canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

DECEMBRE 2023 23_LEG_54

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

visant l'adoption d'un décret relatif aux mesures prises

sur l'adaptation des structures d'hébergement et d'accompagnement

médico-social, liées à la lutte contre la pandémie de coronavirus

(COVID-19)

1. CONTEXTE

1.1 Bref rappel des mesures prises

Appelées à gérer une crise sans précédent, les autorités vaudoises ont pris une série de mesures sanitaires, économiques et sociales afin de lutter contre la pandémie de COVID-19. Dans le domaine des régimes sociaux, plusieurs mesures de protection, de soutien et d'organisation ont été adoptées, prorogées et le cas échéant adaptées.

En date du 17 avril 2020, le Conseil d'Etat a approuvé l'arrêté sur l'organisation des régimes sociaux cantonaux, ainsi que l'adaptation des structures d'hébergement et d'accompagnement médico-social, pendant la phase de lutte contre la pandémie de coronavirus COVID-19 (BLV 850.00.170420.1; ci-après **l'arrêté du 17 avril 2020**).

Par cet arrêté, le Conseil d'Etat a édicté, dans le cadre du droit d'urgence, des prescriptions spécifiques applicables permettant aux différents régimes sociaux concernés de délivrer des prestations. Cet acte permettait également la mise en œuvre de mesures permettant aux organismes sociaux, médico-sociaux privés et publics de s'organiser efficacement pour faire face à l'évolution de la situation.

L'arrêté du 17 avril 2020 est entré en vigueur avec effet au 25 mars 2020 avec une première validité temporaire au 19 avril 2020, il est donc apparu nécessaire de le pérenniser. Partant, le Grand Conseil a adopté, dans sa séance du 30 juin 2020, le décret relatif à la pérennisation pour l'année 2020 des mesures prises en application de l'arrêté du 17 avril 2020 sur l'organisation des régimes sociaux cantonaux, ainsi que l'adaptation des structures d'hébergement et d'accompagnement médico-social, pendant la phase de lutte contre la pandémie de coronavirus (COVID-19) (BLV 850.00.300620.1; ci-après **le décret du 30 juin 2020**). Cette prolongation portait jusqu'au 31 décembre 2020.

Au vu de l'évolution de la situation sanitaire début 2021, le Grand Conseil a une nouvelle fois prolongé la validation du décret du 30 juin 2020 jusqu'au 30 septembre 2021. Cette deuxième prolongation a été adoptée, le 11 mai 2021, par le décret modifiant celui du 30 juin 2020 relatif à la pérennisation pour l'année 2020 des mesures prises en application de l'arrêté du 17 avril 2020 sur l'organisation des régimes sociaux cantonaux, ainsi que l'adaptation des structures d'hébergement et d'accompagnement médico-social, pendant la phase de lutte contre la pandémie de coronavirus (COVID- 19) (BLV 850.00.300620.1; ci-après **le décret du 11 mai 2021**)

Sur le plan financier, un **crédit supplémentaire partiellement compensé** (20_GOV_306) d'un montant de CHF 49'215'700.- a été octroyé par le Conseil d'Etat le 28 octobre 2020 et par la Commission des finances le 12 novembre 2020 pour financer l'indemnisation des acteurs-trices du domaine social et médico-social touché-e-s par les conséquences sanitaires de la pandémie COVID-19 pour l'année 2020. Un second crédit supplémentaire partiellement compensé (21_GOV_975) d'un montant de CHF 63'843'900.- a été octroyé par le Conseil d'Etat et par la Commission des finances le 4 novembre 2021 pour l'indemnisation des acteurs-trices du domaine social et médico-social touché-e-s par les conséquences sanitaires de la pandémie COVID-19 en 2021.

Sur la base des actes précités, le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS ; ci-après : le département) a édicté plusieurs directives d'application visant notamment à mettre en œuvre la contribution de l'Etat aux charges nettes supplémentaires supportées par les acteurs-trices du domaine médico-social en lien avec la crise du COVID-19.

En particulier, en date du 9 juillet 2021, le département a édicté une **première directive financière** pour les EMS, EPSM, HNM/CAT (SSJN), PPS fixant l'octroi de la contribution de l'Etat aux charges nettes supplémentaires reconnues durant la phase de lutte contre le coronavirus COVID-19. En date du 9 décembre 2021, le département a édicté une **seconde directive** concernant les dispositions financières pour les établissements socio-éducatifs (ESE) et les ateliers soumis à la LAIH pendant la phase de lutte contre le coronavirus COVID-19. Le champ d'application de ces deux directives portait jusqu'au 30 septembre 2021, en accord avec le champ d'application temporelle du décret du 11 mai 2021.

