



Rapport

Date de la séance du CE : 1er mars 2023
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire : 2022.GSI.2805
Classification : Non classifié

**Programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins, 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 en vertu de l'article 129 LPASoc ; crédits d'engagement
Crédits-cadres 2024-2027**

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	3
3.1	Contexte	3
3.1.1	Loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc)	3
3.1.2	Crédits-cadres en vertu de l'article 129 LPASoc	3
3.1.3	Relation entre les crédits-cadres et le budget	4
3.1.4	Relation avec les précédents crédits-cadres	5
3.2	Caractéristiques du projet	5
3.2.1	Programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins	5
3.2.2	Programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction	9
3.2.3	Programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille	12
3.2.4	Programmes d'insertion professionnelle et sociale	14
3.2.5	Autres programmes d'action sociale	16
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences	17
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législation et dans d'autres planifications importantes	17
5.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	18
5.1	Finances	18
6.	Répercussions sur les communes	19
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	19
8.	Proposition	20

1. Synthèse

La loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc ; RSB 860.2) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. En vertu de l'article 129 LPASoc, le Grand Conseil arrête en règle générale tous les quatre ans un crédit-cadre concernant le financement des programmes suivants :

1. 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
2. programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction (part cantonale)
3. programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (part cantonale)
4. programmes d'insertion professionnelle et sociale (part cantonale)
5. autres programmes d'action sociale (part cantonale)

Le 2 décembre 2021, dans la perspective de l'introduction de la nouvelle législation, les crédits-cadres destinés à financer les programmes cités ont été approuvés pour la première fois. Ils portaient sur deux années (2022 et 2023)¹.

Compte tenu des limites temporelles et financières fixées, ces crédits-cadres arrivent à échéance le 31 décembre 2023. Ils feront l'objet d'un décompte en avril 2024 lorsque les institutions auront présenté leurs comptes annuels 2023. Pour ménager une transition souple entre les crédits et garantir un financement continu des programmes d'action sociale, les crédits-cadres portant sur les années 2024 à 2027, qui s'élèvent à 445,26 millions de francs au total sur quatre ans, devront être soumis au Grand Conseil lors de la session d'été 2023. Conformément à l'article 129, alinéa 3 LPASoc, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) décidera ensuite de l'utilisation des montants accordés.

Les dépenses correspondantes sont pour la plupart inscrites dans la planification financière.

Les crédits-cadres sont soumis au référendum facultatif.

2. Bases légales

- Article 129 de la loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc ; RSB 860.2)
- Articles 22, 24, 26, 27, 28, 29, 30, alinéa 1, 31, 32 et 34 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0)
- Articles 21, 28 et 33 de l'ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1)
- Article 25 de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1)

¹ La durée des premiers crédits-cadres, raccourcie par rapport à ce que prévoit l'article 129 LPASoc (deux ans au lieu de quatre), s'explique par une prise en compte de la phase d'introduction de la nouvelle loi, par les incertitudes liées au contexte (en particulier concernant les dispositions d'exécution de la LPASoc) ainsi que par la volonté d'adopter la même démarche que lors de l'approbation des premiers crédits-cadres associés à la loi sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11, cf. art. 139 LSH).

3. Description de l'affaire

3.1 Contexte

3.1.1 Loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc)

Avec l'entrée en vigueur de la LPASoc au 1^{er} janvier 2022, le domaine de l'aide sociale institutionnelle a été restructuré dans son ensemble et séparé de celui de l'aide sociale individuelle (matérielle et personnelle). Toutes les offres relevant de l'aide sociale institutionnelle, à l'exception de la mise sur pied et du financement des prestations de soutien aux adultes en situation de handicap² et du financement des institutions de formation pour les bénéficiaires de l'assurance-invalidité (AI) âgés de 16 à 25 ans³, sont régies par la LPASoc, au même titre que les autres programmes d'action sociale :

- 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
- autres programmes d'action sociale

Les programmes d'action sociale comprennent toujours plusieurs champs d'activité. Les tâches qui en découlent sont en principe assumées et financées conjointement par le canton et les communes. La DSSI porte la responsabilité principale de la mise sur pied des programmes d'action sociale et finance les tâches, soit indirectement en délivrant des autorisations spécifiques aux communes, soit directement au moyen de contrats de prestations ou de décisions d'octroi de contributions en faveur de tiers. Les communes sont les principales pourvoyeuses en matière d'accueil extrafamilial (émission des bons de garde), d'animation de jeunesse ainsi que d'hébergement des sans-abri et de logement encadré ou accompagné (notamment d'urgence).

Conformément au principe de subsidiarité (art. 4 LPASoc), le canton et les communes mettent sur pied et financent des programmes d'action sociale uniquement dans la mesure où ces programmes sont nécessaires pour assurer la couverture des besoins. Pour ce faire, ils chargent des tiers de fournir des prestations seulement lorsque celles-ci ne seraient pas offertes sans mandat ou sans rétribution. En allouant des contributions, ils prennent par ailleurs en considération les fonds propres des fournisseurs de prestations et les fonds de tiers. Le principe de subsidiarité doit également être respecté en cas de financement par sujet, c'est-à-dire lorsque des contributions sont versées directement aux bénéficiaires.

3.1.2 Crédits-cadres en vertu de l'article 129 LPASoc

L'article 129, alinéas 1 et 2 LPASoc prévoit que les modalités de financement décrites au point 3.1.1 fassent l'objet d'un crédit-cadre par type de programmes et que le Grand Conseil arrête les cinq crédits-cadres correspondants en règle générale tous les quatre ans. L'article 129, alinéa 3 LPASoc précise quant à lui que c'est la DSSI qui décide ensuite de l'utilisation de ce crédit-cadre. En vertu de l'article 129 LPASoc, un crédit-cadre est arrêté pour le financement et

² La mise sur pied et le financement des programmes en faveur des adultes en situation de handicap demeurent provisoirement réglés dans la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1) jusqu'à l'édiction d'une législation spécifique.

³ Le financement est assuré par l'AI et non sur la base de la LPASoc. La surveillance par la DSSI est importante pour assurer le relais avec les institutions pour adultes.

le versement de contributions dans le cadre de chacun des programmes d'action sociale suivants :

1. 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 (art. 129, al. 1)
2. programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction (art. 129, al. 2, lit. a, part cantonale)
3. programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (art. 129, al. 2, lit. b, part cantonale)
4. programmes d'insertion professionnelle et sociale (art. 129, al. 2, lit. c, part cantonale)
5. autres programmes d'action sociale (art. 129, al. 2, lit. d, part cantonale)

Ces crédits-cadres incluent les dépenses nettes du canton – c'est-à-dire après la compensation des charges – pour le financement des programmes d'action sociale. Ces programmes, pour autant qu'ils constituent une tâche conjointe du canton et des communes, sont pris en charge pour moitié par le canton et pour moitié par les communes via la compensation des charges. Les dépenses concernant les 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 (art. 119, al. 1 LPASoc) ainsi que celles destinées à alimenter le Fonds de lutte contre la toxicomanie, qui ne sont pas admises à la compensation des charges, font exception à cette règle. Comme le prévoit l'article 129, alinéa 1 LPASoc, les services de transport pour les personnes à mobilité réduite ne sont pas financés par un crédit-cadre.

Les crédits-cadres n'incluent donc pas les dépenses des communes ni la part cantonale aux coûts qui sont avancés par les communes puis portés à la compensation des charges sur autorisation de la DSSI. Cela concerne les dépenses relatives aux programmes dont les communes sont les principales pourvoyeuses (p. ex. accueil extrafamilial, animation de jeunesse, hébergement des sans-abri et logement encadré ou accompagné). Dans ces cas, la DSSI doit délivrer une autorisation aux communes pour qu'elles puissent faire valoir leurs dépenses dans le cadre de la compensation des charges.

Les crédits-cadres demandés dans la présente affaire portent sur les années 2024 à 2027. Conformément à l'article 129, alinéa 3 LPASoc, c'est la DSSI qui décide de l'utilisation concrète des fonds tout au long de ces quatre années.

