



Rapport

Date de la séance du CE : 18 août 2021
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire : 2021.GSI.1535
Classification : Non classifié

**Programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins, programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction, programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille, programmes d'insertion professionnelle et sociale et autres programmes d'action sociale en vertu de l'article 129 LPASoc ; crédits d'engagement
Crédits-cadres 2022-2023**

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Caractéristiques du projet	3
3.2.1	Programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins	3
3.2.2	Programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction	4
3.2.3	Programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille	4
3.2.4	Programmes d'insertion professionnelle et sociale	5
3.2.5	Autres programmes d'action sociale	6
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences	6
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	6
5.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	7
5.1	Finances	7
5.2	Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	8
6.	Répercussions sur les communes	8
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	8
8.	Proposition	8

1. Synthèse

Suite à l'adoption sous forme de postulat de la motion 051-2014 Müller (Bowil, UDC) *Corriger les compétences du Conseil-exécutif en matière financière*, la compétence pour les autorisations de dépenses a été redéfinie à l'article 129 de la loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc). L'entrée en vigueur de la LPASoc, sous réserve du référendum, est prévue au

1^{er} janvier 2022. Etant donné que la LPASoc a été adoptée par le Grand Conseil le 9 mars 2021, le Conseil-exécutif entend soumettre à ce dernier les crédits-cadres 2022 et 2023 lors la session d'hiver 2021 pour approbation. La Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) libérera les crédits-cadres par voie d'arrêtés d'exécution en application de l'article 129, alinéa 3 LPASoc.

2. Bases légales

- Article 129 de la loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc ; RSB XXX.XX)
- Articles 43, 45, 46, 47, 48, alinéa 1, 49 et 53 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)
- Articles 136, 142, 146 et 149 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; BSG 621.1)
- Article 25 de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1)

3. Description de l'affaire

L'octroi des crédits-cadres est régi par l'article 129 LPASoc :

¹ Le Grand Conseil arrête en règle générale tous les quatre ans un crédit-cadre concernant le financement des programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins, hors financement résiduel des soins, et les services de transport requis pour permettre la participation sociale des personnes à mobilité réduite.

² Il arrête en règle générale tous les quatre ans un crédit-cadre concernant la part cantonale

- a des programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction,
- b des programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille,
- c des programmes d'insertion professionnelle et sociale,
- d d'autres programmes d'action sociale.

³ La DSSI décide de l'utilisation du crédit-cadre.

3.1 Rappel

Suite à l'adoption sous forme de postulat de la motion 051-2014 Müller (Bowil, UDC) *Corriger les compétences du Conseil-exécutif en matière financière*, la compétence pour les autorisations de dépenses a été redéfinie à l'article 129 de la loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc). Par conséquent, le Grand Conseil arrête en règle générale tous les quatre ans un crédit-cadre concernant le financement des programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins (hors financement résiduel des soins et services de transport requis pour permettre la participation sociale des personnes à mobilité réduite), des programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction, de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille, d'insertion professionnelle et sociale ainsi que d'autres programmes d'action sociale.

Les dépenses relevant de la compensation des charges de l'aide sociale¹, assumées pour moitié par les communes, sont indiquées dans leur montant net, c'est-à-dire après déduction de la part communale. Les parts du canton aux coûts avancés par les communes et portés à la compensation des charges ne sont pas non plus incluses, leur approbation étant du ressort des communes.

¹ A l'entrée en vigueur de la LPASoc, le titre de l'article 25 LPFC « Aide sociale » sera remplacé par « Secteur social ».

3.2 Caractéristiques du projet

3.2.1 Programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins

Selon l'article 26 LPASoc, les programmes à l'intention des personnes ayant besoin d'une prise en charge et de soins comprennent en particulier les prestations fournies dans les domaines suivants :

- a consultation et information pour les personnes concernées ainsi que pour leurs proches,
- b promotion de la santé et prévention,
- c assistance, aide et soins à domicile,
- d prise en charge en foyer de jour,
- e prise en charge en établissement médico-social.

En vertu de l'article 25 LPASoc, la DSSI veille à la mise à disposition des programmes requis par les personnes ayant besoin d'une prise en charge et de soins. Elle tient compte des besoins spécifiques des enfants, des personnes âgées, des malades chroniques et des personnes en fin de vie ainsi que de leurs proches. Les programmes visent à

- a préserver et favoriser l'autonomie et la santé des personnes ayant besoin d'une prise en charge et de soins ;
- b soutenir ces dernières durant le traitement et dans la gestion des conséquences des maladies et des thérapie.

A cette fin, la DSSI conclut des contrats de prestations avec des institutions de soins spécialisés assurant la prise en charge résidentielle des personnes âgées ou avec des foyers de jour proposant des offres de décharge pour les proches aidants. Dans le domaine de l'aide et des soins à domicile, le canton conclut des contrats de prestations avec des fournisseurs nécessaires à la couverture en soins afin de garantir la prise en charge dans un périmètre donné.

