



Frais dentaires pris en charge par l'aide sociale dans le canton de Berne

Évolution depuis 2019 et enseignements

Table des matières

Synthèse	3
1. Contexte	4
2. Fiabilité des coûts.....	5
2.1 Conception du système de rabais	5
2.2 Évolution des valeurs de référence depuis 2017	6
2.3 Conclusion concernant l'application du système de rabais depuis son introduction en 2019	8
3. Offre de perfectionnement destinée aux médecins-dentistes proposée par la SSO Berne	8
4. Information des communes : ISCB concernant la prise en charge des frais dentaires par l'aide sociale.....	9
4.1 Contrôle des devis par les médecins-dentistes conseil	9
5. Bilan intermédiaire de la DSSI et perspectives	12

Synthèse

Au printemps 2019, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI), conjointement avec la section bernoise de la Société suisse des médecins-dentistes (SSO Berne) et en collaboration avec la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE) et l'Association des laboratoires de prothèse dentaire de Suisse (ALPDS), a développé des mesures visant à éviter que les frais des traitements dentaires pris en charge par l'aide sociale n'augmentent de façon disproportionnée. Ces mesures ont été décidées en exécution de la motion 032-2018, adoptée par le Grand Conseil à l'intention de la DSSI.

En publiant le présent rapport, la DSSI entend en premier lieu informer les services sociaux et les communes, les médecins-dentistes ainsi que les techniciennes et techniciens-dentistes, qui mettent en œuvre ces mesures, des enseignements tirés de la pratique de ces trois dernières années. Pour mieux comprendre leurs enjeux, elle revient sur le contexte dans lequel ces mesures ont été élaborées. Voici tout d'abord le détail des mesures décidées :

- introduction d'un système de rabais applicable en cas d'augmentation élevée des coûts par rapport à 2017,
- mise sur pied d'une offre de perfectionnement destinée aux médecins-dentistes portant sur les normes applicables dans le domaine de la médecine dentaire sociale organisée par la SSO Berne,
- définition plus précise des directives concernant la prise en charge des frais dentaires par l'aide sociale dans le cadre d'une information systématique des communes bernoises (ISCB) adressée par la DSSI.

Depuis l'introduction de ces mesures, les éléments suivants ont été constatés :

- Malgré la mise en œuvre du nouveau système tarifaire, les charges relatives aux traitements dentaires sont depuis 2019 inférieures à celles de l'année de référence 2017. Le rabais convenu n'a donc jusqu'à présent pas encore été appliqué.
- Les formations continues destinées aux médecins-dentistes du canton de Berne ont été dispensées en allemand en 2019 ainsi qu'au début de l'année 2020. Du fait de la pandémie de COVID-19, leur organisation a dû être suspendue par la suite, de même que le lancement d'une offre en français. Des cours en allemand et en français sont de nouveau prévus pour 2023.
- L'ISCB concernant la prise en charge des frais dentaires par l'aide sociale, adressée par la DSSI, a été adaptée à plusieurs égards depuis sa première publication sur la base des accords passés avec les différentes organisations impliquées et des retours du terrain. Le montant à partir duquel les services sociaux doivent transmettre les devis aux médecins-dentistes conseil pour contrôle a par exemple ainsi été modifié.
- Selon les estimations, le canton et les communes ont pu économiser quelque 1,5 million de francs par an grâce aux contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil.

Pour la DSSI, le défi actuel consiste à continuer à stabiliser les coûts liés aux traitements dentaires pris en charge par l'aide sociale. Pour le relever, une harmonisation des pratiques dans le canton de Berne s'avère notamment nécessaire. Elle passe par une mise en œuvre uniforme des normes applicables dans le domaine de la médecine dentaire sociale par les médecins-dentistes.

La DSSI considère d'une manière générale que les mesures déployées ont permis une stabilisation des coûts dans le domaine de la médecine dentaire sociale, et ce malgré l'adaptation de la structure tarifaire.