Sur cette base, il est possible d'indemniser les institutions jusqu'au 30 septembre 2021 pour leurs pertes dues à la pandémie, essentiellement du fait de la baisse extraordinaire de leur taux d'occupation. Pour mémoire, les structures d'hébergement médico-social sont financées via des tarifs déterminés par des standards et un taux d'occupation de référence (98%). Tout écart par rapport à ces références engendre un déséquilibre financier. En l'occurrence plusieurs facteurs liés à la pandémie ont impacté à la baisse le taux d'occupation des structures médico-sociales, à savoir : a) le nombre anormalement élevé de décès ; b) la capacité restreinte d'admission dans les établissements en raison des impératifs sanitaires (normes HPCi : critères d'admission, tests, restrictions

temporaires dans les chambres à deux lits, etc.) ; ou c) le ralentissement de la demande en places d'hébergement (en particulier, en raison des craintes des familles).
Par ailleurs, pour faire face aux besoins de renfort en personnel soignant, le département, par sa Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), a recouru dès 2020 à la Croix-Rouge vaudoise afin de mettre en place et exploiter une centrale d'appel à volontaires. La Croix-Rouge vaudoise a ainsi été chargée de mettre en relation les besoins en ressources humaines transmises par les institutions en difficulté avec des volontaires inscrits.

1.2 Nécessité de proroger jusqu'au 31 décembre 2021 certaines des mesures prévues par le décret du 30 juin 2020 modifié par le décret du 11 mai 2021

Depuis le 30 septembre 2021, il n'existe plus formellement de base légale permettant d'adapter et de soutenir les structures d'hébergement et d'accompagnement médico-social. Or, les surcoûts et les déficits liés à la pandémie ont continué d'affecter la stabilité financière des établissements médico-sociaux.

En effet, après une amélioration générale de la situation sanitaire durant l'été 2021, celle-ci s'est à nouveau péjorée dès la fin du mois d'octobre 2021 avec l'arrivée de la 5ème vague qui a perduré sur le 1er trimestre 2022. En particulier, cette 5ème vague a rendu nécessaire le maintien des restrictions sanitaires au sein des établissements (normes HPCi) avec pour double effet d'accroître les coûts d'exploitation d'une part, et de faire perdurer les déficits financiers des établissements en lien avec leur faible taux d'occupation d'autre part.

En matière de personnel, la 5ème vague a également aggravé l'absentéisme du personnel déjà fortement impacté par une pénurie chronique ainsi que par la surcharge importante de travail depuis le début de la crise (heures supplémentaires, vacances non prises, etc…). Par conséquent, des charges supplémentaires de personnel non compensées ont continué d'affecter les budgets d'exploitation des établissements. Un nouvel appel à volontaires a par ailleurs dû être lancé à mi-décembre 2021 moyennant la réactivation du dispositif Croix-Rouge vaudoise. En d'autres termes, le dernier trimestre 2021 a continué d'être marqué par des coûts d'exploitation extraordinaires liés à l'application des directives étatiques ainsi que par une baisse des recettes du fait de la vacance de lits, conséquence de la pandémie.

En l'état, le champ d'application temporel du décret du 30 juin 2020, modifié par décret du 11 mai 2021, ne permet pas d'indemniser les déficits des établissements médico-sociaux au-delà du 30 septembre 2021, quand bien même le crédit supplémentaire (21_GOV_975) obtenu pour l'exercice 2021 le permettrait. La limite du champ d'application au 30 septembre 2021, plutôt qu'au 31 décembre 2021 constitue également une source de complication administrative et budgétaire pour les institutions, avec pour conséquence de complexifier la mise en œuvre de l'indemnisation.

Cela étant, il est proposé d'adopter un nouveau décret, reprenant les aides correspondantes à celles qui étaient accordées selon le décret échu au 30 septembre 2021 afin d'en prolonger la validité jusqu'au 31 décembre 2021, cela dans le but de permettre d'indemniser les institutions médico-sociales au même titre que pour le reste de l'année 2021. En l'occurrence, ce nouveau décret reprendrait uniquement les mesures édictées dans six dispositions spécifiques du décret échu portant sur l'indemnisation des acteurs-trices (art. 5 et 9) et sa mise en œuvre (art. 10, 11, 12, 13), les autres dispositions du décret échu ne seraient pas reprises.

1.3 Nécessité et justification d'accorder aux institutions concernées les aides correspondantes à celles qui étaient prévues par le décret échu en 2021

La pandémie du COVID-19 s'est définie par l'imprévisibilité de ses différentes vagues. L'année 2021 s'est ainsi caractérisée par la mise en œuvre de mesures de durée limitée dictées au fil des conséquences de la pandémie.