Les compétences en matière de mise sur pied des programmes par champ d'activité ainsi que leur financement sont décrits dans la LPASoc. C'est pourquoi les modalités de financement sont explicitées ci-après par crédit-cadre à partir du point 3.2.

3.1.3 Relation entre les crédits-cadres et le budget

Les autorisations de dépenses portent sur des crédits d'engagement limités dans le temps prenant la forme de crédits-cadres. Elles habilitent la DSSI à verser, dans la limite du montant global approuvé par le Grand Conseil pour les années mentionnées, des contributions pour les prestations figurant à l'article 129, alinéas 1 et 2 LPASoc, pour autant que les montants correspondants figurent dans le budget et dans le plan intégré mission-financement (PIMF). L'utilisation des fonds – et en particulier leur répartition entre les diverses prestations et entre les années – est laissée à l'appréciation de la DSSI, compte tenu des prescriptions légales. Le montant des différents crédits-cadres constitue un plafond qui ne peut être dépassé. Le crédit-cadre fait office d'autorisation du Grand Conseil pour l'utilisation des fonds aux fins prévues jusqu'au plafond approuvé. Les moyens demandés, déduction faite de la réserve de 10 %, sont pour l'essentiel inscrits dans la planification financière pour les années 2024 à 2027.

3.1.4 Relation avec les précédents crédits-cadres

Se fondant sur les arrêtés du Conseil-exécutif du 18 août 2021, le Grand Conseil a, par son arrêté (AGC) du 2 décembre 2021 intitulé « 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, alinéas 1 et 2 LPASoc ; crédits d'engagement ; crédits-cadres », approuvé les crédits-cadres pour les années 2022 et 2023. Les premières valeurs résultant de la première période d'utilisation des crédits-cadres 2022-2023 sont désormais disponibles (état en février 2023). Les moyens autorisés via les crédits-cadres et employés en 2022 sont détaillés dans les tableaux ci-après (par domaine). Les écarts importants entre les valeurs prévues et les valeurs effectives sont commentés dans le rapport. Cela permet aussi de justifier plus précisément les moyens demandés pour la période suivante. Selon toute probabilité, le crédit-cadre 2022-2023 pourra être respecté et que la réserve d'environ 20 % qui avait été prévue ne sera pas être nécessaire. La DSSI a rendu compte des moyens utilisés en 2022 dans son rapport de gestion.

Compte tenu des limites temporelles et financières fixées, les crédits-cadres en cours feront l'objet d'un décompte en 2024, après présentation des comptes 2023 des institutions. Par la présente affaire, la DSSI soumet une nouvelle demande de crédits pour les années 2024 à 2027. Contrairement aux crédits en cours, qui portaient sur deux années, ces nouveaux crédits concerneront quatre années, comme le prévoit l'article 129 LPASoc dans le cas ordinaire. Ils contiennent les modifications suivantes par rapport aux crédits 2022 et 2023 :

- Les crédits-cadres 2022-2023 incluaient une réserve de 20 %. Cette réserve se justifiait par le fait qu'il s'agissait là des premiers crédits votés suite à l'adoption de la LPASoc et qu'ils portaient sur une période raccourcie. Sur la base de l'expérience acquise au cours de l'année 2022, cette réserve a été ramenée à 10 %.
- Les montants ont légèrement évolué du fait de la croissance de la masse salariale.

Ces modifications concernent les cinq crédits-cadres. Les autres adaptations ainsi que les modifications spécifiques aux différents programmes sont explicitées ci-après dans les parties qui leur sont consacrées.

3.2 Caractéristiques du projet

Les cinq crédits-cadres sont présentés individuellement ci-après. Les dépenses qui sont soumises à la compensation des charges du secteur social en vertu de l'article 119 LPASoc en corrélation avec l'article 25 LPFC et qui sont donc assumées pour moitié par les communes sont indiquées dans leur montant net, c'est-à-dire après déduction de la part communale. Ces crédits-cadres n'incluent pas les dépenses des communes ni la part cantonale aux coûts qui sont avancés par celles-ci puis portés à la compensation des charges sur autorisation de la DSSI⁴.

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 :

⁴ Concerne les offres dont les communes sont les principales pourvoyeuses.

- a consultation et information pour les personnes concernées ainsi que pour leurs proches,
- b promotion de la santé et prévention⁵,
- 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. Ces 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 thérapies.

Le canton est compétent pour la mise sur pied et le financement des programmes d'action sociale. La LPASoc n'attribue aucune tâche aux communes dans ce domaine. Ces dernières sont néanmoins habilitées, dans le cadre de leur autonomie financière, à proposer leurs propres offres, qu'elles financent elles-mêmes.

La DSSI peut conclure 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.

Sur la base des expériences réalisées et compte tenu de l'accroissement attendu du nombre de journées de prise en charge, une légère augmentation des contributions est nécessaire dans le domaine des foyers de jour par rapport au précédent crédit-cadre. En contrepartie, le poste « Case Management / soins de transition » a été supprimé dans la mesure où l'offre correspondante (« *Haus für Pflege* ») n'existe plus. Pour des raisons de cohérence thématique, le poste « Soins palliatifs / soins psychogériatriques de longue durée » relève désormais des essais pilotes dans la LPASoc (art. 77 ss).

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. Compte tenu du fait que certains périmètres ont dû faire l'objet d'un appel d'offres public, le canton a pu économiser quelque 0,5 million de francs pour les années 2023 à 2025 par rapport à 2022. En vertu de l'article 25 LPASoc, il peut en outre conclure des contrats de prestations avec des prestataires assumant une obligation de prise en charge pour des prestations d'aide ménagère et d'accompagnement social selon la situation dans le périmètre convenu. Ces dépenses font l'objet d'un poste distinct, ce qui n'était pas le cas dans le crédit-cadre précédent.

La prise en charge de personnes âgées nécessite des connaissances et des compétences spécifiques. C'est pourquoi, dans l'objectif de décharger le personnel infirmier, le canton participe au projet pilote « Formation d'assistant·e socio-éducatif·ve orientation Personnes âgées ». La contribution planifiée pour les années 2024 à 2027 étant nettement supérieure à celle des années précédentes, le projet fait désormais l'objet d'un poste séparé.

Les articles 78 s. LPASoc visent à encourager des essais pilotes axés en particulier sur le développement et la mise en œuvre de nouvelles formes de prise en charge intégrée et de perméabilité. Les équipes mobiles en soins palliatifs (EMSP) constituent à ce titre un exemple de forme de prise en charge intégrée. Elles ont vocation à permettre aux personnes atteintes de maladies

⁵ Prestations destinées aux personnes âgées ou tributaires de soins

graves de poursuivre une vie digne jusqu'à leur mort dans un environnement qui leur est familier et auprès de leurs proches. En 2018, la DSSI a décidé, sur la base de l'article 4 de la loi sur la santé publique⁶, de mener un essai pilote entre 2019 et 2022 visant à soutenir les fournisseurs de soins ambulatoires et hospitaliers de base dans le canton de Berne via le déploiement d'EMSP. Cet essai pilote devait permettre au canton de rassembler les données nécessaires pour pouvoir décider, le cas échéant, d'intégrer les EMSP dans son offre de soins ordinaire et de les étendre à l'ensemble de sa population. Le financement supplémentaire cantonal ne constitue dans ce projet qu'un financement subsidiaire tant que les bases légales permettant un financement adéquat des équipes mobiles en soins palliatifs n'auront pas été créées à l'échelle nationale concernant les prestations de deuxième niveau d'intervention (conseil, coordination). Les moyens budgétés par le passé s'élevaient à 4 millions de francs par an. Pour pouvoir pérenniser l'offre existante et l'étendre de manière modérée, une augmentation budgétaire annuelle d'un million de francs (soit un budget total de CHF 5 mio) est toutefois nécessaire dans la mesure où la région Bienne-Seeland ne pouvait jusqu'à présent pas être couverte par ce service. Dans le Jura bernois, 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 d'un montant de 230 000 francs par an au maximum⁷. Différents points sont encore en suspens en vue de l'intégration de ce service à l'offre de soins ordinaire et de son financement à compter de 2024, tels que la décision de principe concernant le maintien de l'offre, les modalités de financement et l'achat de prestations. Le montant de 5 millions de francs (jusqu'à CHF 4,5 mio d'ici à 2025) est dès lors intégré au crédit-cadre par précaution.

