



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 020-2023
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2023.RRGR.42

Déposée le : 06.03.2023

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Müller (Langenthal, PS) (porte-parole)
Reinhard (Thun, PLR)
de Meuron (Thun, Les Verts)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 09.03.2023

N° d'ACE : 526/2023 du 10 mai 2023
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié

Contrats de prestations avec la DSSI en matière d'aide en cas d'addiction

La DSSI a fait savoir aux institutions bernoises d'aide aux personnes dépendantes que la question des excédents et des insuffisances de couverture serait réglée à l'avenir dans les contrats de prestations.

Les règles actuelles en la matière sont les suivantes :

- tout excédent de couverture doit être remboursé au canton ;
- toute insuffisance de couverture est prise en charge par le canton, pour autant qu'elle ait été signalée à temps (en principe, dans le rapport semestriel) et qu'un plan de financement de ladite insuffisance soit présenté, puis approuvé par le canton.

Une table ronde a réuni la DSSI et les institutions compétentes. Il en est ressorti les directives suivantes :

- l'Office de l'intégration et de l'action sociale peut prendre à sa charge jusqu'à 50 % de l'insuffisance de couverture, pour autant que certains critères soient respectés. Si l'existence de l'institution est menacée (cas de rigueur résultant d'un surendettement ou non-respect de la valeur de liquidité du 2^e degré ou part de fonds propres insuffisante), ce pourcentage peut monter jusqu'à 100 %. Tout excédent de couverture est remboursé au canton dans sa totalité.

Les offres fournies par les institutions sur mandat de la DSSI sont fluctuantes par nature. La date de référence du 31 décembre est purement arbitraire : elle permet de savoir si un excédent ou une insuffisance sont constatés à ce moment-là. Ces fluctuations doivent être gérées des deux côtés pour garantir la bonne santé financière des institutions et une administration professionnelle de celles-ci.

Actuellement déjà, les rapports contractuels sont insatisfaisants pour les institutions d'aide aux personnes dépendantes. Le changement annoncé, qui prévoit une prise en charge maximale de 50 % de l'insuffisance de couverture, sans possibilité de constituer des réserves à partir d'excédents, n'est plus acceptable pour ces institutions d'un point de vue économique. L'autofinancement des insuffisances éventuelles et l'obligation de rembourser tous les excédents ne feraient qu'empirer la situation et entraîneraient une réduction des prestations de l'ensemble des fournisseurs cantonaux.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelles sont les raisons qui motivent un changement de la pratique actuelle, déjà durcie par le passé ?
2. Sur quelle(s) base(s) juridique(s) repose ce durcissement de la pratique ?
3. Dans quelle mesure les institutions d'aide aux personnes dépendantes se distinguent-elles des autres fournisseurs de prestations cantonaux pour ce qui est de la gestion des excédents ou des insuffisances de couverture prévus par la loi sur les subventions cantonales, et en quoi une inégalité de traitement se justifie-t-elle ?
4. Comment peut-on exiger une plus grande autonomie économique des institutions concernées si celles-ci devront assumer seules le risque à hauteur de 50 % au moins, sans jamais pouvoir conserver pour autant les excédents de couverture ?

Motivation de l'urgence : les nouveaux contrats de prestations vont être négociés prochainement. Une réponse rapide est souhaitable pour éclaircir la situation.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Après l'adaptation des contrats de prestations 2022 concernant la procédure applicable en cas d'excédents et de découverts, l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS, compétent en la matière) a reçu de la part de fournisseurs de prestations – notamment en raison de la crise du coronavirus – un nombre accru de demandes de prise en charge des découverts, ce qui l'a contraint à en préciser et standardiser l'évaluation à l'interne.

Jusqu'au terme du premier semestre 2022, de telles demandes étaient évaluées dans le cadre d'examens au cas par cas. Pour assurer une transparence accrue et mieux prendre en compte l'égalité de traitement des fournisseurs de prestations, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) a ensuite défini des critères d'évaluation applicables aux demandes de prise en charge des découverts d'institutions dotées d'un contrat de prestations fondé sur la LPASoc¹ (y c. domaine des addictions). Dès lors, il ne s'agissait pas de durcir, mais bien de préciser des prescriptions applicables.

Appliqués depuis juillet 2022, ces critères d'évaluation sont définis pour qu'en cas de découvert, l'OIAS puisse prendre en charge une part de 50 pour cent de celui-ci et, si l'existence même du fournisseur de prestations est en jeu (cas de rigueur), le découvert dans son intégralité. L'évaluation tient aussi compte de manière appropriée des fonds propres au sens de l'article 5 OPA-Soc², dont les réserves issues d'excédents font notamment partie.