Dans ce cadre, le terme daté du 30 septembre 2021 a été arrêté avec l'espoir que la situation sanitaire se règlerait durant l'été 2021. Comme développé ci-dessus, la 5ème vague intervenue fin 2021 n'a pas permis la normalisation de la situation dont les conséquences ne sont apparues que postérieurement.

Partant, l'adoption d'un nouveau décret vise à assurer l'indemnisation des acteurs-trices du domaine médico-social touché-e-s par les conséquences sanitaires de la pandémie COVID-19 pour toute l'année 2021, en accord avec le crédit supplémentaire accordé (21_GOV_975).

Au vu des éléments précités, il est proposé l'adoption d'un nouveau décret qui abrogerait officiellement le décret échu relatif à la pérennisation pour les années 2020 et 2021 des mesures prises en application de l'arrêté du 17 avril 2020 sur l'organisation des régimes sociaux cantonaux, ainsi que l'adaptation des structures d'hébergement et d'accompagnement médico-social, pendant la phase de lutte contre la pandémie de coronavirus (COVID-19) (BLV 850.00.300620.1),

2. COMMENTAIRES PAR ARTICLES

L'art. 1 (But) définit le cadre de ce nouveau décret relatif aux mesures prises sur l'adaptation des structures d'hébergement et d'accompagnement médico-social, liées à la lutte contre la pandémie de coronavirus (COVID-19).

L'art. 2 (Mesures dérogatoires spécifiques concernant l'hébergement médico-social et l'accompagnement social) énumère la liste des mesures d'indemnisation, lesquelles correspondent à celles prises en application du décret du 30 juin 2020, modifié par décret du 11 mai 2021. Ces mesures intègrent également les EPSM et concernent la période du 1er octobre 2021 au 31 décembre 2021.

L'art. 3 (Subvention cantonale dans le cadre de l'action médico-sociale) fonde la base légale permettant à l'Etat de subventionner les acteurs-trices visé-e-s par la mesure d'indemnisation.

L'art. 4 (Indemnisations et modalités financières) précise les modalités de cette mesure en donnant au département la compétence d'adopter les directives financières utiles, ce qui a d'ores et déjà été fait. Ces directives devront être modifiées en conséquence. Cette disposition permet au département de soutenir le secteur subventionné au titre de l'action médico-sociale (mesures d'insertion, associations actives dans le maintien à domicile) qui a été très touché par les décisions du Conseil fédéral entre mars et début mai 2020. Cette disposition permet notamment au secteur médico-social (EMS, ESE, EPSM) de tenir compte des manques à gagner en lien avec des pertes d'exploitation (ex : fermeture d'une structure d'accueil temporaire). Sa validité doit être prolongée pour éviter des mises en danger financières des établissements qui auraient des conséquences néfastes sur les usagères et usagers (client-e-s et/ou résident-e-s). Cette disposition prévoit également que le département puisse mandater tout contrôle qu'il estime utile auprès d'un expert réviseur agréé indépendant, qu'il aura lui-même choisi, pour attester le bienfondé de l'indemnisation, respectivement identifier et sanctionner les éventuels abus (en vertu de la législation applicable en matière de restitution de prestations indûment versées).

L'art. 5 (Devoir de collaboration et d'information) constitue également une disposition d'application et règle le devoir de collaboration des entités subventionnées. L'accès par le département à l'ensemble des informations et données des acteurs-trices, y compris les données relatives aux ressources déployées sur le terrain, peut s'avérer délicat sous l'angle de la protection des données, de sorte qu'il est proposé de fonder la communication de ces informations dans une base légale au sens formel, de durée limitée au 31 décembre 2021.

L'art. 6 (Mise en œuvre) prévoit une délégation de compétence au niveau de la DGCS pour l'élaboration des directives d'exécution utiles. Cette disposition se réfère au corpus de règles édictées par voie de directives du département, qui explicitent les dispositions précitées. Il y a lieu de prévoir dans ce nouveau décret que les directives d'exécution édictées restent valables, sous réserve de modifications ou d'abrogations.

L'art. 7 (Abrogation) prévoit l'abrogation du décret du 30 juin 2020 relatif à la pérennisation pour l'année 2020 des mesures prises en application de l'arrêté du 17 avril 2020 sur l'organisation des régimes sociaux cantonaux, ainsi que l'adaptation des structures d'hébergement et d'accompagnement médico-social, pendant la phase de lutte contre la pandémie de coronavirus (COVID_19).

