



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 104-2022
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.198

Déposée le : 07.06.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : von Bergen (Uetendorf, PEV) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1091/2022 du 26 octobre 2022
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié

Quelle stratégie pour les soins aux personnes âgées et les soins de longue durée ?

Le rapport de l'Obsan publié en mars 2022 intitulé « Besoins en soins de longue durée en Suisse : projections à l'horizon 2040 » pronostique un important défi dans ce domaine. Il présente et analyse plusieurs scénarios et les différentes tendances politiques des cantons. Le canton de Berne appartient notamment au groupe des cantons qui sont « de plus en plus orientés vers l'ambulatoire ». Selon le rapport, les besoins en soins aux personnes âgées et en soins de longue durée augmenteront de moitié (+ 56 %) d'ici 2040 en raison du vieillissement de la population. Ces conclusions et constats montrent une fois de plus la nécessité d'une planification stratégique anticipative, tant en matière d'organisation que de ressources humaines et financières. L'orientation communiquée jusqu'à présent par le Conseil-exécutif est la suivante : ne pas augmenter le nombre de lits dans les EMS, mais encourager les offres intermédiaires.

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

1. Quelles répercussions le rapport ou le modèle de projection entraîne-t-il sur la stratégie du 3^e âge et la planification des soins adoptées jusqu'à présent dans le canton de Berne ?
2. Comment le Conseil-exécutif entend-il relever ces défis ?
3. Que fait le Conseil-exécutif pour renforcer les offres intermédiaires ?
4. Selon le rapport, les courts séjours vont augmenter. Un modèle de financement en faveur des établissements médicaux-sociaux est-il prévu pour contrebalancer les coûts supplémentaires ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le rapport de l'Obsan auquel il est fait référence¹ met en évidence les besoins en soins de longue durée dispensés par les établissements médico-sociaux (EMS), les services de maintien à domicile et les structures de soins intermédiaires à l'horizon 2040. Il montre l'impact de l'accélération du vieillissement démographique sur les besoins en soins de longue durée en Suisse et offre une base chiffrée essentielle dans ce secteur.

Ce rapport ainsi que les indicateurs calculés par l'Obsan² permettent de dresser un état des lieux des soins de longue durée dans le canton de Berne en comparaison avec le reste de la Suisse. Comme mentionné par l'interpellante, le rapport constate que le canton de Berne compte parmi ceux dont les soins liés à l'âge sont de plus en plus orientés vers l'ambulatoire. Développer l'offre de prestations dans le domaine des soins à domicile permettrait de prendre en charge en ambulatoire des personnes qui, sinon, devraient être placées en EMS. Cette perspective est réjouissante et souhaitable. Par rapport aux autres cantons, Berne se distingue par une faible proportion de résidentes et résidents peu dépendants de soins d'une part et par la courte durée des séjours en EMS d'autre part. Le nombre de places en EMS y est supérieur à la moyenne suisse, notamment parce que la proportion de personnes âgées de 65+ ans et de 80+ ans y est plus élevée.

Une augmentation supérieure à la moyenne du nombre de personnes âgées et très âgées est attendue dans le canton de Berne ces prochaines années, ce qui se traduit dans les projections de l'Obsan par une forte hausse des besoins dans toutes les structures de soins liées à l'âge. Les places en EMS et les prestations de soins à domicile sont particulièrement concernées. Le rapport constate un potentiel de transfert des résidentes et résidents peu dépendants de soins des EMS vers d'autres structures (p. ex. logements encadrés et prestations de soins et de maintien à domicile), ce qui se reflète également dans le niveau de soins globalement inférieur à la moyenne suisse³. Le transfert des résidentes et résidents peu dépendants de soins entraîne donc une réaffectation des ressources entre les domaines de soins (du stationnaire vers l'ambulatoire).

Dans le cadre des réflexions concernant le potentiel de transfert, il faut aussi tenir compte de la situation en matière d'offre de personnel qualifié et de possibilités de recrutement. À ce sujet, les indicateurs de l'Obsan montrent que le nombre d'infirmières et d'infirmiers pour 1000 habitantes et habitants dans les services de maintien à domicile du canton de Berne est déjà supérieur à la moyenne suisse.