1. Contexte

En adoptant en juin 2018 la motion urgente 032-2018 Junker Burkhard « Mettre à profit le potentiel d'économie dans l'aide sociale et conserver la structure tarifaire actuelle pour les frais dentaires », le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif de conserver la structure tarifaire pour les frais dentaires valable jusqu'au 31 décembre 2017 (tarif SUVA de 1994). Le texte admet, en guise d'alternative, la mise sur pied d'une structure tarifaire adaptée pour autant que celle-ci ne génère pas de coûts supplémentaires par rapport aux années précédentes.

Afin de mettre en œuvre cette motion, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) a, dans un premier temps, réintroduit le tarif SUVA de 1994 à compter du 1^{er} janvier 2019, précisant qu'il s'appliquerait jusqu'à ce qu'une solution n'occasionnant pas de coûts supplémentaires puisse être élaborée.

Au cours du printemps 2019, la DSSI et la section bernoise de la Société suisse des médecins-dentistes (SSO Berne) ont établi une convention stipulant que les traitements dentaires pris en charge par l'aide sociale à titre de prestation circonstancielle selon la législation sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1) seraient rémunérés selon la structure tarifaire et la valeur du point prévus par la convention tarifaire AI/AA/AM rétroactivement au 1^{er} janvier 2019. Cette convention entre la DSSI et la SSO Berne a été conclue en accord avec la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE) et l'Association des laboratoires de prothèse dentaire de Suisse (ALPDS).

Afin que la neutralité des coûts exigée par le Grand Conseil soit garantie malgré le passage à la nouvelle structure tarifaire, trois mesures annexes ont été prises :

- Information des communes : les modalités de prise en charge par l'aide sociale des coûts liés aux traitements dentaires ont été précisées dans l'information systématique des communes bernoises (ISCB) n° 8/860.1/12.2¹ *Prise en charge des frais dentaires par l'aide sociale*. Ce document vise une harmonisation des pratiques de prise en charge dans le canton de Berne.
- Offre de perfectionnement destinée aux médecins-dentistes : la SSO Berne est tenue de proposer régulièrement aux médecins-dentistes exerçant dans le canton de Berne des formations continues portant sur les normes applicables dans le domaine de la médecine dentaire sociale.
- Fiabilité des coûts : la DSSI et la SSO Berne ont en outre convenu d'un système de rabais applicable en cas de forte hausse des coûts par rapport à 2017, qui doit permettre d'éviter que les coûts liés aux traitements dentaires pris en charge par l'aide sociale n'augmentent de façon disproportionnée.

En publiant le présent rapport, la DSSI entend informer les parties prenantes de la mise en œuvre des mesures décidées, laquelle a entraîné un surcroît de travail considérable tant pour les services sociaux et les communes que pour les médecins-dentistes et techniciennes et techniciens-dentistes.

¹ L'ISCB est consultable dans sa version actuelle sous <https://www.bsig.igk.be.ch/bsig-2010-web/bsig/fileDownload?documentId=880&LANGUAGE=fr>.

2. Fiabilité des coûts

2.1 Conception du système de rabais

Le système de rabais repose sur des indicateurs reflétant l'évolution des coûts depuis 2017. Ces indicateurs se fondent sur les données annuelles de 24 services sociaux (SS), qui suivent et conseillent environ deux tiers des personnes bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne, ainsi que sur les données du décompte de l'aide matérielle par catégorie du canton de Berne pour les années 2017 à 2021.

Pour les besoins du présent rapport, les valeurs relevées ont été extrapolées à l'ensemble du canton proportionnellement au nombre de personnes bénéficiaires de l'aide sociale. Deux valeurs font exception : le coût annuel moyen par cas et la valeur de référence, qui ont été calculés à partir des données effectives des 24 services sociaux.