L'art. 8 (Exécution et entrée en vigueur) charge le Conseil d'Etat de l'exécution du présent décret, conformément à l'art. 84, alinéa 1 lettre a) de la Constitution cantonale.

3. CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Du point de vue légal et constitutionnel, il y a lieu de préciser que le présent EMPD est conforme à la Constitution vaudoise du 14 avril 2003, qui permet au Conseil d'Etat par son article 125 d'édicter des actes législatifs dont le rang équivaudra temporairement à celui des lois au sens formel et qui demande que ces normes soient soumises à la validation du Grand Conseil.

Il en va de même de la conformité aux dispositions fédérales et cantonales en matière de protection de la population et de lutte médicale contre les épidémies, notamment par la loi fédérale du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp ; RS 818.101) et des lois cantonales des 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'État (LOCE ; BLV 172.115), 23 novembre 2004 sur la protection de la population (LProP ; BLV 510.11) et 22 septembre 2005 sur les finances (LFin ; BLV 610.11).

L'arrêté du 17 avril 2020 sur l'organisation des régimes sociaux cantonaux, ainsi que l'adaptation des structures d'hébergement et d'accompagnement médico-social, pendant la phase de lutte contre la pandémie de coronavirus (COVID-19) (BLV 850.00.170420.1) devra également être abrogé formellement.

Le décret relatif à la pérennisation pour l'année 2020 des mesures prises en application de l'arrêté du 17 avril 2020 sur l'organisation des régimes sociaux cantonaux, ains que l'adaptation des structures d'hébergement et d'accompagnement médico-social, pendant la phase de lutte contre la pandémie de coronavirus (COVID-19) du 30 juin 2020, modifié par acte du 11 mai 2021, est caduc depuis le 30 septembre 2021. Il est abrogé expressément selon l'art. 8 du présent décret.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Les coûts COVID pour la période du 1er octobre au 31 décembre 2021 sont en principe couverts par le CS partiellement compensé de CHF 63.8 millions bruts (21_GOV_975) octroyé pour l'année 2021 et provisionné dans l'attente du décompte final. A la clôture des comptes 2022, le solde de ce crédit se monte à CHF 28.6 millions. Il n'y a donc pas de conséquences financières prévues.

3.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Le montant exact de l'indemnisation des établissements pour l'année 2021 sera connu lors de l'établissement des décomptes finaux. Le solde du crédit supplémentaire obtenu pour couvrir l'année 2021 doit en principe permettre de financer ces indemnisations, y compris pour le dernier trimestre.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Compte tenu que le présent décret ne nécessite pas de crédit budgétaire supplémentaire, il n'y a pas d'impact financier sur les communes.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

3.14 Autres

Néant.

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret relatif aux mesures prises sur l'organisation des régimes sociaux cantonaux, ainsi que l'adaptation des structures d'hébergement et d'accompagnement médico-social, pendant la phase de lutte contre la pandémie de coronavirus (COVID-19).

PROJET DE DÉCRET
relatif aux mesures prises sur l'adaptation des structures d'hébergement et d'accompagnement médico-social, liées à la lutte contre la pandémie de coronavirus (COVID-19)
du 6 décembre 2023

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS)

vu la loi sur les mesures d'aide et d'intégration pour personnes handicapées (LAIH)

vu la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LVPC)

vu la loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires reconnus d'intérêt public et des réseaux de soins (LPFES)

vu la loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS)

décrète

Art. 1 But

[1] Le présent décret détermine les mesures dérogatoires spécifiques concernant l'hébergement et l'accompagnement médico-social ainsi que la subvention cantonale dans le cadre de l'hébergement et l'accompagnement médico-social pour la période du 1er octobre 2021 au 31 décembre 2021.

Art. 2 Mesures dérogatoires spécifiques concernant l'hébergement et l'accompagnement médico-social

[1] En dérogation à la législation applicable, le département, par voie de directives, peut décider de mesures spécifiques, adaptées à l'évolution de la situation épidémiologique et proportionnées en ce qui concerne la période du 1er octobre 2021 au 31 décembre 2021, impliquant notamment :

a. La mise à disposition par les établissements médico-sociaux (EMS), les établissements psychosociaux médicalisés (EPSM), les établissements socioéducatifs (ESE), les pensions psycho-sociales (PPS) et les homes non médicalisés (HNM) de personnel pour toutes les fonctions nécessaires à l'hébergement médico-social, ainsi que de matériel et de locaux.

b. La mobilisation par les institutions d'équipes spécifiques, de matériel et de locaux nécessaires à la constitution de sites d'hébergement supplémentaires.

c. Des mesures de simplification administrative dans le cadre de l'évaluation des soins requis dans les établissements médico-sociaux, définies en concertation avec les assureurs-maladie, cela afin de permettre la concentration des ressources disponibles sur les soins dispensés aux résidents.

d. Une adaptation des taxes journalières de séjour reconnues par les régimes sociaux découlant de la LAPRAMS, de la LAIH et de la LVPC pour les résidents hébergés en institution médico-sociale.

