



Rapport

Date de la séance du CE : 13 décembre 2023
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire : 2022.GSI.1623
Classification : Non classifié

Financement des ateliers et des offres de prestations additionnelles en vertu de l'article 71, alinéa 2 LPHand Autorisation de dépenses (crédit d'engagement) Crédit d'objet 2024

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel.....	2
3.1.1	Loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand)	2
3.1.2	Crédit d'objet en vertu de l'article 71 LPHand	3
3.2	Caractéristiques du projet	4
3.2.1	Offres de prestations additionnelles	4
3.2.2	Places destinées à la prise en charge intensive de personnes en situation de handicap présentant des besoins de soutien dépassant le cadre ordinaire	5
3.2.3	Ateliers	6
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences	7
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législation et dans d'autres planifications importantes	7
5.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	7
5.1	Finances	7
6.	Répercussions sur les communes	8
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	8
8.	Proposition	9

1. Synthèse

La loi du 13 juin 2023 sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand) entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Conformément à l'article 62, le Grand Conseil arrête en règle générale tous les quatre ans un crédit-cadre concernant le financement des ateliers et des offres de prestations additionnelles. Toutefois, l'article 71, alinéa 2 prévoit que, durant la première année de la période d'introduction, ces dépenses soient autorisées par le Conseil-exécutif.

L'arrêté présenté porte sur un crédit d'engagement (crédit d'objet) d'un montant de 82,6 millions de francs, réserve incluse. Ces dépenses sont inscrites au budget 2024.

2. Bases légales

- Article 71 de la loi du 13 juin 2023 sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand ; RSB encore inconnu)
- Articles 22, 24, 28, 30, alinéa 1, 31, 32 et 33 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0)
- Article 21 de l'ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1)

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

3.1.1 Loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand)

La LPHand, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2024, introduit un changement de paradigme radical dans le système cantonal de soutien aux personnes en situation de handicap : si le canton rétribuait jusqu'à présent les institutions, il financera dorénavant directement les prestations aux personnes concernées, sur la base d'une évaluation individuelle de leurs besoins. On passera ainsi d'un financement structurel (par objet) à un financement individuel (par sujet). Cette refonte favorisera l'autodétermination en donnant aux personnes en situation de handicap davantage de possibilités de choix entre les diverses formes d'offres et entre les différents fournisseurs de prestations.

La LPHand vise les personnes en situation de handicap de leur majorité à l'âge ordinaire de la retraite¹. Les offres de prestations de soutien destinées à ces personnes selon la LPHand sont considérées comme des programmes d'action sociale au sens de la loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc² ; voir art. 2, al. 3, lit. a). Par conséquent, la LPASoc s'applique lorsque la LPHand ne contient pas de disposition spécifique³.

La LPHand règle l'accès des personnes en situation de handicap à des offres de prestations répondant à leurs besoins particuliers de soutien liés au handicap ainsi que le financement des prestations suivantes (voir art. 6) :

- Prestations individuelles

Les prestations individuelles englobent l'ensemble des prestations fournies aux personnes en situation de handicap sur la base de leurs besoins particuliers de soutien liés au handicap (prise en charge, soins et traitements, en particulier). Leur nature et leur volume sont déterminés en fonction de ces besoins. Ces prestations peuvent être perçues auprès d'une institution (home, autre forme de logement collectif avec encadrement, centre de jour) ou en mode ambulatoire (assistance). Le canton dédommage les prestations individuelles liées au handicap par une indemnité au sens

¹ Les prestations pour enfants et adolescents sont réglées dans la loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210) et la loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP ; RSB 213.319). À certaines conditions, le champ d'application de la LPHand peut s'étendre à d'autres groupes de personnes en vertu de l'article 4 LPHand.

² RSB 860.2

³ La LPASoc s'applique en particulier en matière d'autorisations et de surveillance.

de la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu)⁴. Celle-ci est directement versée aux bénéficiaires des prestations.