Par ailleurs, un essai pilote lancé en 2019 et prévu jusqu'en 2022 doit permettre de poser les bases d'un éventuel financement régulier d'équipes mobiles en soins palliatifs. Différents points sont encore en suspens, tels que la décision de principe concernant le maintien de l'offre, les modalités de financement et l'achat de prestations. En cas de décision favorable, la DSSI estime qu'un financement de quatre millions de francs par an sera nécessaire pour couvrir le territoire cantonal, à l'exception du Jura bernois. Dans cette région, les soins palliatifs bénéficient encore d'un financement séparé jusqu'à fin 2025, sous forme de subventions d'exploitation annuelles versées à l'Association pour le développement des soins palliatifs BEJUNE (cf. [arrêté du Grand Conseil du 25 novembre 2020 concernant le crédit d'objet](#)).

Le crédit-cadre 2022-2023 prévu dans la variante de planification 3 du budget 2022 / plan intégré mission-financement (PIMF) 2023-2025 (état en juin 2021) est présenté dans le tableau ci-après :

Programmes Chiffres en millions de CHF (dépenses du canton)	Budget 2022	PIMF I 2023
Foyers de jour	3.80	3.80
Soins palliatifs / soins psychogériatriques de longue durée	2.00	2.00
Case Management / soins de transition (soins intégrés)	0.50	0.50
Patientèle souffrant de sclérose en plaques (SEP)	0.80	0.80
Couverture des besoins en aide et soins à domicile	11.00	11.00
Equipes mobiles en soins palliatifs (EMSP)	0.00	4.00
Programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins	18.10	22.10

3.2.2 Programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction

En vertu de l'article 30 LPASoc, la DSSI et les communes veillent à la mise à disposition de programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction conformes aux besoins. Ces programmes visent les objectifs suivants :

- a encourager un mode de vie sain et des conditions de vie favorables à la santé ;
- b empêcher ou du moins retarder l'apparition de maladies transmissibles et non transmissibles ;
- c prévenir l'émergence d'addictions ;
- d fournir aux personnes présentant une addiction l'aide et les traitements dont elles ont besoin ;
- e réduire les répercussions d'ordre individuel, social et sanitaire imputables à l'abus de stupéfiants et diminuer les conséquences négatives pour la société.

3.2.2.1 Promotion de la santé

Conformément à l'article 31 LPASoc, les programmes de promotion de la santé comprennent en particulier les prestations fournies dans les domaines suivants :

- a promotion de la santé physique et psychique,
- b prévention des maladies transmissibles et non transmissibles.

3.2.2.2 Aide en cas d'addiction

Selon l'article 32 LPASoc, les programmes d'aide en cas d'addiction comprennent en particulier les prestations fournies dans les domaines suivants :

- a prévention,
- b détection et intervention précoces,
- c conseil et thérapie ambulatoires,
- d traitement résidentiel,
- e réduction des risques et aide à la survie,
- f hébergement des sans-abri et logement encadré ou accompagné,
- g travail.

Le crédit-cadre 2022-2023 prévu dans la variante de planification 3 du budget 2022 / plan intégré mission-financement (PIMF) 2023-2025 (état en juin 2021) est présenté dans le tableau ci-après :

Programmes Chiffres en millions de CHF (dépenses du canton après compensation des charges)	Budget 2022	PIMF I 2023
Promotion de la santé	3.31	3.32
Aide en cas d'addiction	13.32	13.43
Fonds de lutte contre la toxicomanie	6.17	6.17
Programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction	22.80	22.92

3.2.3 Programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille

En vertu de l'article 37 LPASoc, la DSSI et les communes veillent à la mise à disposition des programmes requis pour le soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille en poursuivant les objectifs énoncés aux articles 39 ss LPASoc. Ces programmes comprennent en particulier les prestations fournies dans les domaines suivants :

- a développement de la petite enfance ;

- b accueil extrafamilial, pour autant que les structures ne soient pas régies par la législation sur l'école obligatoire ;
- c animation de jeunesse ;
- d conseil et information aux enfants et aux adolescents en situation de handicap et à leurs familles ;
- e mesures pédago-thérapeutiques.