Selon les termes de la convention conclue entre la DSSI et la SSO Berne, un rabais doit être appliqué sur chaque facture dentaire à partir de 2021 si le coût moyen par dossier (coût par cas) de l'année concernée dépasse la valeur de référence de 2017. Cette dernière, recalculée chaque année, prend en compte le renchérissement (attesté par l'indice national des prix à la consommation [IPC]) ainsi qu'une incertitude statistique de 2 %. Pour l'année 2019, année d'introduction des mesures, cette incertitude statistique a été fixée à 4 %.

Le coût par cas est calculé à partir des trois valeurs suivantes :

- les charges totales relatives aux traitements dentaires (hors frais liés aux contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil),
- le nombre de dossiers d'aide sociale (AS) impliquant des traitements dentaires,
- le nombre moyen de personnes par dossier d'aide matérielle déterminé par l'Office fédéral de la statistique (OFS).

La prise en compte du nombre moyen de personnes par dossier d'aide matérielle permet d'intégrer dans le calcul d'éventuels changements structurels dans l'unité de cas considérée (p. ex. augmentation du nombre de familles nombreuses parmi les bénéficiaires de l'aide sociale).

Coût par cas (AAAA)

$$= \frac{\text{Total des charges relatives aux traitements dentaires en 2017}}{\text{Nb de dossiers de bénéficiaires de l'AS avec traitements dentaires 2017} \times \text{Nb moyen de personnes par dossier d'aide matérielle 2017}}$$

Figure 1 : Formule de calcul du coût par cas pour l'année considérée (AAAA)

Le coût par cas de l'année considérée est ensuite comparé avec la valeur de référence calculée chaque année à partir du coût par cas en 2017, auquel s'ajoutent le renchérissement et une incertitude statistique de 2 % (cf. formule présentée à la figure 2). La valeur ainsi calculée sert à son tour de base pour l'application du système de rabais. Selon la formule convenue, la valeur de référence 2017 pour l'année 2021 s'établissait à 630 francs. Avec 578 francs, le coût moyen par cas en 2021 était donc inférieur à la valeur de référence 2017.

Valeur de référence 2017 pour 2021

= Coût par cas 2017 + renchérissement (Δ renchérissement 2017 par rapport au renchérissement 2021) + incertitude statistique de 2 %

Figure 2 : Formule de calcul de la valeur de référence 2017 pour l'année considérée 2021

Si le coût par cas dépasse la valeur de référence 2017, les médecins-dentistes doivent appliquer un rabais (pourcentage de réduction) sur chaque facture établie l'année suivant le calcul. Exemple : si, sur la base des chiffres de l'année 2022, un rabais doit être appliqué, il le sera à partir de 2024. Le montant du rabais (arrondi au point de pourcentage) correspond à la différence en pour cent entre la valeur de référence 2017 et le coût effectif par cas pour l'année considérée dans le calcul. Le rabais n'est appliqué que deux ans plus tard dans la mesure où les données nécessaires au calcul de l'année considérée ne sont disponibles qu'à la fin de l'année suivante.

2.2 Évolution des valeurs de référence depuis 2017

Les principaux indicateurs relevés sont présentés ci-après sous forme graphique et brièvement décrits :

- les charges totales relatives aux traitements dentaires, avec et sans les frais liés aux contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil (MDC),
- le nombre de dossiers d'aide sociale ayant donné lieu à la prise en charge de traitements dentaires,
- le coût moyen par cas,
- les coûts totaux de la santé selon les données du décompte de l'aide matérielle par catégorie.