- Prestations indirectes

Les prestations indirectes sont fournies indépendamment des besoins particuliers de soutien liés au handicap. Les homes, les autres formes de logement collectif avec encadrement, les centres de jour et les prestataires d'assistance doivent disposer des programmes, du personnel spécialisé, de l'organisation et des infrastructures adaptées nécessaires à l'accomplissement de leur tâche pour pouvoir mettre sur pied des services professionnels de qualité appropriée répondant aux besoins des personnes en situation de handicap. Les frais y afférents, financés sur la base de coûts normatifs, sont liés à la fourniture des prestations individuelles. S'agissant des homes, les prestations indirectes sont indemnisées dans le cadre des frais d'entretien payés par les personnes en situation de handicap⁵.

- Offres de prestations additionnelles et ateliers

Offres de prestations additionnelles

Les prestations individuelles et les prestations indirectes sont complétées par des prestations dites additionnelles, qui simplifient l'accès aux offres ou la participation sociale des personnes en situation de handicap. Il s'agit par exemple de services d'information, de sensibilisation, de conseil et de communication ainsi que des places destinées à une prise en charge intensive. Ces offres sont financées sur la base de contrats de prestations conclus avec les différents fournisseurs.

Ateliers

Les ateliers sont des entreprises de production ou de service orientées sur l'économie de marché qui assument des mandats externes et occupent des personnes en situation de handicap ne pouvant pas exercer une activité lucrative dans les conditions usuelles, lesquelles bénéficient d'un contrat de travail selon le Code des obligations⁶. Ces structures doivent favoriser l'insertion ou la réinsertion des personnes en situation de handicap sur le marché primaire de l'emploi, en fonction de leurs capacités. Sont rétribués sous la forme d'un forfait, d'une part, les coûts indirects inhérents à la garantie de l'exploitation et à l'infrastructure et, d'autre part, les prestations fournies aux personnes en situation de handicap durant leur présence à l'atelier. Les modalités de financement sont réglées dans des contrats de prestations.

Il appartient à la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) de veiller à la mise en place des prestations requises. La LPHand n'attribue aucune tâche aux communes dans ce domaine. Ces dernières peuvent toutefois soutenir la DSSI dans l'accomplissement de sa mission.

Le système cantonal de soutien constitue une aide subsidiaire à d'autres sources de financement.

3.1.2 Crédit d'objet en vertu de l'article 71 LPHand

Conformément à l'article 62 LPHand, le Grand Conseil arrête en règle générale tous les quatre ans un crédit-cadre concernant le financement des ateliers et des offres de prestations additionnelles. Toutefois, l'article 71, alinéa 2 LPHand prévoit que, durant la première année de

⁴ RSB 641.1

⁵ En ce qui concerne les centres de jour reconnus, le canton finance par le biais de subventions les prestations indirectes fournies aux personnes en situation de handicap bénéficiant de prestations de soutien individuelles.

⁶ Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (livre cinquième : droit des obligations, CO ; RS 220)

la période d'introduction de cette loi, ces dépenses soient autorisées par le Conseil-exécutif. Le crédit correspondant portant uniquement sur une année, il ne s'agit pas d'un crédit-cadre au sens de l'article 34 LFin mais d'un crédit d'objet selon l'article 33 LFin.

Le présent crédit d'objet inclut les dépenses qui continueront d'être autorisées par contrat de prestations, ce qui permet au canton de cadrer et piloter l'offre institutionnelle. Les fournisseurs de prestations seront rétribués directement par le canton. Outre les dépenses concernant les ateliers et les offres de prestations additionnelles, sont couvertes les dépenses supplémentaires liées au placement de personnes en situation de handicap présentant des besoins de soutien dépassant le cadre ordinaire (places destinées à une prise en charge intensive). Pour cette offre également, des contrats de prestations sont conclus avec des homes adéquats.

Les prestations individuelles et les prestations indirectes fournies par des homes, par d'autres formes de logement collectif avec encadrement et par des centres de jour ne relèvent en revanche pas du présent crédit d'objet, de même que les transports en vue de la participation sociale des personnes à mobilité réduite, dont le financement est réglé dans la LPASoc.

3.2 Caractéristiques du projet

Les dépenses relevant du présent crédit d'objet sont présentées en détail ci-après. Les montants sont indiqués sous réserve des dispositions de l'ordonnance sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (OPHand), qui n'était pas encore édictée au moment où le présent crédit a été calculé.