Enfin, il est à noter que le canton de Berne compte parmi ceux dont les coûts par habitante et habitant sont les plus élevés pour les EMS⁴ et les prestations de soins à domicile^{4, 5}. Selon le monitoring de l'évolution des coûts de l'OFSP (MOKKE) du 2^e trimestre 2022, il se range ainsi à la quatrième place pour les EMS et à la sixième place pour les services de maintien à domicile en ce qui concerne les coûts AOS bruts. Même comparé à des cantons présentant un rapport de dépendance des personnes âgées similaire ou supérieur⁶ (p. ex. BL, GR) ou ayant une population tout aussi importante⁷ (p. ex. ZH, AG), Berne affiche des coûts nettement supérieurs dans le domaine des EMS et des services de maintien à domicile.

¹ www.obsan.admin.ch > Publications > Bedarf an Alters- und Langzeitpflege in der Schweiz (disponible en allemand uniquement)

² www.obsan.admin.ch > Indicateurs > Âge et soins de longue durée

³ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Santé > Système de santé > Établissements médico-sociaux

⁴ www.ofsp.admin.ch > Chiffres & statistiques > Assurance-maladie : statistiques > Monitoring de l'évolution des coûts de l'assurance-maladie (MOKKE)

⁵ www.obsan.admin.ch > Indicateurs > Dépenses consacrées aux soins à domicile

⁶ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Statistique des régions > Atlas > Atlas statistique de la Suisse > Statatlas Suisse > 01 - Population > Rapports de dépendance > Rapport de dépendance des personnes âgées > 2020 > Cantons

⁷ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Statistique des régions > Atlas > Atlas statistique de la Suisse > Statatlas Suisse > 01 - Population > État et évolution de la population > État > 2020 > Cantons

Question 1

Le rapport de l'Obsan confirme le développement du paysage de la prise en charge tel qu'anticipé dans les publications cantonales au sujet des personnes âgées⁸.

Les actions à mener dans le domaine des soins de longue durée figurent en outre dans les stratégies partielles (en cours d'élaboration) relevant de la Stratégie de la santé du canton de Berne 2020-2030 ainsi que dans les stratégies partielles sur la prise en charge intégrée, les soins palliatifs et en particulier les soins de longue durée pour les deux à quatre années à venir. La pérennité de structures de prise en charge adéquates dans le cadre du développement décrit ci-dessus est ainsi encouragée.

Question 2

Le canton de Berne ajuste en permanence la planification des soins de longue durée en modifiant régulièrement la liste des EMS. La dernière planification globale des EMS date de 2004. Elle fixait à 15 500 le nombre de places dans le canton de Berne, un contingent qui n'a pas été épuisé ces dernières années et qui n'est toujours pas pleinement utilisé. Le taux d'occupation⁹ des EMS bernois se situe dans la moyenne suisse et montre que les structures existantes possèdent les ressources nécessaires pour faire face à la future augmentation des besoins.

La prochaine planification des EMS tiendra compte des spécificités des prestations stationnaires et ambulatoires dans le domaine des soins de longue durée dans le canton de Berne, tant en ce qui concerne le recours qui y est actuellement fait que les besoins futurs qui ont été identifiés en la matière. Les travaux préparatoires à l'appel d'offres pour les contrats de prestations 2026-2029 avec les services de maintien à domicile avec obligation de prise en charge livrent aussi des réflexions sur le développement de la prise en charge.

D'autres mesures favorisent en outre un bon état de santé chez la population âgée, ce qui se répercute sur les besoins futurs en soins de longue durée. Le canton de Berne mène une politique du 3^e âge commune à toutes les Directions qui promeut la santé et les compétences et qui met l'accent sur un vieillissement en bonne santé. En donnant informations et conseils aux personnes âgées et à leurs proches, il offre un soutien facilement accessible et encourage l'acquisition de compétences en matière de santé. Il a pour cela conclu des contrats de prestations avec certaines organisations, telles que Pro Senectute. Des offres comme le Programme d'action cantonal en faveur de l'alimentation, de l'activité physique et de la santé psychique des enfants, des adolescents et des personnes âgées 2022-2025 permettent de cibler la santé au fil des ans.