Pour l'heure, aucun essai pilote concret fondé sur les articles 78 s. LPASoc pour lequel une estimation des coûts aurait d'ores et déjà été réalisée n'est planifié. Toutefois, la DSSI a à cœur de soutenir ce type de projets innovants mis sur pied par des fournisseurs de prestations. C'est pourquoi un montant de 10 millions de francs (soit CHF 2,5 mio par an) est prévu à ce titre dans le crédit-cadre 2024-2027. Ce poste inclut également les 2 millions de francs par an qui étaient jusqu'à présent affectés au poste « Soins palliatifs / soins psychogériatriques de longue durée ».

Le tableau ci-après présente le détail du crédit-cadre prévu pour les années 2024 à 2027 selon la variante de planification 0 du budget 2024/PIMF 2025-2027 (état en octobre 2022) en comparaison avec le crédit-cadre approuvé pour les années 2022 et 2023. Les moyens demandés seront répartis comme suit :

⁶ Loi du 2 décembre 1984 sur la santé publique (LSP ; RSB 811.01)

⁷ Cf. AGC du 1^{er} juillet 2020 portant sur le crédit d'objet

Programmes Chiffres en millions de CHF (dépenses du canton)	Décompté	Crédit-cadre 2022-2023			Crédit-cadre 2024-2027				
	Année 2022	Année 2022	Année 2023	Total	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027	Total
Foyers de jour	3,30	3,80	3,80	7,60	4,00	4,00	4,00	4,00	16,00
Soins palliatifs / soins psychogériatriques de longue durée ⁸	0,00	2,00	2,00	4,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Case Management / soins de transition (soins intégrés)	0,40	0,50	0,50	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Patientèle souffrant de sclérose en plaques (SEP)	0,80	0,80	0,80	1,60	0,80	0,80	0,80	0,80	3,20
Couverture des besoins en aide et soins à do- micile	11,00	11,00	11,00	22,00	10,55	10,55	11,00	11,00	43,10
Obligation de prise en charge (aide ménagère) ⁹	1,30	0,00	0,00	0,00	1,60	1,60	1,60	1,60	6,40
Projet pilote « Formation d'assistant-e socio- éducatif-ve orientation Personnes âgées »	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04	0,04	0,04	0,16
Équipes mobiles en soins palliatifs (EMSP) ¹⁰	0,00 ¹¹	0,00	4,00	4,00	4,50	4,50	5,00	5,00	19,00
Essais pilotes ¹² / contributions	0,00	0,00	0,00	0,00	2,50	2,50	2,50	2,50	10,00
Programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins	16,80	18,10	22,10	40,20	23,99	23,99	24,94	24,94	97,86

La clôture des comptes 2022 laisse apparaître que seuls 16,8 millions de francs sur les 18,1 prévus dans le crédit-cadre 2022 ont été utilisés durant cette année. Un solde de 1,3 million reste donc disponible. Ce premier crédit-cadre devrait dès lors être respecté.

Dans le domaine des foyers de jour, le fait que l'ensemble des sommes budgétées n'ont pas été employées résulte du fait que les décomptes n'ont pas encore pu être validés dans leur intégralité (état en février 2023). Au vu de l'évolution des prestations constatée, aucun écart n'est attendu par rapport au budget. L'accroissement des sommes demandées pour les années suivantes (crédit-cadre 2024-2027) s'explique par la hausse attendue de la demande de prise en charge.

Dans le domaine des soins palliatifs / soins psychogériatriques de longue durée, aucun coût n'a été enregistré en 2022 étant donné que le projet correspondant a pris fin. Comme indiqué plus haut, ce poste relève désormais des essais pilotes (art. 77 s LPASoc) pour des raisons de cohérence thématique. Nous nous attendons à ce que de nouveaux projets occasionnent de nouveau des coûts à l'avenir.

Les moyens non utilisés en 2022 sont contrebalancés par la somme de 1,3 million de francs qui a été nécessaire pour financer l'obligation de prise en charge pour des prestations d'aide ménagère. Dans le contexte du crédit-cadre 2022-2023, cette obligation avait par erreur été intégrée au financement résiduel des soins et n'avait donc pas été prise en compte dans le crédit-cadre. Dans ce domaine également, tous les décomptes n'avaient pas encore pu être validés au moment de l'élaboration du présent rapport (état en février 2023). Tout porte à croire qu'il n'y aura pas d'écart budgétaire. C'est pourquoi la somme de 1,6 million inscrite pour les années 2024 à 2027 paraît adaptée.

⁸ Pour des raisons de cohérence, le poste « Soins palliatifs / soins psychogériatriques de longue durée » relève désormais des essais pilotes conformément à la LPASoc (art. 77 s.).

⁹ Dans le contexte du crédit-cadre 2022-2023, l'obligation de prise en charge (aide ménagère) a par erreur été intégrée au financement résiduel des soins, lequel ne fait pas l'objet d'un crédit-cadre.

¹⁰ Les moyens proposés ne figurent pas dans la dernière planification financière mais feront l'objet d'une demande de la DSSI lors du processus de planification 2023.

¹¹ Un AGC portant sur un montant de 1,85 million de francs a été approuvé pour l'année 2022 s'agissant des EMSP (pour l'essai pilote correspondant). À compter de 2023, les moyens affectés aux EMSP figurent dans le crédit-cadre. En 2022, environ 2 millions de francs ont été utilisés dans le cadre de l'essai pilote consacré aux EMSP, contre un peu moins de 4 millions pour chacune des années précédentes (2020 et 2021). Il est nécessaire d'accroître le budget car les EMSP ne sont pas encore déployées dans l'ensemble des régions.

¹² Conformément aux articles 77 ss LPASoc

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

Selon 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.

La promotion de la santé est une approche centrée non sur les maladies, mais sur la santé. Elle porte en particulier sur les domaines de l'activité physique, de l'alimentation et de la santé psychique et sexuelle. Elle vise à renforcer les ressources personnelles, à améliorer les conditions de vie et à permettre à chaque personne de disposer des moyens de réaliser pleinement son potentiel de santé, sous l'angle tant de l'équilibre psychique que de l'exercice physique ou encore de la sexualité.

La Confédération et les cantons sont tenus de prendre les mesures visant à contrôler et à écarter ou à atténuer les risques de transmission de maladies (art. 19 LEp¹³). Les cantons exécutent la loi sur les épidémies dans la mesure où son exécution n'incombe pas à la Confédération (art. 75 LEp). Les actions menées dans le cadre de la promotion de la santé contribuent à la prévention des maladies transmissibles et non transmissibles, telles que les maladies chroniques. Elles ont pour objectif non seulement de favoriser la santé mais aussi de renforcer la cohésion sociale.

La DSSI finance la promotion de la santé au moyen de contrats de prestations ou de décisions d'octroi de contributions. Par ailleurs, elle peut mettre en œuvre 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 grâce à des moyens nationaux (fondation Promotion Santé Suisse). Ce programme court pour l'heure jusqu'à la fin 2025 et doit être prolongé de quatre années supplémentaires, de 2026 à 2029.

Le financement de la promotion de santé ne repose pas exclusivement sur des moyens publics ou des moyens nationaux. Une partie des prestations est en effet financée par le Fonds de lutte contre la toxicomanie, réglé à l'article 34 LPASoc.

¹³ Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies ; RS 818.101)

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 prévention¹⁴,
- b détection et intervention précoces¹⁵,
- c conseil et thérapie ambulatoires,
- d traitement résidentiel,
- e réduction des risques et aide à la survie¹⁶,
- f hébergement des sans-abri et logement encadré ou accompagné¹⁷,
- g travail¹⁸.