3.2.1 Offres de prestations additionnelles

Les prestations additionnelles sont, d'une part, des offres visant à soutenir encore davantage les personnes en situation de handicap dans leur autonomie et dans leur participation sociale et, d'autre part, des offres destinées aux proches et aux prestataires (conseils, en particulier). Comme leur nom l'indique, elles complètent les prestations individuelles et les prestations indirectes par sujet. Il s'agit par exemple de services d'information, de sensibilisation, de conseil et de communication.

La DSSI est compétente pour la mise à disposition de ces offres, qu'elle finance par le biais de contrats de prestations conclus avec les différents fournisseurs. Grâce à ces contrats, elle conserve la responsabilité en matière de planification et de pilotage des offres, ce qui lui permet de les coordonner entre elles mais aussi avec d'autres prestations qui obéissent à un financement différent (p. ex. dans le cadre de la LPASoc). Cette compétence lui permet d'optimiser l'efficacité des prestations additionnelles dans le cadre des moyens dont elle dispose. Le contrat spécifique conclu avec la Fondation transports-handicap du canton de Berne (THB) ne relève pas du présent crédit d'objet.

Les prestations sont rétribuées selon un tarif horaire plafonné, fixé individuellement en fonction de l'offre et des autres sources de financement (Confédération, assurance-invalidité).

Le tableau ci-après présente la répartition des moyens prévue en 2024 pour les offres de prestations additionnelles comparativement aux ressources inscrites au budget de l'année précédente (chiffres arrondis).

Offres de prestations additionnelles ⁷			
en CHF	Description	2023	2024
Conseil	Offres de conseil en lien avec les handicaps physiques ou psychiques	290 000	340 000 ⁸
Consultation sociale	Offres de conseil en lien avec la vie quotidienne	1 320 000	1 350 000
Formation (continue)	Offres de formation et de formation continue diverses	230 000	240 000
Prestations de prise en charge	Contributions d'assistance	500 000	300 000 ⁹
Appui introductif	Investissement initial occasionné par l'entrée en vigueur de la LPHand	980 000	1 570 000 ¹⁰
Service d'évaluation individuelle des besoins (SEVA)	Évaluation des besoins en prestations ambulatoires	0	1 300 000
Total		3 320 000	5 100 000

Le surplus de dépenses pour les offres additionnelles observé entre 2023 et 2024, d'un montant de 1 780 000 francs environ, est dû principalement aux prestations supplémentaires directement liées à l'introduction de la LPHand. D'autres surcoûts proviennent de l'augmentation de la masse salariale.

3.2.2 Places destinées à la prise en charge intensive de personnes en situation de handicap présentant des besoins de soutien dépassant le cadre ordinaire

Ces places constituent également une offre de prestations additionnelle. Le canton doit en effet aussi assurer la prise en charge des personnes en situation de handicap ayant besoin d'un soutien et d'un encadrement extrêmement importants, qui dépassent le cadre ordinaire. Il a créé à cette fin voilà quelques années un nombre limité de places hautement spécialisées (auparavant places SCCP, du nom du Service de coordination et de conseil pour les placements difficiles) qui font l'objet d'une planification distincte et sont proposées par des institutions sélectionnées.

Le droit à une place destinée à la prise en charge intensive est déterminé sur la base de l'évaluation individuelle des besoins.

Afin de mettre à disposition les places requises, la DSSI conclut sur demande des contrats de prestations avec des homes adéquats. L'indemnisation convenue dans ces contrats vise à couvrir les dépenses supplémentaires attestées par les institutions. Elle inclut en particulier les

⁷ Il ne s'agit pas de prestations qui se fondent sur les besoins particuliers de soutien liés au handicap (exception : contributions d'assistance). Afin d'éviter un double financement, les contrats excluent les prestations individuelles fournies en vertu de la LPHand. Il est en outre convenu avec les fournisseurs que les bénéficiaires ne peuvent pas recourir à plusieurs offres de conseil pour la même problématique.

⁸ Dans le contexte de l'entrée en vigueur de la LPHand, le canton table sur une augmentation de la demande de consultations par les personnes en situation de handicap vivant en logement privé et par les prestataires d'assistance.

