

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 243-2014
Type d'intervention: Postulat
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.1161

Déposée le: 17.11.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)

Cosignataires: 12

Urgence demandée: Non
Urgence accordée: Non

N° d'ACE: 439/2015 du 22 avril 2015
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Garantie de la qualité de la prise en charge dans les EMS et renforcement de l'efficacité des contrôles

Le Conseil-exécutif est chargé d'étudier

- les moyens permettant d'augmenter l'efficacité des contrôles dans les EMS du canton ;
- les moyens permettant de mesurer et d'améliorer la qualité de la prise en charge et des soins dans les EMS du canton ;
- les conditions auxquelles il serait possible de mettre en place une équipe nombreuse de contrôleurs et de contrôleuses spécialisés, susceptible de mener systématiquement des contrôles inopinés, comme cela se fait dans le canton de Vaud depuis 2008.

Développement :

Dans le canton de Vaud, des inspecteurs ou inspectrices mènent depuis 2008 des contrôles inopinés dans les EMS et résidences pour personnes âgées, même à 6 heures du matin. Depuis, la qualité s'est améliorée. Les inspections ont lieu grosso modo tous les deux ans par établissement, mais même le risque d'une visite inopinée a opéré. Dans la première année de ce système, 24 établissements vaudois ont été pris en faute d'avoir engagé trop peu de personnel, alors qu'en 2014 il n'y a que quatre établissements fautifs. Dix inspecteurs et inspectrices se déplacent en permanence, notamment des professionnels des soins, des physiothérapeutes, des travailleurs sociaux et travailleuses sociales, des nutritionnistes et trois comptables. Le nombre des cas de personnel insuffisant par place a diminué de 80 pour cent.

Dans le canton de Vaud, la fréquence des visites est deux fois plus élevée que dans le canton de Berne. Dans sa réponse du 2.5.2012 à une question concernant les ressources des EMS formulée dans le postulat 313-2011, le Conseil-exécutif a informé que « l'OPAH dispose de 400 pour cent de postes pour surveiller et contrôler 320 EMS. Il est clair qu'une telle dotation ne permet pas de les inspecter et de les analyser plus souvent que tous les 4 ou 5 ans. »

Réponse du Conseil-exécutif

L'auteure du postulat exige que la qualité de la prise en charge dans les EMS soit garantie et que l'efficacité des contrôles soit renforcée. Pour ce faire, elle propose la mise en place d'une équipe de contrôleurs et de contrôleuses spécialisés, comme cela se fait dans le canton de Vaud depuis un certain temps.

Point 1

Le contrôle des EMS bernois se fait dans le cadre de la surveillance au moyen de différents instruments et possibilités :

- Autoévaluation des EMS : des documents sont mis à leur disposition (check-list Gestion des médicaments ou Mesures limitatives de liberté en institution : normes de qualité).
- Documents : l'OPAH exige chaque année de toutes les institutions qu'elles remettent un plan des postes du personnel soignant (clé de répartition) afin de vérifier le respect de la dotation en personnel requise par rapport au nombre de pensionnaires et à leurs besoins en soins.
- Examen en cas de modifications déterminantes : les détenteurs et detentrices d'une autorisation sont tenus d'annoncer immédiatement par écrit toute modification déterminante des conditions d'octroi à l'autorité compétente. Il peut s'agir d'un changement de la direction des soins, du home, des prestations, du nombre de places, de l'organisme responsable, ou encore d'un déménagement ou de mesures de transformation et de rénovation. Toute modification entraîne un nouveau processus d'autorisation, partant un nouveau contrôle du respect des exigences.
- Inspections : elles se font en fonction des risques ou en raison d'une dénonciation à l'autorité de surveillance. Les EMS sont contrôlés en moyenne tous les cinq ans. En général, les inspections sont annoncées afin de s'assurer que les responsables seront présents sur place

pour fournir les renseignements requis. En cas d'information et de dénonciation à l'autorité de surveillance, la visite est inopinée.

- Dénonciation à l'autorité de surveillance : selon l'article 27 de l'ordonnance du 18 septembre 1996 sur les foyers (OFoy)¹, toute personne a la possibilité d'annoncer les faits qui justifient l'appel à l'autorité de surveillance. En pareille situation, l'OPAH examine le cas et prend les mesures qui s'imposent.