Enfin, il faut mentionner que l'âge est une problématique transversale, c'est-à-dire qu'elle concerne aussi d'autres domaines de compétence (p. ex. construction, aménagement du territoire et urbanisme, transports, emploi) et niveaux politiques (en particulier les communes). Le plan directeur 2030¹⁰ du canton de Berne propose ainsi des réflexions sur la prise en charge régionale des personnes âgées et très âgées.

⁸ www.dssi.be.ch > Thèmes > Statistiques et publications > Publications > Personnes âgées

⁹ www.ofsp.admin.ch > Chiffres & statistiques > Établissements médico-sociaux (EMS) : faits & chiffres > Chiffres-clés

¹⁰ www.raumplanung.dij.be.ch > Aménagement du territoire > Plan directeur cantonal > Aperçu > Plan directeur (état au 22 septembre 2021)

Question 3

Le rapport de l'Obsan constate pour le canton de Berne un potentiel limité de transfert des résidentes et résidents peu dépendants de soins des EMS vers des offres intermédiaires telles que les structures de jour et de nuit, les courts séjours en EMS et les logements encadrés pour personnes âgées.

Il existe déjà dans le canton une offre de structures intermédiaires. Le canton de Berne soutient la mise à disposition sur la base du volontariat de foyers de jour pour les personnes âgées et les personnes nécessitant une prise en charge, en versant des forfaits qui contribuent à financer les séjours. Concernant les formes de logement encadrées, la contribution financière du canton s'effectue par le biais du financement des soins ambulatoires. La promotion de modèles de prise en charge novateurs est également prévue. Depuis 2022, en vertu de l'article 78 de la loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc ; RSB 860.2), la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) peut réaliser ou, dans le cadre des dépenses autorisées, encourager et soutenir par des contributions des essais pilotes destinés à tester des méthodes, stratégies, réglementations, formes ou procédures totalement ou partiellement nouvelles. Elle encourage et soutient en particulier les projets axés sur le développement et la mise en œuvre de modèles de prise en charge intégrée et de perméabilité, d'approches de prévention et d'insertion novatrices ainsi que de nouveaux systèmes d'incitation et modes de rétribution.

La mise à disposition d'offres intermédiaires relève toutefois des fournisseurs de prestations, qui peuvent activer le transfert des solutions stationnaires de longue durée vers le domaine ambulatoire au moyen d'offres intégrées adaptées à la demande. Là encore, les évolutions sont notamment conditionnées par la pénurie de personnel qualifié et il incombe aux fournisseurs de prestations de retenir les soignantes et soignants avec des approches novatrices et des mesures ciblées.

Question 4

La discussion autour du financement des courts séjours dépend essentiellement du débat politique et des décisions prises au niveau national, c'est pourquoi aucune adaptation n'est prévue à court terme dans le canton de Berne. Depuis l'entrée en vigueur de la LPASoc et de l'ordonnance sur les programmes d'action sociale (OPASoc ; RSB 860.21), les bases légales dans le canton créent les conditions nécessaires pour promouvoir les offres de séjour de courte durée. Les institutions qui proposent uniquement des séjours d'une durée maximale de trois mois et celles qui ne fournissent à leurs pensionnaires que des prestations de soutien minimales (au maximum quatre heures par semaine) ne doivent pas disposer d'une autorisation d'exploiter¹¹.

Destinataire
– Grand Conseil

¹¹ www.dssi.be.ch > Prestations > Formulaires, demandes et autorisations par structure organisationnelle > Formulaires, demandes et autorisations par structure organisationnelle office de la santé > Établissements médico-sociaux > Directive sur les exigences à remplir pour l'octroi de l'autorisation d'exploiter un foyer (PDF)