Le crédit-cadre 2022-2023 prévu dans la variante de planification 3 du budget 2022 / plan intégré mission-financement (PIMF) 2023-2025 (état en juin 2021) est présenté dans le tableau ci-après :

Programmes Chiffres en millions de CHF (dépenses du canton après compensation des charges)	Budget 2022	PIMF I 2023
Accueil extrafamilial	0.22	0.22
Développement de la petite enfance et formation des parents	1.21	1.22
Animation de jeunesse	0.29	0.29
Conseil aux enfants et aux familles	4.10	4.10
Prestations pour les enfants (petite enfance)	7.16	7.23
Programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille	12.98	13.06

3.2.4 Programmes d'insertion professionnelle et sociale

En vertu de l'article 64 LPASoc, la DSSI et les communes veillent à la mise à disposition des programmes requis pour l'insertion professionnelle et sociale. Ces programmes visent à favoriser l'insertion professionnelle et sociale de personnes sans emploi qui n'ont pas ou pas suffisamment droit à des indemnités de l'assurance-chômage ou de l'assurance-invalidité ainsi que de tous les adolescents et jeunes adultes sans emploi.

Selon l'article 65 LPASoc, les programmes d'insertion professionnelle et sociale comprennent en particulier les prestations fournies dans les domaines suivants :

- a mesures d'insertion dans le marché primaire du travail,
- b projets d'insertion professionnelle,
- c mesures visant à assurer et soutenir l'insertion professionnelle,
- d mesures visant à préparer l'insertion professionnelle et à procéder à des évaluations en la matière,
- e mesures d'insertion sociale.

Le crédit-cadre 2022-2023 prévu dans la variante de planification 3 du budget 2022 / plan intégré mission-financement (PIMF) 2023-2025 (état en juin 2021) est présenté dans le tableau ci-après :

Programmes Chiffres en millions de CHF (dépenses du canton après compensation des charges)	Budget 2022	PIMF I 2023
Programmes d'occupation et d'insertion	16.54	16.68
Programmes d'insertion communaux	1.08	1.08
Insertion professionnelle (autres projets)	4.04	4.06
Offres de formation	1.07	1.07
Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)	1.74	1.75
Projets pilotes	0.37	0.37
Programmes d'insertion professionnelle et sociale	24.84	25.02

3.2.5 Autres programmes d'action sociale

En vertu de l'article 71 LPASoc, la DSSI et les communes veillent à la mise à disposition des autres programmes requis pour l'insertion sociale. Ces programmes visent la stabilisation sociale, l'activation des ressources personnelles et, partant, la responsabilisation et l'autonomisation.

Selon l'article 72 LPASoc, les programmes comprennent en particulier les prestations fournies dans les domaines suivants :

- a désendettement ;
- b hébergement d'urgence ;
- c conseil et assistance aux personnes exerçant la prostitution ;
- d conseil aux personnes touchées par une maladie transmissible ;
- e consultation conjugale, partenariale et familiale ;
- f prise en charge de personnes présentant des besoins d'ordre social particulièrement lourds ;
- g transports requis pour permettre la participation sociale des personnes à mobilité réduite.

Le crédit-cadre 2022-2023 prévu dans la variante de planification 3 du budget 2022 / plan intégré mission-financement (PIMF) 2023-2025 (état en juin 2021) est présenté dans le tableau ci-après :

Programmes Chiffres en millions de CHF (dépenses du canton après compensation des charges)	Budget 2022	PIMF I 2023
Contrats de prestations de l'aide sociale avec des centres de désendettement	1.47	1.48
Hébergements d'urgence (aide aux victimes)	2.26	2.27
Centres de consultation (aide aux victimes)	1.77	1.79
Conseil aux personnes exerçant la prostitution	0.21	0.21
Conseil aux enfants et aux familles	0.46	0.45
Prise en charge des personnes présentant des besoins d'ordre social	7.03	7.03
Autres programmes d'action sociale	13.19	13.22

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Le Grand Conseil a adopté la LPASoc le 9 mars 2021. Aucun référendum n'a été lancé pendant le délai accordé jusqu'au 7 juillet 2021. En novembre 2021, le Conseil-exécutif devrait fixer l'entrée en vigueur de la LPASoc au 1^{er} janvier 2022. Il entend soumettre les crédits-cadres au Grand Conseil lors de la session d'hiver 2021 pour approbation. La DSSI libérera les crédits-cadres par voie d'arrêtés d'exécution en application de l'article 129, alinéa 3 LPASoc.

Pour des raisons de calendrier, la DSSI a inscrit dans les contrats de prestations 2022 concernés une réserve, liée au délai référendaire, concernant l'approbation des crédits-cadres par le Grand Conseil en vertu de l'article 129 de la nouvelle LPASoc, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2022.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

En vertu de l'article 15 LPASoc, la DSSI met en place les programmes d'action sociale nécessaires dans les limites des directives stratégiques du Conseil-exécutif et des ressources disponibles.

La LPASoc vise notamment à concrétiser la vision « Le canton de Berne améliore la qualité de vie de la population et renforce la cohésion sociale » et l'objectif 3 du programme gouvernemental de législature :

« Le canton de Berne est attractif pour sa population. Il favorise la cohésion sociale en renforçant une intégration ciblée pour les personnes socialement défavorisées ».