Les programmes relevant de l'aide en cas d'addiction correspondent aux domaines de prestations définis dans la stratégie cantonale d'aide aux personnes dépendantes. Les champs d'intervention inscrits à l'article 32, alinéa 1, lettres a à g LPASoc font référence aux champs d'action de la stratégie Addictions¹⁹, qui reposent eux-mêmes sur la politique fédérale des quatre piliers²⁰, mise en œuvre avec succès. En complément aux prestations financées par la LAMal²¹, les programmes d'action sociale visent à fournir une palette de prestations variée et conforme aux besoins.

Le canton (la DSSI) est compétent pour la mise sur pied des programmes d'action sociale dans le domaine de l'aide en cas d'addiction. Les offres ayant trait à l'hébergement des sans-abri, au logement encadré ou accompagné, à la réduction des risques et à l'aide à la survie peuvent être proposées par les communes et financées via la compensation des charges. Les communes peuvent en outre lancer des projets à leurs propres frais. Au total, ce sont environ 23,1 millions de francs qui sont budgétés chaque année (part cantonale) pour l'aide en cas d'addiction. Quelque 3 millions correspondent à des dépenses cantonales effectuées au titre d'offres préfinancées par les communes en matière d'hébergement des sans-abri et de logement encadré ou accompagné, p. ex. des lits d'urgence ou des lieux de séjour pour les sans-abri. Ces dépenses ne sont pas autorisées dans le contexte d'un crédit-cadre reposant sur la LPASoc. Elles sont financées indirectement par la DSSI au moyen d'autorisations délivrées aux communes. Les offres relevant de l'aide en cas d'addiction financées par le biais d'un crédit-cadre sont les offres résidentielles (logement encadré) ainsi que les offres ambulatoires et les offres visant la réduction des risques (conseil) et la thérapie. La DSSI les finance alors directement par des contrats de prestations ou par l'octroi de contributions.

La DSSI finance la prévention des addictions (art. 32, al. 1, lit. a LPASoc) au moyen de contrats de prestations ou de décisions d'octroi de contributions en faveur de tiers. Par ailleurs, elle peut mettre en œuvre le programme cantonal de prévention du tabagisme et de la dépendance à la nicotine grâce à des moyens nationaux (Fonds de prévention du tabagisme). Ce dernier court pour l'heure jusqu'à la fin 2025 et doit être prolongé de quatre années supplémentaires, de 2026 à 2029.

¹⁴ Ces mesures sont lancées avant l'apparition d'une dépendance ou d'une addiction pour en réduire le risque.

¹⁵ Ces mesures sont à la jonction entre prévention et thérapie. Elles doivent empêcher qu'une addiction ne se développe ou qu'une maladie déclarée ne s'aggrave.

¹⁶ Ces offres incluent toutes les stratégies et mesures visant à réduire les effets négatifs de la consommation de drogues, et ce tant sur les personnes qui les consomment que sur la société. Au niveau individuel, il s'agit de stabiliser et d'améliorer l'état de santé et l'insertion sociale tout en réduisant les risques liés à la consommation. Au niveau de la société, il s'agit de limiter, par des mesures appropriées, les conséquences négatives visibles de la consommation de drogues dans l'espace public.

¹⁷ La DSSI et les communes assurent aux personnes qui ne sont plus en mesure de vivre de manière autonome en raison de leur addiction, que ce soit à court ou à long terme, des types de logement encadré ou accompagné adaptés à leurs besoins individuels.

¹⁸ Les personnes présentant des addictions moyennes à sévères ne sont souvent plus aptes à travailler, provisoirement ou durablement. Il convient de leur fournir des structures journalières et des programmes d'insertion professionnelle afin de leur permettre de retrouver, d'améliorer ou de préserver leur capacité à exercer une activité professionnelle.

¹⁹ Stratégie nationale Addictions 2017-2024. Berne, Conseil fédéral (2015)

²⁰ Les quatre piliers sont 1. Promotion de la santé, prévention et repérage précoce ; 2. Thérapie et conseil ; 3. Réduction des risques et des dommages ; 4. Réglementation et exécution de la loi.

²¹ C'est-à-dire les centres de traitement des addictions, les cliniques de désintoxication ainsi que la psychiatrie hospitalière et ambulatoire

Le financement de l'aide en cas d'addiction ne repose pas exclusivement sur des moyens publics ou des moyens nationaux. Une partie des prestations est en effet financée par le Fonds de lutte contre la toxicomanie, réglé à l'article 34 LPASoc. Il s'agit là d'une forme de financement mixte. Les moyens budgétés, à hauteur de 6,1 millions de francs environ, sont utilisés pour financer des mesures et des subventions dans le domaine de la promotion de la santé en général, de la prévention des addictions et de l'aide en cas d'addiction.

Le tableau ci-après présente le détail du crédit-cadre prévu pour les années 2024 à 2027 selon la variante de planification 0 du budget 2024/PIMF 2025-2027 (état en octobre 2022) en comparaison avec le crédit-cadre approuvé pour les années 2022 et 2023. Les moyens demandés seront répartis comme suit :

Programmes²² Chiffres en millions de CHF (dépenses du canton)	Dé-compté	Crédit-cadre 2022-2023			Crédit-cadre 2024-2027				
	Année 2022	An-née 2022	An-née 2023	Total	An-née 2024	An-née 2025	An-née 2026	An-née 2027	Total
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 (PAC)	0,80				0,80	0,80	0,80	0,80	3,20
Contrats de prestations en lien avec la promotion de la santé	1,70				1,70	1,70	1,70	1,70	6,80
Projets et offres de promotion de la santé en dehors du PAC	0,10				0,10	0,10	0,10	0,10	0,40
Total Promotion de la santé	2,60	3,31	3,32	6,63	2,60	2,60	2,60	2,60²³	10,40
Prévention des addictions – Programme cantonal de prévention du tabagisme et de la dépendance à la nicotine	0,10				0,10	0,10	0,10	0,10	0,40
Prévention des addictions – Contrats de prestations en lien avec la prévention des addictions	0,10				0,10	0,10	0,10	0,10	0,40
Prévention des addictions – Projets et offres de promotion de la santé en dehors du programme cantonal de prévention du tabagisme et de la dépendance à la nicotine	0,10				0,10	0,10	0,10	0,10	0,40
Aide en cas d'addiction	11,79	13,32	13,43	26,75	13,76	13,84	13,91	14,00	55,51
Fonds de lutte contre la toxicomanie ²⁴	6,07	6,17	6,17	12,34	6,17	6,17	6,17	6,17	24,68
Total Aide en cas d'addiction²⁵	18,16	19,49	19,60	39,09	20,23	20,31	20,38	20,47	81,39
Programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction	20,76	22,80	22,92	45,72	22,83	22,91	22,98	23,07	91,79

Les moyens employés en 2022 dans le domaine de la promotion de la santé (qui incluent encore ici la prévention des addictions) sont, avec 2,9 millions de francs, de 0,4 million inférieurs aux moyens budgétés (CHF 3,3 mio). Cet écart s'explique par deux facteurs : d'une part, une partie des tâches de promotion de la santé assumées par Pro Senectute sont désormais admises à la compensation des charges, et d'autre part, certains éléments relevant de la prévention des addictions ont été transférés au domaine de l'aide en cas d'addiction en raison des modalités de financement auxquelles ils obéissent. Le crédit-cadre 2024-2027 a été adapté aux données ressortant de la clôture des comptes 2022.

Dans le domaine de l'aide en cas d'addiction, le budget n'a pas non plus été épuisé (avec une différence de CHF 1,6 mio, prévention des addictions exclue), en particulier en ce qui concerne les offres résidentielles. Les contrats de prestations conclus avec les institutions se fondent sur

²² Par souci de transparence, les programmes d'action sociale relevant de la promotion de la santé et de l'aide en cas d'addiction sont présentés de manière détaillée en vue de l'octroi du crédit-cadre 2024-2027, ce qui n'était pas le cas dans le contexte du crédit-cadre 2022-2023.

