

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 219-2014
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.1137

Déposée le: 17.11.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Schöni-Affolter (Bremgarten, pvl) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 20.11.2014

N° d'ACE: 1507/2014 du 17 décembre 2014
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat**

Création d'une inspection des EMS

Le Conseil-exécutif est chargé, lors de la révision de la loi sur l'aide sociale (LASoc), de créer les bases légales pour que puisse être créée une inspection indépendante des établissements médico-sociaux comme cela existe dans le canton de Vaud.

Développement :

Selon les statistiques officielles de l'Office fédéral de la santé, de nombreux établissements médico-sociaux du canton de Berne dépassent le nombre de lits permis. Certains EMS semblent aussi contrevenir aux prescriptions des autorités en ce qui concerne les qualifications du personnel. Selon les statistiques, le personnel représentant un poste de coûts important, 20 EMS seraient en sous-effectif. La classification des pensionnaires semble également être sujette à tromperie. Les premiers lésés sont les pensionnaires, sur le dos desquels on fait souvent de juteux bénéfices.

Bien que la responsabilité suprême de faire respecter les normes nécessaires revienne à l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH), dans de nombreux EMS, cela semble ne pas fonctionner. De toute évidence, les contrôles sont parfois confiés à des personnes de la localité, tout sauf indépendantes. C'est pourquoi il faut instaurer une inspection indépendante qui mènera des contrôles fiables et indépendants et surtout réguliers dans les établissements concernés. Il est important à cet égard que l'autorisation d'exploiter ne soit octroyée ou renouvelée qu'en présence d'un plan d'exploitation indiquant notamment le nombre de lits exploités, la distribution des pensionnaires en fonction des niveaux de soins et la dotation en personnel en fonction du niveau de qualification. Le canton de Vaud dispose d'un tel plan depuis des années, ce qui lui a permis de minimiser les abus et le népotisme dans ce domaine sensible, à l'avantage des pensionnaires.

Motivation de l'urgence :

La révision de la LASoc est en cours.

Réponse du Conseil-exécutif

La motionnaire charge le gouvernement de créer, dans le cadre de la révision de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc¹), les bases légales pour que puisse être mise en place une inspection indépendante des établissements médico-sociaux comme cela existe dans le canton de Vaud. Se fondant sur la statistique SOMED de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), elle estime que la surveillance exercée actuellement par l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) n'est ni suffisante ni vraiment impartiale.

Le canton de Berne compte 320 EMS, 130 institutions pour adultes handicapés et quelque 60 foyers et écoles spécialisées pour enfants et adolescents handicapés. Il revient à l'OPAH d'octroyer les autorisations et d'exercer la surveillance sur ces établissements. Pour ce faire, il se fonde sur la LASoc et l'ordonnance du 18 septembre 1996 sur les foyers et les ménages privés prenant en charge des personnes tributaires de soins (OFoy)².

Le Conseil-exécutif est d'avis que la surveillance des foyers bernois est fiable et neutre. Elle sera néanmoins examinée lors de la révision de la LASoc en cours et, en particulier, durant celle de l'OFoy. Il y a lieu de relever que le personnel chargé de la surveillance exerce ses fonctions uniquement dans les institutions dans lesquelles il n'a pas de parenté, que ce soit comme pensionnaires ou comme collaboratrices ou collaborateurs, et où il n'a pas été lui-même employé par le passé. Cela permet d'assurer l'impartialité requise pour cette tâche. Il n'est toutefois pas exclu que le personnel en question réside dans la région où se trouve l'établissement dans lequel il travaille.

La surveillance des foyers dans le canton de Berne se fait à deux niveaux : par l'examen de la conformité de l'institution aux conditions requises avant l'octroi de l'autorisation d'exploiter et par le contrôle périodique de l'institution.

¹ RSB 860.1

² RSB 862.51

1 Autorisation d'exploiter

Compte tenu des conditions d'octroi énoncées aux articles 7 à 12 OFoy, les points suivants sont examinés :

Direction du foyer et direction des soins infirmiers

Tout foyer dispose d'une direction opérationnelle et d'une direction des soins infirmiers (direction pédagogique ou sociopédagogique). Les responsables de la première bénéficient au moins d'une formation initiale du degré secondaire II, d'une expérience professionnelle ainsi que d'un titre postgrade en gestion ; les responsables de la seconde requièrent en plus une autorisation d'exercer la profession conformément à la loi sur la santé publique. Les qualifications nécessaires dans le domaine Enfants et adolescents sont définies ; elles seront revues.