Dans ce contexte, le projet 3.4 consiste à développer la gestion axée sur les résultats et la sensibilité aux coûts dans le secteur de l'aide sociale individuelle et institutionnelle [désormais programmes d'action sociale] conformément au principe « Encourager et exiger ».

La LPASoc met ce projet en œuvre : elle introduit des règles de financement plus transparentes ainsi que des obligations liées à l'exploitation qui devraient favoriser la sensibilité aux coûts des fournisseurs de prestations. Elle crée en outre la base légale permettant un contrôle de gestion efficace des programmes.

La loi est également dans la ligne des axes de développement suivants de l'objectif 3 :

- *Le canton de Berne anticipe l'évolution des défis dans le domaine des soins et des services de santé.*

Les prestations à fournir dans le domaine des soins et de la promotion de la santé sont formulées plus clairement. Le transfert dans la LPASoc des dispositions sur le maintien à domicile permet par ailleurs un pilotage plus global du secteur de la santé.

- *Par des actions ciblées et axées sur les résultats, le canton de Berne encourage l'intégration professionnelle durable et rapide des personnes dont les performances sont limitées et des autres personnes défavorisées. L'accès au marché du travail est facilité par des mesures dans le domaine de la formation, des conditions d'emploi innovantes et une collaboration plus étroite avec le secteur privé.*

Dans ce domaine, l'accent est clairement mis sur l'insertion professionnelle, avec notamment l'inscription dans la loi de la collaboration avec l'économie. La conception du système des bons de garde et sa généralisation à l'ensemble du canton favorisent également l'activité professionnelle et l'intégration. Quant au nouvel article sur les essais pilotes, il encourage la perméabilité ainsi que de nouvelles formes de gestion intégrée.

La LPASoc permet en outre de mettre en œuvre la stratégie d'aide aux personnes dépendantes, la stratégie de politique familiale et la stratégie de développement de la petite enfance.

5. Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

5.1 Finances

L'utilisation des moyens, conformément à la variante de planification 3 du budget 2022 / plan intégré mission-financement (PIMF) 2023-2025, et les montants demandés dans les arrêtés correspondants – réserves (env. 20%) et différences d'arrondi comprises – sont présentés dans le tableau ci-après :

Programmes Chiffres en millions de CHF (dépenses du canton après compensation des charges)	Budget 2022	PIMF I 2023	Total
Programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins	18.10	22.10	
Réserve du crédit-cadre (env. 20% + différence d'arrondi)	3.90	4.90	
AGC Programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins	22.00	27.00	49.00
Programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction	22.80	22.92	
Réserve du crédit-cadre (env. 20% + différence d'arrondi)	5.20	5.08	
AGC Programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction	28.00	28.00	56.00

Programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille	12.98	13.06	
Réserve du crédit-cadre (env. 20% + différence d'arrondi)	3.02	2.94	
AGC Programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille	16.00	16.00	32.00
Programmes d'insertion professionnelle et sociale	24.84	25.02	
Réserve du crédit-cadre (env. 20% + différence d'arrondi)	5.16	5.98	
AGC Programmes d'insertion professionnelle et sociale	30.00	31.00	61.00
Autres programmes d'action sociale	13.19	13.22	
Réserve du crédit-cadre (env. 20% + différence d'arrondi)	2.81	2.78	
AGC Autres programmes d'action sociale	16.00	16.00	32.00
Total des crédits-cadres en vertu de l'art. 129 LPASoc	112.00	118.00	230.00
Variante de planification 3 du budget 2022 / plan intégré mission-financement (PIMF) 2023-2025	91.91	96.32	188.23

5.2 Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Aucune.

6. Répercussions sur les communes

A l'exception des prestations de soutien aux adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins et des transports en vue de la participation sociale des personnes à mobilité réduite, les dépenses visées à l'article 119 LPASoc sont assumées pour moitié par les communes. Les crédits-cadres demandés dans les arrêtés, hors réserves, s'inscrivent dans la planification existante et n'ont pas d'incidence sur l'évolution des coûts ni sur l'auxiliaire de planification financière communiqué aux communes. Les dépenses communales admises à la compensation des charges du secteur social avec l'autorisation de la DSSI (notamment l'accueil extrafamilial, l'animation de jeunesse et l'hébergement des sans-abri) ne nécessitent pas d'autorisation de dépense.

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Aucune.

8. Proposition

Octroi de crédits-cadres d'un montant de 112 millions de francs pour 2022 (dépenses du canton après compensation des charges) et de 118 millions de francs pour 2023 (réserves de 20% et différences d'arrondi comprises), soit un total de 230 millions de francs pour les deux années. Les montants suivants sont inscrits au budget : 92 millions de francs pour 2022 et 96 millions de francs pour 2023 (dépenses du canton après compensation des charges).