolligen	100%	100%	100%	100%
Foyer d'éducation Lory	93%	78%	81%	81%
Foyer d'éducation Prêles	62%	52%	60%	57%

Comme indiqué dans la réponse à l'interpellation 005-2016 Graber (La Neuveville, UDC) *Foyer d'éducation de Prêles : Quo vadis ?*, le foyer de Prêles était nettement sous-occupé ces dernières années. La POM a donc décidé de le fermer d'ici la fin 2016.

5. Quelle était la part des placements dans ces institutions dont la JCE a couvert les coûts intégralement, et quelle était la part des placements pour lesquels les parents n'ont eu à payer que les frais de pension ?

Foyers d'éducation : en ce qui concerne Prêles, seuls quatre pour cent des placements étaient ordonnés par une APEA (bernoise ou extracantonale) en 2013 et onze pour cent en 2014, alors que ces chiffres sont de 91 et 95 pour cent pour Lory. Les autres placements dans ces deux établissements sont des mesures pénales. Les foyers d'éducation hautement spécialisés ayant une vocation intercantonale, 65 à 90 pour cent des pensionnaires proviennent d'un autre canton.

Station d'observation de Bolligen : en 2013 et 2014, la moitié des cas environ étaient des placements librement consentis, pour lesquels les parents assument les frais de pension, et 15 pour cent des placements ordonnés par l'APEA, pour lesquels la JCE prend en charge le coût complet. Un cinquième concerne par ailleurs des enfants et des jeunes domiciliés hors canton. Quant au solde, il s'agit de mesures pénales.

Centre de pédagogie spécialisée Landorf Köniz – Schlössli Kehrsatz : en 2013 et 2014 toujours, un quart environ des placements étaient ordonnés par l'APEA et près des trois quart librement consentis. Le centre accueille peu d'enfants et d'adolescents provenant d'un autre canton.

Foyer scolaire du Château de Cerlier : les proportions sont ici de quelque 30 pour cent pour les placements ordonnés par l'APEA et 70 pour cent pour les placements décidés d'un commun accord, avec là aussi un petit nombre de pensionnaires non bernois.

Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee : rares sont les placements par l'APEA, la grande majorité étant librement consentis.

6. Combien d'enfants et adolescents étaient placés dans des institutions privées entre 2011 et 2014 ?

A l'heure actuelle, la JCE ne dispose pas de chiffres précis sur les enfants et les adolescents placés dans des institutions privées bénéficiant d'une autorisation d'exploiter de sa part entre 2011 et 2014. Si la JCE est chargée de la surveillance, aucun contrat financier ne la lie à ces structures. La banque de données en cours de constitution dans le cadre du projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires permettra de fournir des indications détaillées à l'avenir.

Quant aux établissements privés ayant conclu un contrat de prestations avec la SAP, le nombre d'enfants et d'adolescents accueillis a baissé de 1726 en 2011 à 1502 en 2014.

7. Combien le canton a-t-il payé dans les années 2011 à 2014 pour les placements dans des institutions privées ?

Le montant concernant les institutions privées relevant de la JCE n'est pas connu, car celles-ci facturent le coût complet aux autorités de placement.

La SAP, pour sa part, a versé aux établissements privés avec lesquels elle a conclu un contrat de prestations des subventions d'un montant de 159 millions de francs en 2011, 157 millions de francs en 2012, 150 millions de francs en 2013 et 151 millions de francs en 2014. Ces chiffres comprennent tant les frais de prise en charge résidentielle que le coût de la scolarisation spécialisée. Comme indiqué dans la réponse à la question 1, les montants évoqués par l'auteur de l'interpellation concernent le produit *Aide aux enfants et adolescents*, qui comprend non seulement les subventions d'exploitation, mais aussi des dépenses pour diverses autres mesures.