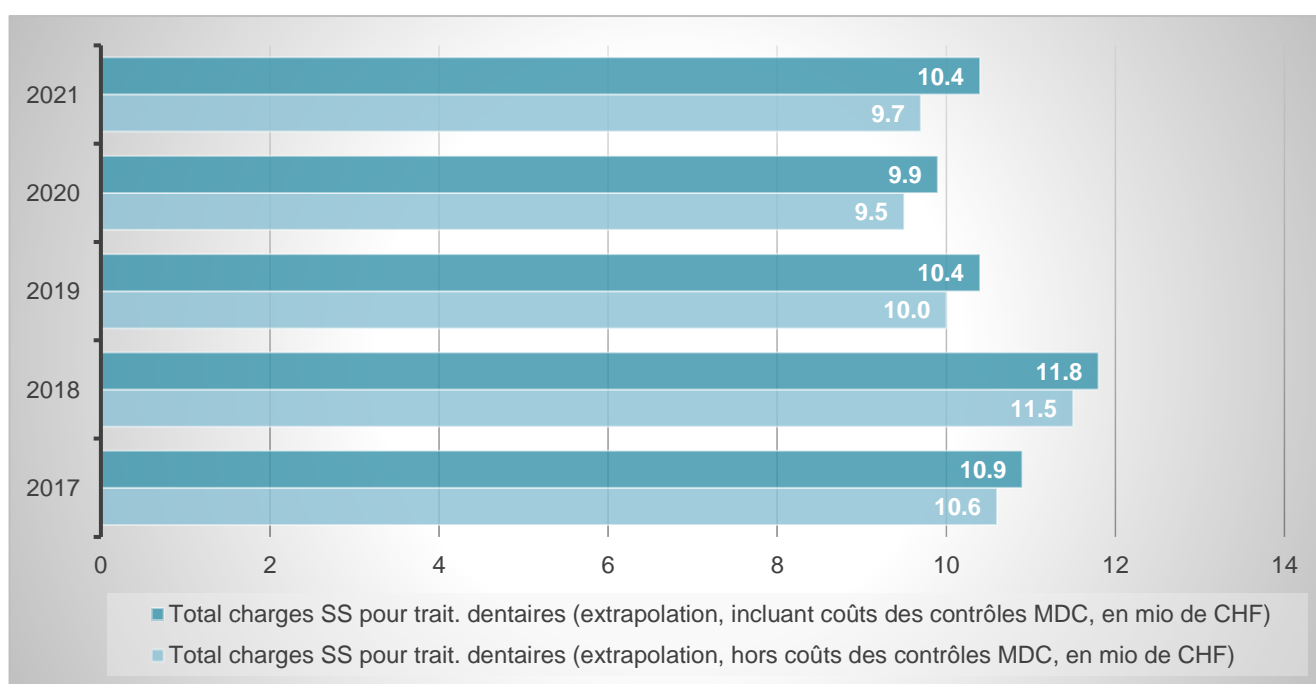


Figure 3 : Évolution des charges totales relatives aux traitements dentaires, avec et sans prise en compte des frais liés aux contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil (contrôles MDC)

Les charges relatives aux traitements dentaires (représentées avec et sans les frais liés aux contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil) sont repartiées à la hausse en 2021 après avoir baissé durant les deux années précédentes. Elles restent malgré tout inférieures à celles de 2017. Les coûts totaux de la santé ont connu la même évolution.