⁹ Il s'agit ici de prestations dont les personnes en situation de handicap bénéficiaient déjà dans le cadre du projet pilote de budget d'assistance du canton de Berne. Celles-ci seront encore nécessaires durant la première année d'introduction de la LPHand. Les besoins individuels des personnes participant au projet pilote seront évalués au cours de l'année 2024. Le poste budgétaire est donc réduit pour 2024 puis sera entièrement supprimé pour les années suivantes.

¹⁰ Les surcoûts sont principalement liés aux nouveaux mandats et contrats qui seront conclus dans le contexte de l'introduction de la LPHand : services d'information et de support, transfert dans le nouveau système, tâches de contrôle et développement d'AssistMe, en particulier. S'y ajoutent, d'une part, l'indemnité forfaitaire unique versée aux personnes assurant une curatelle de portée générale (art. 398 du Code civil) ou une curatelle de représentation de personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte (art. 394 et 395 du Code civil) pour les charges supportées pendant la période d'introduction ainsi que, d'autre part, les prestations fournies par le SEVA pour l'accompagnement de personnes en situation de handicap lors de l'évaluation des besoins ambulatoires.

frais liés à l'infrastructure, à la coordination et à la sécurité qui ne sont pas pris en compte dans les coûts normatifs usuels. Ces prestations sont indépendantes des besoins particuliers de soutien liés au handicap. Sont considérés comme adéquats pour proposer ce type de places les homes qui collaborent avec des établissements psychiatriques, disposent d'un programme ad hoc et sont prêts à accueillir les personnes qui leur sont attribuées.

Les frais pris en charge en vertu de la LPHand par journée de séjour sont négociés par institution et décomptés sur la base des coûts supplémentaires effectifs, ce qui n'est pas le cas actuellement avec les contrats de prestations.

Une extrapolation réalisée sur la base des places SCCP du projet pilote fait état de surcoûts de 68.30 francs par journée de séjour. C'est cette valeur qui a été utilisée pour calculer le budget 2024.

Le tableau ci-après présente la répartition des moyens prévue en 2024 pour les places destinées à la prise en charge intensive de personnes en situation de handicap présentant des besoins de soutien dépassant le cadre ordinaire (chiffres arrondis). Compte tenu du changement du mode de financement, il n'est pas possible de comparer ces dépenses à celles de l'année précédente :

Dépenses supplémentaires liées aux places destinées à une prise en charge intensive		
en CHF	Description	2024
Dépenses supplémentaires	Surplus de dépenses pour 13 places (estimation) transférées sous le régime de la LPHand en 2024	205 000 ¹¹
Total		205 000

3.2.3 Ateliers

Les ateliers sont des entreprises de production ou de service orientées sur l'économie de marché qui assument des mandats externes et occupent des personnes en situation de handicap ne pouvant pas exercer une activité lucrative dans les conditions usuelles, lesquelles bénéficient d'un contrat de travail selon le CO.

Le domaine du travail protégé ne passera pas au régime du financement par sujet avant 2027. Le canton continuera donc d'ici là à conclure des contrats de prestations avec les ateliers nécessaires à la couverture des besoins qui remplissent les conditions de reconnaissance selon la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI)¹². Sont rétribués sous la forme d'un forfait, d'une part, les coûts indirects inhérents à la garantie de l'exploitation et à l'infrastructure et, d'autre part, les prestations fournies aux personnes en situation de handicap durant leur présence à l'atelier (encadrement, soutien, etc.).

Le montant du forfait, qui dépend de l'offre, sert à indemniser les ateliers pour la charge supplémentaire induite par l'encadrement des personnes en situation de handicap. L'unité de prestations reste l'heure de travail payée, la rétribution incluant désormais un forfait d'infrastructure lui aussi calculé sur cette base. Selon les exigences posées en termes d'infrastructure (catégorie inférieure, moyenne ou supérieure), trois taux horaires différents

¹¹ Il s'agit d'une estimation. Calcul : 13 places destinées à une prise en charge intensive x 350 journées de séjour = 4550 journées de séjour. Avec le passage au régime de financement instauré par la LPHand, le canton table sur le nombre réaliste de 3000 journées de séjour, multipliées par un tarif journalier de 68.30 francs, soit env. 205 000 francs.
¹² RS 831.26

s'appliquent. Le forfait d'infrastructure remplace les subventions d'investissement qui étaient accordées sur demande par la DSSI en vertu de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)¹³.