²³ Les écarts par rapport au crédit-cadre précédent dans le domaine de la promotion de la santé s'expliquent par deux facteurs : d'une part, une partie des tâches de promotion de la santé assumées par Pro Senectute sont désormais admises à la compensation des charges, et d'autre part, certains éléments relevant de la prévention des addictions ont été transférés au domaine de l'aide en cas d'addiction en raison des modalités de financement auxquelles ils obéissent.

²⁴ Le compte de résultat du Fonds de lutte contre la toxicomanie est certes compensé par la fortune du fonds mais les dépenses à la charge du fonds ne sont toutefois pas financées par des tiers au sens de l'art. 26 LFin et doivent dès lors être approuvées dans le cadre du présent crédit-cadre. Elles ne sont pas non plus portées à la compensation des charges.

²⁵ Les changements apportés au budget s'expliquent par le transfert du domaine de la prévention des addictions à celui de l'aide en cas d'addiction et par l'augmentation ordinaire de la masse salariale.

le nombre maximal de journées de prise en charge possible. Le nombre de journées effectif a toutefois été inférieur à ce plafond en 2022. Par ailleurs, le tarif calculé dans les contrats de prestations sur la base de l'occupation de l'année précédente peut varier en raison des différents tarifs appliqués pour la patientèle relevant de l'AI et celle relevant de l'aide sociale. Enfin, contrairement à l'année précédente, le canton a exigé le remboursement du surplus du fonds de compensation des découverts. Le domaine des addictions étant actuellement en refonte, il n'est toutefois pas pertinent de procéder à des adaptations budgétaires dès aujourd'hui.

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 suivants²⁶ :

- a développement de la petite enfance²⁷ ;
- b accueil extrafamilial, pour autant que les structures ne soient pas régies par la législation sur l'école obligatoire ;
- c animation de jeunesse²⁸ ;
- d conseil et information aux enfants et aux adolescents en situation de handicap et à leurs famille ;
- e mesures pédago-thérapeutiques²⁹.

Les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille constituent une tâche conjointe du canton et des communes. Le canton finance ces projets, soit directement au moyen de contrats de prestations ou de décisions d'octroi de contributions en faveur de tiers (p. ex. centres de puériculture, conseil conjugal et familial), soit indirectement en délivrant des autorisations spécifiques aux communes (animation de jeunesse et bons de garde).

Le budget consacré au domaine du soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille s'élève à 58,17 millions de francs par année, dont 43,22 ne relèvent pas du crédit-cadre.

Environ 34,8 millions de francs par an concernent l'accueil extrafamilial. Ces moyens sont intégralement affectés aux dépenses effectuées par le canton pour les bons de garde qui sont préfinancés par les communes. Ces dépenses ne font pas l'objet d'un crédit-cadre. Depuis le passage au système des bons de garde, plus aucune dépense cantonale directe n'est ainsi portée au budget dans le domaine de l'accueil extrafamilial. Dès lors, aucun moyen ne figure au crédit-cadre 2024-2027 à ce titre.

Environ 8,7 millions de francs par an sont budgétés au bénéfice de l'animation de jeunesse, dont quelque 8,4 concernent les offres préfinancées par les communes (offres locales mises sur pied par les communes, telles que des groupes de jeux, des lieux de rencontre pour les jeunes, des consultations d'orientation professionnelle, etc.). Ces dépenses ne sont pas autorisées dans le contexte d'un crédit-cadre reposant sur la LPASoc. Elles sont financées indirectement par la DSSI au moyen d'autorisations délivrées aux communes. Les offres relevant de l'anima-

²⁶ Les programmes menés en vertu de la LPASoc sont à distinguer des mesures destinées aux familles, aux enfants et aux jeunes visées par la loi du 3 décembre 2020 sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP ; RSB 213.319).

²⁷ Les programmes menés en matière de développement de la petite enfance ont pour but de permettre un développement optimal à tous les enfants d'âge préscolaire. Ils visent à renforcer leurs ressources ainsi que celles de leur famille. Les prestations comprennent en particulier l'encouragement linguistique préscolaire, les programmes de visite à domicile, la formation des parents, la puériculture ainsi que la mise en réseau régionale. Si les groupes de jeux font également partie de ces programmes, ils ne sont pas cofinancés par le canton à l'heure actuelle.

²⁸ L'animation de jeunesse comprend en particulier les prestations pédagogiques et socioculturelles professionnelles qui visent à soutenir et à stimuler les enfants et les adolescents ainsi qu'à les aider à trouver leur place dans la société, alliant ainsi prévention, participation et insertion.

²⁹ Il s'agit des mesures pédago-thérapeutiques destinées aux enfants d'âge préscolaire et aux jeunes ayant achevé l'école obligatoire. Les mesures pédago-thérapeutiques destinées aux enfants et jeunes d'âge scolaire sont régies par la loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210).

tion de jeunesse financées par le biais d'un crédit-cadre (au total environ CHF 0,3 mio) concernant des contrats de prestations conclus avec des partenaires qui assurent la coordination cantonale dans ce domaine (le Conseil du Jura bernois pour le Jura bernois, l'Association pour l'animation de jeunesse en milieu ouvert (voja) pour le reste du canton de Berne et l'association Spielraum pour un aménagement des espaces de jeu du canton de Berne répondant aux besoins des enfants et des jeunes).

Les contributions versées par le canton directement aux fournisseurs de prestations (en règle générale dans le cadre de contrats de prestations) sont portées (intégralement) à la compensation des charges du secteur social. Dans les cas où le canton a délivré des autorisations aux communes, ce sont ces dernières qui versent les contributions aux fournisseurs de prestations. Ces contributions sont portées à la compensation des charges à hauteur de 80 %. S'agissant de l'accueil extrafamilial, les communes octroient des contributions sous forme de bons de garde.

Le tableau ci-après présente le détail du crédit-cadre prévu pour les années 2024 à 2027 selon la variante de planification 0 du budget 2024/PIMF 2025-2027 (état en septembre 2022) en comparaison avec le crédit-cadre approuvé pour les années 2022 et 2023. Les moyens demandés seront répartis comme suit :

Programmes Chiffres en millions de CHF (dépenses du canton)	Dé-compté	Crédit-cadre 2022-2023			Crédit-cadre 2024-2027				
	Année 2022	An-née 2022	An-née 2023	Total	An-née 2024	An-née 2025	An-née 2026	An-née 2027	Total
Accueil extrafamilial	0,00	0,22	0,22	0,44	0,00 ³⁰	0,00	0,00	0,00	0,00
Développement de la petite enfance et formation des parents	0,05	1,21	1,22	2,43	1,23 ³¹	1,24	1,25	1,25	4,97
Animation de jeunesse	0,23	0,29	0,29	0,58	0,29	0,29	0,30	0,30	1,18
Conseil aux enfants et aux familles ³²	3,98	4,10	4,10	8,20	4,11	4,13	4,15	4,18	16,57
Prestations pour les enfants (petite enfance)	7,75	7,16	7,23	14,39	9,23 ³³	9,24	9,28	9,33	37,08
Programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille	12,01	12,98	13,06	26,04	14,86	14,90	14,98	15,06	59,80

Les moyens utilisés en 2022, qui s'élèvent à 12,01 millions de francs à la clôture des comptes, sont inférieurs de 0,97 million aux moyens budgétés pour cette année (CHF 12,98 mio).

Aucune dépense directement financée par le canton n'a été effectuée dans le domaine de l'accueil extrafamilial en raison du passage au système des bons de garde. La somme de 0,22 million de francs encore budgétée dans le contexte du crédit-cadre 2022-2023 est réaffectée aux bons de garde. La correction nécessaire est pratiquée pour le crédit-cadre 2024-2027 sur la base des valeurs effectives de 2022.