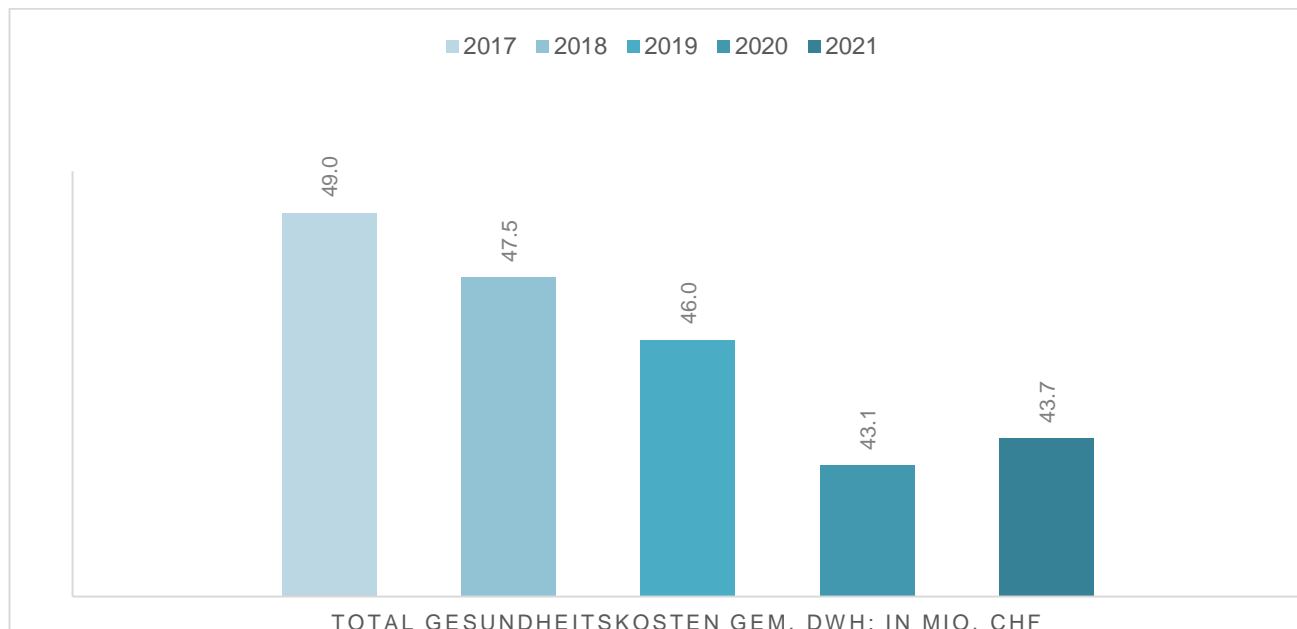


Figure 4 : Coûts totaux de la santé selon les données du décompte de l'aide matérielle par catégorie, hors primes de caisse maladie et réduction des primes, 2017 à 2021

Comme le montre la figure 5, le nombre de dossiers impliquant des traitements dentaires a diminué en 2021 par rapport à 2017 mais a progressé par rapport à 2020.