Personnel

L'OPAH vérifie que l'institution dispose de l'effectif requis en matière de prise en charge et de soins du point de vue tant quantitatif que qualitatif. Compte tenu du fait que la prise en charge et les soins peuvent varier durant le séjour des pensionnaires, la dotation type du personnel est conçue en fonction des besoins de ces derniers. Dans le domaine des soins, le besoin est calculé sur la base du degré de soins des pensionnaires. Des instruments de classement spécifiques sont mis en place dans les foyers pour adultes handicapés. Dans les institutions pour enfants et adolescents, deux tiers du personnel doivent bénéficier d'une formation sociopédagogique.

Infrastructure

D'une manière générale, il faut que l'établissement soit doté d'une infrastructure suffisante (locaux, disposition et distribution des pièces, équipement et environnement) pour répondre aux besoins de ses pensionnaires en termes de prise en charge et de soins médicaux et infirmiers. Un contrôle est effectué sur place pour vérifier que l'EMS met à la disposition des pensionnaires, l'espace individuel approprié ainsi que des salles d'eau assez grandes, des salles de séjour et des bureaux pour le personnel, le tout en nombre suffisant.

Les informations et les plans concernant l'infrastructure doivent être présentés à l'OPAH dans le cadre de l'examen des projets de construction, de transformation ou de rénovation. En cas de changement de locaux, ces derniers sont contrôlés pour que l'autorisation d'exploiter puisse être renouvelée.

Prise en charge médicale

Elle est assurée par le médecin de l'institution. Un contrat est établi à cet effet et doit être présenté à titre de preuve.

Programme d'exploitation

Tout foyer dispose d'un programme d'exploitation décrivant les prestations de prise en charge et de soins ainsi que les groupes cibles. Il doit en outre indiquer comment l'EMS assure la qualité de ces prestations ainsi que les structures de direction et d'organisation dont il dispose.

L'organigramme doit représenter la structure de l'institution ; les relations hiérarchiques doivent être visibles, de l'organisme responsable jusqu'aux différents secteurs.

L'établissement obtient une autorisation d'exploiter à condition de satisfaire aux exigences susmentionnées. S'il ne remplit pas (encore) les exigences minimales, l'OPAH peut lui délivrer une autorisation d'exploiter assortie de charges pour une durée déterminée. En pareil cas, l'organisme responsable se voit accorder préalablement le droit d'être entendu.

2 Surveillance

Contrairement au canton de Vaud, Berne ne confie pas la surveillance des EMS à une unité spéciale créée à cet effet, mais à des collaboratrices et collaborateurs de l'autorité de surveillance, l'OPAH précisément. Dans le canton de Vaud, l'équipe mandatée effectue les contrôles sur place et remet un rapport à l'office compétent. L'octroi de l'autorisation et la surveillance, c'est-à-dire la mise en œuvre des mesures ou l'application de sanctions relèvent de l'office compétent et de son personnel. Dans le canton de Berne, l'OPAH peut décider de mesures, prononcer des sanctions dans le cadre d'une inspection et imposer la fermeture immédiate de l'institution s'il y a mise en danger directe des pensionnaires.

La surveillance permet de contrôler le respect des conditions d'octroi, la garantie de la bonne gestion de l'établissement, la qualité des soins et la sécurité des pensionnaires. L'OPAH vérifie que la direction opérationnelle et la direction des soins satisfont aux exigences requises pour l'exercice de leur fonction, que les programmes sont mis en œuvre, que la dotation type quantitative et qualitative et le nombre maximal de places autorisées sont respectés. La surveillance s'exerce aussi au niveau de la direction de l'établissement et de l'organisme responsable. L'OPAH met à la disposition des institutions des documents pour l'autocontrôle, par exemple la check-list *Gestion des médicaments* ou *Mesures limitatives de liberté en institution: normes de qualité*.

La surveillance est exercée de plusieurs manières.

Documents à fournir

Dans le domaine des personnes âgées, l'établissement doit présenter chaque année à l'OPAH le plan des postes et l'OPAH contrôle le respect de la dotation en personnel par rapport au nombre de pensionnaires et à leur degré de soins.

Annnonce de changements importants pour l'autorisation

Les institutions bénéficiant d'une autorisation d'exploiter sont tenues de signaler tout changement immédiatement par écrit à l'autorité de surveillance. Il peut s'agir par exemple du changement de direction de l'établissement ou des soins, de l'offre, du nombre de places, de l'organisme responsable, de locaux, de mesures de transformation ou de rénovation. Toute modification des conditions influe sur la procédure d'octroi de l'autorisation et implique un réexamen complet du respect des consignes.

Inspections

Les inspections ont lieu suite à un risque ou à une dénonciation à l'autorité de surveillance. Les établissements sont contrôlés en moyenne tous les cinq ans. Les inspections sont annoncées en

général pour s'assurer que les responsables sont sur place et peuvent fournir les renseignements nécessaires. A noter que dans le cas de signalement ou de dénonciation à l'autorité de surveillance, la visite peut se faire à l'improviste.