¹ Loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc ; RSB 860.2)

² Ordonnance du 24 novembre 2021 sur les programmes d'action sociale (OPASoc ; RSB 860.21)

Point 2

La LCSu³ et la LPASoc constituent les bases légales de la gestion des excédents ou des insuffisances de couverture.

Conformément à l'article 13c, alinéa 2, lettre c LCSu, les conséquences d'un excédent ou d'une insuffisance de couverture peuvent être fixées dans les contrats de prestations. À défaut d'une telle réglementation, les excédents de couverture sont remboursés ou déduits des futures subventions cantonales (art. 15a, al. 3 LCSu).

Inscrit à l'article 4 LPASoc, le principe de subsidiarité est précisé dans l'article 4 OPASoc. Les coûts d'exploitation et ceux d'investissement peuvent être pris en charge par le canton et les communes uniquement dans la mesure où il n'est pas possible de les couvrir par d'autres sources, par exemple au moyen de prestations fédérales et d'assurances sociales, ou encore de fonds propres des fournisseurs de prestations. Conformément à l'article 5 OPASoc, la prise en compte appropriée des fonds propres doit être réglée dans le contrat de prestations ou dans la décision de subventionnement.

Point 3

Les dispositions de la législation spéciale prévalent sur celles, générales, de la LCSu. En fonction des divers modèles de pilotage mis en œuvre, des réglementations portant sur les excédents ou insuffisances de couverture peuvent se révéler judicieuses. Dans le domaine d'activité de l'OIAS, les règles suivantes sont notamment applicables : pour toutes les institutions, les conséquences d'excédents ou d'insuffisances de couverture y sont réglementées de manière identique, par le biais de contrats de prestations fondés sur la LPASoc (hormis le secteur du handicap, en raison du changement de système à venir – voir ci-dessous). Concernant les institutions d'aide aux personnes dépendantes toutefois, aucun remboursement des réserves existantes issues des excédents n'a été effectué dans le cadre de la réorganisation de la DSSI, contrairement à la pratique antérieure de l'OIAS.

L'entrée en vigueur de la loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand), prévue au 1^{er} janvier 2024, verra le passage d'un financement par objet à un financement par sujet, un changement fondamental pour les fournisseurs de prestations de ce secteur (actuellement, les rapports contractuels sont encore fondés sur la LPASoc). En effet, à l'avenir, le canton ne rétribuera plus les fournisseurs directement en vertu de contrats de prestations, mais sur la base d'un modèle de coûts normatifs, à l'image de la pratique actuelle dans le domaine des établissements médico-sociaux. De par ce changement, la gestion des excédents et découverts n'incombera plus au canton.

Les contrats de prestations des partenaires régionaux du domaine de l'asile et des réfugiés se fondent principalement sur la LAAR⁴. Concernant l'hébergement et l'aide sociale, les dépenses effectives sont remboursées aux partenaires régionaux au moyen d'un montant forfaitaire par personne à soutenir, versé au titre de la gestion des cas et de l'encadrement. En matière d'encouragement de l'intégration également, un forfait de base est versé par personne, auquel peuvent venir s'ajouter d'autres indemnités si les bénéficiaires atteignent les objectifs fixés (indépendance financière ou certificats de langue, par exemple). Ce système de financement ne prévoit pas de réglementation des conséquences d'excédents ou d'insuffisances de couverture.

Point 4

Comme il a été expliqué au point 2, les subventions du canton n'ont qu'une portée subsidiaire par rapport aux prestations de tiers. Si les conséquences d'excédents n'ont pas été réglementées, ceux-ci doivent être remboursés ou déduits des futures subventions cantonales (art. 15a, al. 3 LCSu). En d'autres termes, l'accumulation de fonds provenant de subventions publiques

³ Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1)

⁴ Loi du 3 décembre 2019 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR ; RSB 861.1)

n'est pas prévue. Si le fonds de compensation permettait par le passé de prendre en charge des découverts, la procédure actuelle autorise le canton, sur demande du fournisseur de prestations concerné, à les prendre en charge en partie ou, lors de cas de rigueur, en intégralité.

Grâce à cette réglementation, il est possible d'appliquer l'article 5 OPASoc par analogie, dans le sens d'une prise en compte appropriée des fonds propres, sans introduire de garantie de déficit. En cas de découvert, ce système incite les fournisseurs de prestations à prendre des mesures d'optimisation des coûts.

Communiquer à l'avance ces précisions facilite la planification des fournisseurs de prestations et garantit l'égalité de traitement, du fait que le canton applique les mêmes critères de décision à chacun d'entre eux, indépendamment de réserves de fluctuation issues de rétributions instituées au fil du temps.

Destinataire

– Grand Conseil