Le gouvernement est d'avis que l'efficacité des contrôles est garantie et qu'il existe déjà des bases légales pour l'application des mesures nécessaires (assortir une autorisation de charges, prononcer une amende, établir une autorisation d'exploiter limitée dans le temps ou la retirer). L'OPAH dispose actuellement de 450 pour cent de postes pour la surveillance de 320 EMS dans le domaine des personnes âgées. Cette modeste augmentation des ressources humaines montre bien que priorité est donnée au maintien d'une surveillance aussi efficace que possible à l'aide de l'effectif actuel. Force est néanmoins de constater que celui-ci n'est pas suffisant pour assurer des contrôles plus fréquents et approfondis.

Point 2

D'une manière générale, il revient aux organismes responsables et à la direction opérationnelle des institutions de garantir en permanence les moyens permettant de mesurer et d'améliorer la qualité de la prise en charge et des soins dans les EMS du canton et de veiller à ce que ceux-ci remplissent les exigences en matière de qualité. La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)² exige de chaque institution une gestion de la qualité systématique et la preuve de l'efficacité, de l'adéquation et du caractère économique des prestations fournies.

Le Conseil-exécutif estime que les dispositions de l'OFoy sont suffisantes pour garantir une qualité minimale dans les EMS. Elles portent sur la qualité des structures et des processus, par exemple le plan des postes du personnel soignant (examen des conditions requises en matière de quantité et de qualité), le concept des soins (qualité des soins) et le programme d'exploitation (qualité de vie des pensionnaires au quotidien), la qualification de la direction opérationnelle et de la direction des soins, l'infrastructure et le programme des locaux (qualité de l'habitat).

En qualité d'autorité compétente, l'OPAH contrôle régulièrement les dispositions cantonales et les adapte au besoin. Ainsi, les normes fixant des conditions minimales transparentes applicables aux EMS ayant besoin d'une autorisation selon l'OFoy, tous domaines confondus, entreront en vigueur en juillet 2015.

Point 3

Contrairement à ce qui se fait dans le canton de Vaud, la surveillance des EMS du canton de Berne n'est pas assurée par les collaborateurs d'une unité ad hoc mais par le personnel de l'autorité de surveillance (OPAH). L'équipe nombreuse d'inspecteurs et d'inspectrices spécialisés vaudois mène des contrôles sur place, dont elle rend compte à l'office compétent. L'autorisation et la surveillance, c'est-à-dire la mise en œuvre de mesures telles que le fait d'infliger des sanctions, relèvent de cet office et de ses collaborateurs. Dans le canton de Berne, l'OPAH peut dé-

¹ RSB 862.51

² RS 832.10

cider directement de mesures (sanctions) dans le cadre d'une inspection sur place et, en cas de mise en danger imminente des pensionnaires, fermer l'institution concernée.

Il conviendrait d'étudier en détail quelles seraient les répercussions d'un passage à une équipe de contrôleurs et contrôleuses spécialisés, notamment quant aux structures et aux coûts induits pour la création de ressources humaines supplémentaires afin de renforcer la surveillance et les contrôles sur place. Il y aurait lieu par ailleurs de clarifier si une organisation de la surveillance des EMS calquée sur celle du canton de Vaud ne nécessite pas une modification des bases légales.

Le gouvernement n'adhère pas à la revendication première de l'auteure du postulat. Il est dans l'intérêt de l'autorité de surveillance d'effectuer des contrôles efficaces et de vérifier régulièrement la qualité de la prise en charge. Des mesures d'optimisation du processus sont déjà en cours pour renforcer l'efficacité de la surveillance.

Le Conseil-exécutif est d'avis que les instruments de contrôle sont satisfaisants et que la surveillance actuelle est plutôt efficace, compte tenu de l'effectif insuffisant de personnel. Modifier l'organisation impliquerait un besoin de ressources financières et humaines supplémentaires. A noter par ailleurs que la motion 219-2014, qui demandait la création d'une inspection indépendante des EMS telle qu'elle existe dans le canton de Vaud, a été rejetée par le parlement lors de la session de janvier 2015. Pour ces raisons, le gouvernement propose au Grand Conseil de rejeter le postulat.

Au Grand Conseil