Dans le domaine du développement de la petite enfance et de la formation des parents, les 1,21 million de francs budgétés pour le crédit-cadre 2022 ont pu majoritairement être financés par les forfaits d'intégration versés par la Confédération dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC), réduisant d'autant les charges du canton. Étant donné qu'il ne s'agit pas là d'un processus systématique, le budget ne peut pas être adapté sur cette base pour la période suivante.

³⁰ La suppression des moyens accordés s'explique par un transfert budgétaire opéré suite à l'introduction du système des bons de garde.
³¹ Dans ce domaine, les moyens consacrés au projet « Détection précoce » (CHF 0,15 mio) n'ont par erreur pas été pris en compte dans la dernière planification. Ils feront toutefois l'objet d'une demande de la DSSI dans le cadre du processus de planification 2023.
³² Pro Juventute, l'association Elternnotruf, l'Infra service de consultation juridique pour femmes, le service de conseil frabina pour les couples binationaux et le siège du Centre de puériculture appartiennent à cette catégorie de prestations.
³³ Un montant supplémentaire de 1,4 million de francs a été inscrit à la planification financière 2022 pour le projet « Intervention précoce intensive auprès d'enfants atteints d'autisme infantile ». De même, 0,57 million de francs supplémentaires ont été consacrés aux contrats de prestations dans le domaine de la petite enfance pour l'imputation interne des prestations du Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee.

S'agissant du conseil aux enfants et aux familles, le budget n'a pas été utilisé dans son intégralité. Les 0,12 million de francs restants résultent d'un remboursement opéré par le siège du Centre de puériculture sur la base du décompte final 2021.

Dans le domaine des prestations pour enfants (petite enfance), des dépenses supplémentaires de l'ordre d'un million de francs ont été enregistrées pour la logopédie, l'éducation précoce et la psychomotricité. Les moyens budgétés en 2022 à hauteur de 0,5 million de francs pour le projet « Intervention précoce intensive auprès d'enfants atteints d'autisme infantile » mais non encore utilisés compensent en partie ces dépenses supplémentaires. Les besoins supplémentaires effectifs dans le domaine de la petite enfance s'élèvent donc à environ 0,6 million de francs. Pour la période suivante, le budget a été adapté en conséquence.

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. L'insertion professionnelle est étroitement liée à la garantie du minimum vital et à l'insertion sociale. Elle permet à des personnes dans le besoin de ne plus être tributaires de l'aide sociale matérielle. Lorsqu'elle n'est que difficilement possible, les offres de stabilisation et d'occupation sont appelées à jouer un rôle important. Les prestations d'insertion professionnelle sont prévues pour les personnes qui ne touchent pas ou pas suffisamment d'indemnités de l'assurance-chômage, soit parce qu'elles sont en fin de droit, soit parce qu'elles ne remplissent pas les conditions requises pour les percevoir. Ces offres s'adressent aussi aux adolescents et aux 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.

Ces programmes comprennent principalement les programmes d'occupation et d'insertion proposés dans le cadre de l'aide sociale (POIAS) dont les prestations sont étendues (définition des besoins, coaching, développement de compétences, entraînement au travail, aide à la rédaction de candidatures, placement, etc.). À cela s'ajoutent les programmes d'insertion communaux, accessibles sans connaissances professionnelles préalables, qui procurent une activité et une structure journalière aux bénéficiaires de l'aide sociale. Les autres offres spécifiques d'insertion (cours spécialisés, démarchage, modèles d'emploi à salaire partiel, etc.) incluent des offres proposées en collaboration avec des entreprises du marché primaire du travail. La DSSI ne finance dans ce contexte que les offres destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale qui ne peuvent pas ou plus prétendre à des prestations de l'ORP. C'est en ce sens qu'elles se distinguent de celles qui sont mises sur pied par la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE). La DSSI finance également des offres de formation. Dans ce domaine, il existe des chevauchements tant avec la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) qu'avec la DEEE. Ceux-ci concernent les solutions transitoires et les mesures du marché du travail (MMT). Dans le cadre du préapprentissage (solution transitoire proposée par l'INC), la DSSI finance des prestations supplémentaires de suivi sociopédagogique pour les adultes bénéficiaires de l'aide sociale ayant des difficultés d'ordre social (p. ex. suivi étroit dans la recherche d'une place d'apprentissage, encouragement ciblé des compétences transversales et de la résilience, etc.). La DSSI participe aussi aux coûts liés aux semestres de motivation (SEMO), une MMT proposée comme solution transitoire, dans la mesure où une partie des places sont occupées par des

bénéficiaires de l'aide sociale qui ne peuvent pas prétendre aux prestations de l'assurance-chômage. Cette prise en charge est réglée dans l'ACE 1308/2015.

La DSSI assure la mise sur pied de l'offre en concluant des contrats de prestations avec des tiers auxquels elle accorde des contributions. Les partenaires contractuels actifs dans le domaine des POIAS veillent à proposer une palette de prestations différenciée répondant aux besoins et équitablement répartie entre les régions. Par ailleurs, la DSSI octroie des contributions aux communes qui mettent en place, à leurs propres frais, des offres supplémentaires en la matière et finance ou co-finance des offres d'insertion spécifiques.

Le tableau ci-après présente le détail du crédit-cadre prévu pour les années 2024 à 2027 selon la variante de planification 0 du budget 2024/PIMF 2025-2027 (état en septembre 2022) en comparaison avec le crédit-cadre approuvé pour les années 2022 et 2023. Les moyens demandés seront répartis comme suit :

Programmes Chiffres en millions de CHF (dépenses du canton)	Dé-compté	Crédit-cadre 2022-2023			Crédit-cadre 2024-2027				
	Année 2022	An-née 2022	An-née 2023	Total	An-née 2024	An-née 2025	An-née 2026	An-née 2027	Total
Programmes d'occupation et d'insertion	14,22	16,54	16,68	33,22	16,81	16,90	17,00	17,10	67,81
Programmes d'insertion communaux	1,05	1,08	1,08	2,16	1,09	1,10	1,10	1,11	4,40
Insertion professionnelle (autres projets)	2,15	4,04	4,06	8,10	4,09	4,11	4,12	4,14	16,46
Offres de formation	1,06	1,07	1,07	2,14	1,09	1,09	1,09	1,09	4,36
Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)	1,86	1,74	1,75	3,49	1,84 ³⁴	1,84	1,85	1,86	7,39
Essais pilotes ³⁵	0,06	0,37	0,37	0,74	0,38	0,38	0,38	0,38	1,52
Programmes d'insertion professionnelle et sociale	20,40	24,84	25,02	49,86	25,30	25,42	25,54	25,68	101,94

Les moyens utilisés en 2022, qui s'élèvent à 20,4 millions de francs à la clôture des comptes, sont inférieurs d'environ 2,4 millions aux moyens budgétés pour cette année (CHF 24,84 mio). Compte tenu de la pandémie de COVID-19 et de la hausse du nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiées et réfugiés (transfert de compétence entre le canton et les communes), la DSSI avait tablé sur une augmentation des cas à l'aide sociale et la nécessité de mettre en place de nouvelles offres spécifiques, ce qui a eu une influence sur les besoins en POIAS et en offres dans le domaine de la qualification. Les besoins effectifs ont connu de légères variations et ont été influencés par divers facteurs (la situation du marché du travail p. ex.). L'emploi de ressources pour couvrir les coûts des allocations d'initiation au travail et les coûts de l'assurance-accidents, lesquels peuvent fluctuer très fortement, a aussi joué un rôle, tout comme les changements intervenus dans la palette des offres proposées : au vu de leur nécessité et de leur efficacité, des essais pilotes ont ainsi intégré les structures ordinaires. La situation sur le marché du travail étant détendue, de nombreuses personnes bénéficiaires de l'aide sociale ont pu accéder plus facilement au marché du travail, ce qui a limité le recours aux POIAS et de fait réduit les dépenses. Les conditions présidant à la conclusion des contrats de prestations n'ont par ailleurs pas pu être satisfaites dans leur intégralité par les partenaires. Ces derniers ont donc été contraints de reverser une partie des sommes perçues en 2021. La DSSI part toutefois du principe que les besoins vont retrouver leur niveau des années précédentes, ce qui justifie le maintien du budget antérieur.