[2] Dans le but de permettre des conditions d'hébergement garantissant le respect des prescriptions édictées par la Confédération et le Canton, le département peut, en ce qui concerne la période du 1er octobre 2021 au 31 décembre 2021, prévoir des dérogations en matière d'autorisations d'exploiter et reconnaissance d'intérêt ou d'utilité publique, ainsi qu'aux directives départementales en matière de critères architecturaux, de sécurité, ou de dotation, pour les établissements concernés.

[3] Dans le but de permettre des conditions d'hébergement garantissant le respect des prescriptions édictées par la Confédération et le Canton, le département peut procéder, pour la période du 1er octobre 2021 au 31 décembre 2021, à une adaptation provisoire de la liste des établissements médico-sociaux admis à facturer à la charge de l'assurance obligatoire des soins ; dans ce cas, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) veille à informer les assureurs.

[4] Le département veille à intégrer dans les dispositifs concernés les capacités d'accueil nécessaires pour les victimes de violences domestiques ou de traite des êtres humains.

Art. 3 Subvention cantonale dans le cadre de l'hébergement et l'accompagnement médico-social

[1] En dérogation à la législation applicable, et subsidiairement aux autres prestations prévues par la Confédération et le Canton, les subventions ordinaires accordées aux organismes subventionnés pour l'année 2021 par le département dans le cadre de l'hébergement et l'accompagnement médico-social peuvent être adaptées, proportionnellement et en tenant compte des autres prestations servies par les institutions, afin de contribuer à couvrir les charges nettes supplémentaires liées aux impacts de la crise encourues, durant la période du 1er octobre 2021 au 31 décembre 2021.

[2] Une directive du département définit la procédure et les modalités d'octroi.

Art. 4 Indemnisations et modalités financières

[1] Le département indemnise les acteurs du domaine médico-social pour les charges nettes supplémentaires reconnues, y compris en personnel, liées aux mesures prises durant la période du 1er octobre 2021 au 31 décembre 2021. Il édicte les modalités d'application dans une directive.

[2] Le département est chargé de contrôler l'affectation conforme des montants versés au titre de l'alinéa premier ; il peut à cet effet mandater des experts réviseurs agréés indépendants. Les acteurs mentionnés à l'alinéa premier collaborent activement dans le cadre des contrôles effectués.

[3] Les coûts à la charge du département sont financés par son budget. En cas de besoin, ils feront l'objet d'un crédit supplémentaire.

Art. 5 Devoir de collaboration et d'information

[1] Les acteurs collaborent activement avec le département à l'établissement des mesures qui ont dû être mises en place pour la période du 1er octobre 2021 au 31 décembre 2021. Ils lui fournissent à cet effet l'ensemble des informations et données dont ils disposent, y compris les données relatives aux ressources déployées sur le terrain.

[2] Le département, par la DGCS, indique aux acteurs les informations et données dont il a besoin. Il peut également s'adresser aux associations professionnelles.

Art. 6 Mise en œuvre

[1] La mise en œuvre des mesures fixées par le présent décret est précisée par voie de directives d'exécution de la DGCS.

[2] Dans ce contexte, la directive financière pour les EMS, EPSM, HNM/CAT (SSJN), PPS fixant l'octroi de la contribution de l'Etat aux charges nettes supplémentaires reconnues durant la phase de lutte contre le coronavirus COVID-19 et celle concernant le financement du dédommagement forfaitaire pour l'accueil des résidents testés positifs au COVID en établissements d'hébergement (long ou court séjour) restent valables pour autant qu'elles ne soient pas modifiées ou abrogées.

Art. 7 Abrogation

[1] Le décret du 30 juin 2020 relatif à la pérennisation pour l'année 2020 des mesures prises en application de l'arrêté du 17 avril 2020 sur l'organisation des régimes sociaux cantonaux, ainsi que l'adaptation des structures d'hébergement et d'accompagnement médico-social, pendant la phase de lutte contre la pandémie de coronavirus (COVID-19) est abrogé.

Art. 8 Exécution et entrée en vigueur

[1] Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'art. 84 al. 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.