Le tableau ci-après présente la répartition des moyens prévue en 2024 pour les ateliers (chiffres arrondis) :

Ateliers en CHF	Description	2023	2024
Prestations fournies au sein des ateliers, y c. subventions pour les agencements ¹⁴	Encadrement, soutien, etc.	66 270 000	68 370 000
Forfait d'infrastructure	Subvention pour l'entretien et la remise en état de l'infrastructure		4 900 000
Total		66 270 000	73 270 000

Le surplus de dépenses observé entre 2023 et 2024 est lié d'une part à l'augmentation de la masse salariale et d'autre part à l'évolution démographique. Par ailleurs, la LPHand prévoit le versement d'un forfait d'infrastructure, qui permet la suppression du budget consacré aux subventions d'investissement à compter de 2024.

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Conformément à l'article 71 LPHand, le Conseil-exécutif est habilité à approuver le crédit d'engagement pour l'année 2024. Le présent crédit permettra à la DSSI de verser aux fournisseurs de prestations concernés les acomptes fixés contractuellement pour l'année à venir.

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

Avec la LPHand, le canton contribue en particulier à la réalisation de l'objectif 3 du programme gouvernemental de législature : « Le canton favorise la cohésion sociale, la sécurité publique et l'intégration ». Cette nouvelle loi vise en effet à renforcer l'autonomie, la responsabilité individuelle et la participation sociale des personnes en situation de handicap et, ce faisant, à promouvoir leur intégration dans la société.

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

5.1 Finances

Le tableau ci-après présente la répartition des moyens prévue pour le financement des ateliers et des offres de prestations additionnelles, réserve de 5 % incluse, dans le cadre du crédit d'objet 2024 (chiffres arrondis).

¹³ RSB 860.1

¹⁴ Ces subventions étant accordées sur demande, leur montant définitif n'est connu qu'une fois les décomptes clôturés. Au vu des subventions versées les années précédentes, le coût correspondant s'élève à quelque 2 millions de francs par an (env. 2,1 mio en 2022).

Ateliers et offres de prestations additionnelles en CHF	2023	2024
Ateliers	66 270 000	73 270 000
Offres de prestations additionnelles	3 320 000	5 100 000
Offres en lien avec les places destinées à une prise en charge intensive (supplément)		205 000
Total	69 590 000	78 575 000
Réserve (env. 5 %)		4 025 000
Total, réserve incluse	69 590 000	82 600 000

Les écarts constatés par rapport à 2023 concernent en particulier le domaine des ateliers, le nouveau forfait d'infrastructure générant une augmentation des coûts. Les subventions d'investissement qui pouvaient être demandées au canton en vertu de la LASoc n'apparaissent plus ici. Une réserve représentant environ 5 % de l'ensemble des coûts est en outre intégrée au présent crédit d'objet. Elle se justifie par le fait que, dans le domaine du travail protégé, les prestations sont rétribuées sur la base de forfaits : ce n'est qu'en fin d'année, lors du décompte, que le nombre effectif d'heures de travail à rétribuer est établi avec certitude (jusqu'à concurrence de 106 % des heures convenues dans les contrats de prestations). De plus, le nombre exact de places destinées à une prise en charge intensive n'est pas encore connu au moment de l'élaboration du présent crédit. Une hausse des coûts est également prévue concernant les offres additionnelles, due principalement aux prestations supplémentaires liées à l'introduction de la LPHand (investissement initial).

Ces moyens, hors réserve de 5 %, sont inscrits au budget 2024.

6. Répercussions sur les communes

Aucune.

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

La LPHand aura des répercussions tant sur l'économie que sur la société. Le changement de paradigme que connaît le système cantonal de soutien aux personnes en situation de handicap, caractérisé par le passage du financement par objet au financement par sujet, favorisera l'autodétermination et la participation sociale. Parallèlement, les institutions qui proposent des prestations dans ce domaine bénéficieront d'une plus grande liberté entrepreneuriale. Le présent crédit permettra aussi aux personnes en situation de handicap d'accéder au marché de l'emploi.

8. Proposition

Octroi du présent crédit d'objet d'un montant total d'environ 82,6 millions de francs pour l'année 2024, réserve incluse, afin d'assurer la mise en œuvre des offres citées.

Pièce jointe :

- Projet d'arrêté