L'augmentation budgétaire concernant les programmes en lien avec la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) s'explique par le fait que les moyens cantonaux dédiés au programme d'inté-

³⁴ L'augmentation budgétaire s'explique par le fait que les moyens cantonaux dédiés au programme d'intégration cantonal (PIC) dans le domaine de l'insertion professionnelle d'un montant de 0,08 million de francs devaient être pris en compte à ce poste. Ces moyens avaient été omis par erreur dans le crédit-cadre 2022-2023.

³⁵ Ces essais reposent sur les articles 78 s. LPASoc. Pour l'heure, aucun essai pilote concret pour lequel une estimation des coûts aurait d'ores et déjà été réalisée n'est planifié. Toutefois, la DSSI a à cœur de soutenir ce type de projets innovants mis sur pied par des fournisseurs de prestations.

gration cantonal (PIC) dans le domaine de l'insertion professionnelle d'un montant de 0,08 million de francs n'avaient par erreur pas été pris en compte dans le crédit-cadre 2022-2023. La DSSI a donc adapté le montant du budget pour la période 2024-2027.

Dans le domaine des essais pilotes (sur la base des articles 78 s. LPASoc), un montant de 0,06 million de francs a été consacré au projet « Cours spécialisé en recyclage » de la Croix-Rouge suisse. Le budget dédié à ce poste est maintenu pour la période suivante afin de continuer à soutenir des projets innovants mis sur pied par des fournisseurs de prestations.

3.2.5 Autres programmes d'action sociale

En vertu de l'article 71 LPASoc, les directives de rang supérieur, telles que les décisions et objectifs stratégiques du Conseil-exécutif ou le cadre financier défini par le Grand Conseil, sont déterminantes pour la mise sur pied des programmes relevant du crédit-cadre « Autres programmes d'action sociale ». Toutes les mesures ont pour objectif principal de renforcer la responsabilité individuelle et de permettre aux personnes concernées de mener une vie autonome.

Les programmes d'action sociale³⁶ menés dans les domaines suivants sont actuellement considérés comme nécessaires en vertu de l'article 72 LPASoc pour permettre l'insertion sociale des personnes³⁷ :

- a désendettement ;
- b hébergement d'urgence³⁸ ;
- c conseil et assistance aux personnes exerçant la prostitution ;
- d conseil aux personnes touchées par une maladie transmissible³⁹ ;
- e consultation conjugale, partenariale et familiale⁴⁰ ;
- f prise en charge de personnes présentant des besoins d'ordre social particulièrement lourds⁴¹ ;
- g transports requis pour permettre la participation sociale des personnes à mobilité réduite⁴².

Ces programmes d'action sociale sont mis à disposition par la DSSI et les communes. Il revient au canton de mettre sur pied les programmes d'insertion sociale lorsque les besoins doivent être couverts à l'échelle du canton (p. ex. conseil en cas d'endettement) ou qu'une offre répondant à des besoins spécifiques suppose un bassin de population important (hébergement d'urgence). Les communes assurent le déploiement d'offres complémentaires.

La DSSI finance ces projets directement au moyen de contrats de prestations ou de décisions d'octroi de contributions en faveur de tiers.

Le tableau ci-après présente le détail du crédit-cadre prévu pour les années 2024 à 2027 selon la variante de planification 0 du budget 2024/PIMF 2025-2027 (état en septembre 2022) en

³⁶ Programmes d'action sociale qui ne sont pas réglés dans les précédents articles de la LPASoc.

³⁷ En fonction des évolutions sociales, d'autres offres pourraient s'avérer nécessaires pour permettre l'insertion sociale des personnes. C'est pourquoi les domaines cités dans la LPASoc ne sont pas exhaustifs.

³⁸ Les hébergements d'urgence fournissent protection et logement à des victimes d'infractions et à leurs proches. Ils sont soumis, pour leur activité de conseil, à la loi du 2 septembre 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LiLAVI ; RSB 326.1).

³⁹ Il est en particulier question ici des offres d'Aide Sida.

⁴⁰ Il s'agit de prestations offertes par les centres de consultation ouverts aux couples rencontrant des difficultés relationnelles. Les offres de conseil relevant du crédit-cadre consacré aux autres programmes d'action sociale concernent principalement les problèmes de couple. Elles se distinguent en ce sens des offres de conseil relevant du crédit-cadre consacré aux programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille dont l'accent est posé en particulier sur les familles avec enfants.

⁴¹ Dans ces cas isolés, la DSSI peut accorder des contributions pour des personnes présentant des besoins d'ordre social particulièrement lourds lorsqu'il n'existe aucune autre source de financement ou offre de prestations permettant de couvrir le besoin. Il peut s'agir par exemple de personnes souffrant de démence qui sont attribuées à un degré de soins faible alors qu'elles nécessitent un encadrement pratiquement nuit et jour ou de personnes qui ont besoin d'un accueil en foyer de jour pour une indication d'ordre social, ou encore de personnes accueillies dans un centre de jour sur indication sociale.

⁴² Il s'agit en particulier de services de transport de loisirs destinés à permettre aux personnes à mobilité réduite de participer à la vie sociale. Ces offres concernent aussi des services de transport requis par exemple pour des prestations médicales ou thérapeutiques. Conformément à l'article 129 LPASoc, les moyens prévus à ce titre ne sont pas autorisés via un crédit-cadre ; ils sont cependant inscrits au budget.

comparaison avec le crédit-cadre approuvé pour les années 2022 et 2023. Les moyens demandés seront répartis comme suit :

Programmes Chiffres en millions de CHF (dépenses du canton)	Dé-compté	Crédit-cadre 2022-2023			Crédit-cadre 2024-2027				
	Année 2022	An-née 2022	An-née 2023	Total	An-née 2024	An-née 2025	An-née 2026	An-née 2027	Total
Contrats de prestations de l'aide sociale avec des centres de désendettement	1,52	1,47	1,48	2,95	1,53 ⁴³	1,54	1,55	1,56	6,18
Hébergements d'urgence (aide aux victimes)	1,63	2,26	2,27	4,53	2,30 ⁴⁴	2,30	2,32	2,33	9,25
Centres de consultation (aide aux victimes)	1,57	1,77	1,79	3,56	1,84 ⁴⁵	1,85	1,86	1,87	7,42
Conseil aux personnes exerçant la prostitution	0,21	0,21	0,21	0,42	0,21	0,21	0,21	0,21	0,84
Conseil aux couples et aux familles	0,39	0,46	0,45	0,91	0,45	0,46	0,46	0,46	1,83
Prise en charge des personnes présentant des besoins d'ordre social	4,17	7,03	7,03	14,06	6,91 ⁴⁶	7,04	7,08	7,12	28,15
Autres programmes d'action sociale	9,49	13,20	13,23	26,43	13,24	13,40	13,48	13,55	53,67

Les moyens utilisés en 2022, qui s'élèvent à 9,49 millions de francs à la clôture des comptes, sont inférieurs d'environ 3,7 millions aux moyens budgétés pour cette année (CHF 13,20 mio).

Cet écart est principalement dû à une mauvaise imputation comptable (hors crédit-cadre) d'un montant de 2,8 millions de francs dans le domaine de la prise en charge des personnes présentant des besoins d'ordre social.

Dans le domaine des hébergements d'urgence pour l'aide aux victimes, le montant de 0,7 million de francs budgété pour les maisons d'accueil pour jeunes filles n'a pas été utilisé en 2022 dans la mesure où le contrat de prestations n'a pas encore été mis en œuvre et où le projet « Stratégie cantonale d'aide aux victimes » est toujours en cours.