Dénonciation à l'autorité de surveillance

Conformément à l'article 27 OFoy, les faits qui justifient l'appel à l'autorité de surveillance peuvent lui être annoncés en tout temps. En pareille situation, celle-ci examine le cas et prend les mesures qui s'imposent.

L'OPAH est en outre régulièrement en contact avec les institutions pour suivre leur développement et les soutenir en cas de problème.

Si la ou le titulaire d'une autorisation d'exploiter ne remplit pas les conditions d'octroi ou qu'en dépit d'un avertissement, il contrevient de manière répétée aux charges définies par l'OPAH, ce dernier peut

- assortir l'autorisation de charges à mettre en œuvre dans un délai défini,
- limiter l'autorisation d'exploiter dans le temps ou
- lui retirer l'autorisation et décider la fermeture immédiate de l'institution.

3 Dotation type en personnel et classement des pensionnaires

La motionnaire renvoie, dans le développement de son intervention, à la statistique SOMED de l'OFSP. Le Conseil-exécutif relève qu'il existe des écarts par rapport aux données fournies à l'OPAH. Or, pour pouvoir exercer sa fonction d'autorité de surveillance, l'OPAH a besoin de chiffres récents. C'est pourquoi il effectue régulièrement un relevé des données importantes. Une évaluation de la statistique SOMED des établissements critiqués montre clairement que ceux-ci n'ont pas saisi les données avec le soin requis. Les institutions concernées ont expliqué par écrit les écarts par rapport à la dotation type et à l'occupation. Ces indications incitent à contrôler au niveau cantonal la manière dont les données sont saisies et validées pour la statistique SOMED.

Le Conseil-exécutif ne s'explique pas l'affirmation de la motionnaire selon laquelle 20 EMS n'auraient pas respecté la dotation en personnel, d'autant que la statistique SOMED ne fournit aucune indication à ce sujet.

L'OPAH vérifie chaque année le plan des postes de tous les EMS au 1^{er} janvier. Le contrôle effectué au 1^{er} janvier 2013, dont les chiffres se rapprochent le plus de ceux publiés dans la statistique SOMED 2012, permet d'avancer les éléments suivants :

- Deux des 303 institutions sont dotées d'un effectif insuffisant en personnel soignant (dotation quantitative).
- 14 foyers n'ont pas rempli les exigences quant à la dotation minimale en personnel soignant diplômé (dotation qualitative), mais engagé un nombre d'assistantes et assistants en soins et santé communautaire (SSC) plus élevé que nécessaire. Il en résulte que les consignes en matière de dotation sont remplies puisque l'effectif de personnel soignant est suffisant même si ce dernier n'est pas suffisamment qualifié.

Les institutions qui ne satisfont pas à la dotation en personnel, que ce soit quantitativement ou qualitativement, ont six mois pour y remédier. Si, passé ce délai, les conditions ne sont toujours pas remplies, l'autorité de surveillance prononce un gel des admissions ou limite l'autorisation d'exploiter dans le temps. Et si nécessaire, l'autorisation peut être même retirée, ce qui ne s'est jamais produit vu que les établissements ont pu remédier aux défauts dans le délai imparti.

Il revient aux assureurs, qui ont mis en place un controlling, de vérifier la répartition des assurés dans les niveaux de soins. Si le canton de Berne exigeait qu'ils effectuent des contrôles supplémentaires, ces derniers devraient être rétribués. Un controlling des soins a été effectué entre 2004 et 2007 par les assureurs, le canton et l'Association bernoise des établissements médico-sociaux (vbb-abems). L'accord tripartite qui les liait a toutefois été résilié unilatéralement par les assureurs.

Proposition du Conseil-exécutif

Le gouvernement ne se ferme pas aux revendications de la motionnaire. Il estime néanmoins que la conception de la surveillance des foyers dans le canton de Berne n'est pas comparable au modèle appliqué dans le canton de Vaud. Les répercussions d'un changement doivent être examinées minutieusement, notamment quant aux structures et aux coûts induits par la mise en place de ressources humaines supplémentaires pour renforcer la surveillance et les contrôles sur place. Il y a également lieu de voir si une organisation de la surveillance des foyers selon le modèle vaudois exige une modification de la loi ou si une mise en œuvre pourrait être envisageable au niveau de l'ordonnance.

En ce qui concerne les enfants et adolescents, un projet intitulé *Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne* a été lancé par le gouvernement afin d'unifier la surveillance de toute la chaîne des aides éducatives complémentaires. Placé sous la houlette de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, le projet réalise la motion Kneubühler 221-2011 adoptée en mars 2012 par le Grand Conseil, qui demandait notamment une simplification de la structure des institutions résidentielles d'aide à la jeunesse.

Le Conseil-exécutif propose d'adopter la motion sous forme de postulat.

Au Grand Conseil