Dans le domaine des centres de consultation pour l'aide aux victimes, le budget n'a pas été entièrement utilisé (à hauteur de CHF 0,2 mio). Cet écart s'explique par le fait que les décomptes n'avaient pas encore pu être validés dans leur intégralité à la clôture des comptes 2022.

De plus, le remboursement effectué par un centre de consultation sur la base du décompte 2021 a permis de réduire le recours à l'enveloppe budgétaire dans le domaine du conseil aux couples et aux familles.

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Les crédits-cadres pourront être soumis au Grand Conseil pour approbation lors de la session d'été 2023. À l'issue du délai référendaire, la DSSI libérera les crédits-cadres par voie d'arrêtés d'exécution en application de l'article 129, alinéa 3 LPASoc.

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

⁴³ L'augmentation budgétaire est liée au transfert de 0,05 million de francs de l'aide sociale vers les contrats de prestations de l'aide sociale qui résulte de la conclusion d'un nouveau contrat de prestations avec la Ville de Berne concernant l'aide aux victimes de la traite d'êtres humains. L'aide sociale ne relève pas du présent crédit-cadre.

⁴⁴ Ce poste comprend aussi 0,75 million de francs (après compensation des charges) pour les 'maisons d'accueil pour jeunes filles.

⁴⁵ L'augmentation budgétaire s'explique par un transfert de 0,035 million de francs du poste Aide aux victimes, Indemnisation et réparation morale vers les centres de consultation venant en aide aux victimes. L'aide aux victimes, Indemnisation et réparation morale ne relève pas du présent crédit-cadre.

⁴⁶ La réduction budgétaire est due à un transfert de 0,123 million de francs au profit des frais de personnel destiné à couvrir les coûts liés au contrat de prestations conclu avec l'Interessensgemeinschaft Sozialpsychiatrie Bern (IGB).

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 3.6 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 contient des règles de financement plus transparentes ainsi que des obligations liées à l'exploitation qui favorisent la sensibilité aux coûts des fournisseurs de prestations. Elle offre 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 et 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.

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.

S'agissant des hébergements d'urgence (art. 72, al. 1, lit. b LPASoc), le Conseil-exécutif renvoie à la stratégie cantonale d'aide aux victimes (motion 280-2019 Kohli [Berne, PBD] « Stratégie cantonale d'aide aux victimes ») qu'il a adoptée en novembre 2022 (ACE 1229/2022) et qui sera portée à la connaissance du Grand Conseil lors de la session de printemps 2023. La stratégie cantonale d'aide aux victimes a été élaborée dans une perspective de neutralité des coûts. Un budget de 0,75 million de francs (après compensation des charges) est mis à la disposition de la DSSI pour le financement des places en hébergements d'urgence destinées aux jeunes filles et aux jeunes femmes.

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

5.1 Finances

Le tableau ci-après présente le détail du crédit-cadre prévu pour les années 2024 à 2027 selon la variante de planification 0 du budget 2024/PIMF 2025-2027 ainsi que les montants demandés dans les différents arrêtés, réserve d'environ 10 % incluse :

Programmes Chiffres en millions de CHF (dépenses du canton)	Dé-compté	Crédit-cadre 2022-2023			Crédit-cadre 2024-2027				
	Année 2022	Année 2022	Année 2023	Total	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027	Total
Programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins ⁴⁷	16,80	18,10	22,10	40,20	23,99	23,99	24,94	24,94	97,86
Réserve du crédit-cadre (désormais env. 10 %) ⁴⁸	0,00	3,90	4,90	8,80	2,31	2,31	2,35	2,35	9,32
AGC Programmes en faveur des adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins	16,80	22,00	27,00	49,00	26,30	26,30	27,29	27,29	107,18
Programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction	20,76	22,80	22,92	45,72	22,83	22,91	22,98	23,07	91,79
Réserve du crédit-cadre (désormais env. 10 %)	0,00	5,20	5,08	10,28	2,29	2,29	2,30	2,30	9,18
AGC Programmes de promotion de la santé et d'aide en cas d'addiction	20,76	28,00	28,00	56,00	25,12	25,20	25,28	25,37	100,97
Programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille	12,01	12,98	13,06	26,04	14,86	14,90	14,98	15,06	59,80
Réserve du crédit-cadre (désormais env. 10 %)	0,00	3,02	2,94	5,96	1,50	1,50	1,51	1,52	6,03
AGC Programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille	12,01	16,00	16,00	32,00	16,36	16,40	16,49	16,58	65,83
Programmes d'insertion professionnelle et sociale	20,40	24,84	25,02	49,86	25,30	25,42	25,54	25,68	101,94
Réserve du crédit-cadre (désormais env. 10 %)	0,00	5,16	5,98	11,14	2,55	2,57	2,58	2,60	10,30
AGC Programmes d'insertion professionnelle et sociale	20,40	30,00	31,00	61,00	27,85	27,99	28,12	28,28	112,24
Autres programmes d'action sociale	9,49	13,19	13,22	26,41	13,24	13,40	13,48	13,55	53,67
Réserve du crédit-cadre (désormais env. 10 %)	0,00	2,81	2,78	5,59	1,32	1,34	1,35	1,36	5,37
AGC Autres programmes d'action sociale	9,49	16,00	16,00	32,00	14,56	14,74	14,83	14,91	59,04
Total des crédits-cadres en vertu de l'art. 129 LPASoc	79,30	112,00	118,00	230,00	110,19	110,63	112,01	112,43	445,26
Variante de planification 0 du budget 2024 / PIMF 2025-2027					105,92	106,32	107,65	108,03	427,92

Il apparaît, sur la base de la clôture des comptes 2022, que le crédit-cadre 2022-2023 sera respecté. La réserve de 20,09 millions de francs (env. 20 %) calculée pour 2022 n'a pas été utilisée. Les explications concernant les budgets relatifs aux différents domaines, lesquels n'ont pas été employés dans leur totalité, figurent dans les différents chapitres du présent document. Elles font pour l'essentiel état des facteurs suivants : décomptes encore en cours d'examen, remboursements après la clôture des comptes 2021, contributions supplémentaires reçues, retards de projets et erreurs d'imputation comptable.

6. Répercussions sur les communes

À l'exception des prestations de soutien aux adultes ayant besoin d'une prise en charge et de soins, les dépenses visées à l'article 119 LPASoc sont assumées pour moitié par les communes (cf. art. 25, al. 1 LPFC). Les crédits-cadres demandés dans les arrêtés, hors réserves, s'inscrivent pour l'essentiel dans la planification existante et n'ont que des incidences minimales sur l'évolution des coûts et 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 dépenses.

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

Les programmes d'action sociale ont des conséquences sur de nombreux domaines de la société, de l'économie et des infrastructures publiques. Les crédits-cadres octroyés au bénéfice

⁴⁷ Les montants de 4,5 millions de francs pour 2024 et 2025 et de 5 millions de francs pour 2026 et 2027 ne figurent pas dans le dernier PIMF mais feront l'objet d'une demande de la DSSI lors du processus de planification 2023.

⁴⁸ Dans les crédits-cadres 2022-2023, la réserve s'élevait à 20 % auxquels s'ajoutait la différence d'arrondi.

de ces programmes doivent contribuer à une meilleure reconnaissance des droits sociaux et à la réalisation des buts sociaux visés aux articles 29 et 30 de la Constitution du canton de Berne (ConstC ; RSB 101.1). Ils ont aussi vocation à garantir les droits fondamentaux énoncés aux articles 9 ss ConstC. En œuvrant en faveur de la garantie du minimum vital, de l'intégration et de la famille, les programmes d'action sociale jouent un rôle essentiel pour l'économie et la société. S'agissant de l'environnement, leurs répercussions directes ne peuvent toutefois pas être déterminées à partir des seuls crédits-cadres.

8. Proposition

Octroi des crédits-cadres d'un montant total de 445,26 millions de francs sur quatre ans (2024 à 2027), réserves incluses, en vue de la mise en œuvre des programmes d'action sociale prévus.

Pièces jointes

– Projets d'arrêtés