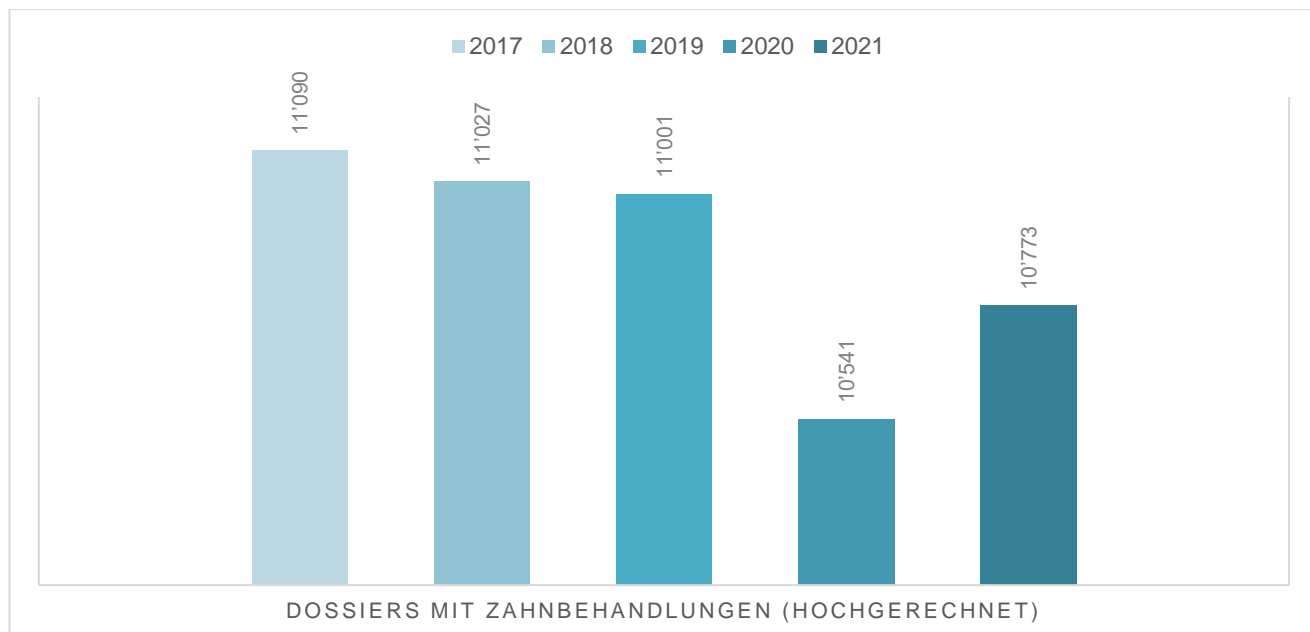


Figure 5 : Nombre de dossiers impliquant des traitements dentaires, 2017 à 2021 (extrapolation)

Reflétant ces indicateurs à la baisse, le coût par cas pour 2021 est inférieur à celui relevé pour 2017 (578 francs contre 611).

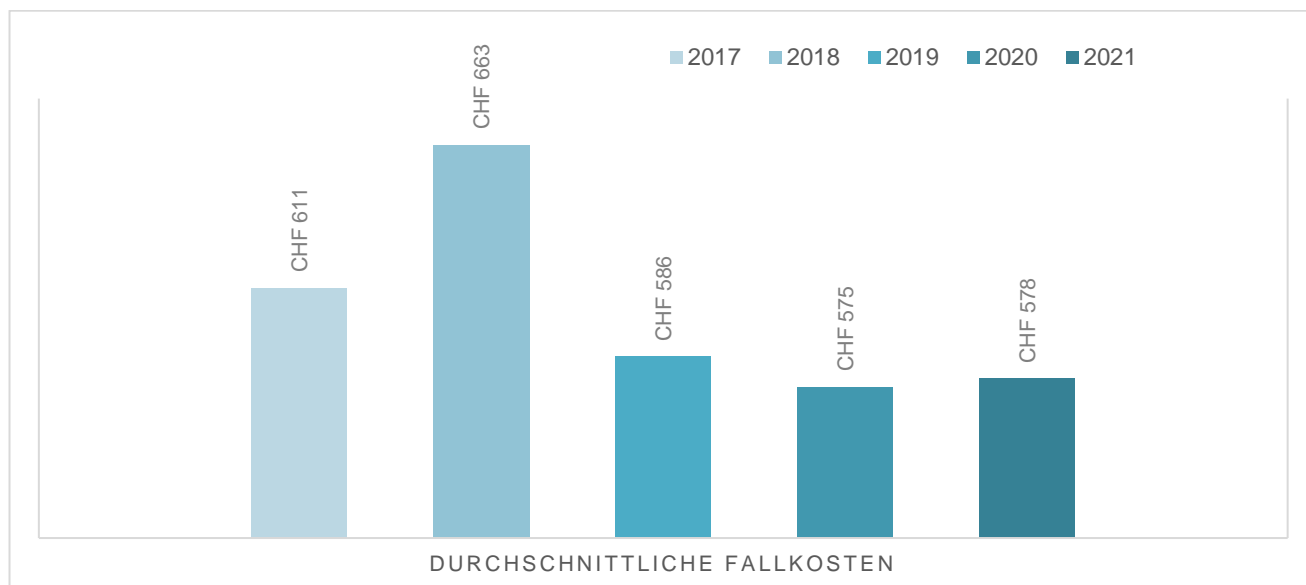


Figure 6 : Coût moyen par dossier (coût par cas), 2017 à 2021

2.3 Conclusion concernant l'application du système de rabais depuis son introduction en 2019

Pour 2021 comme pour les deux années précédentes, les médecins-dentistes n'ont pas été contraints d'appliquer un rabais sur leurs factures. En effet, le coût par cas est toujours resté inférieur à la valeur de référence 2017 pour les années considérées.

3. Offre de perfectionnement destinée aux médecins-dentistes proposée par la SSO Berne

En 2019, qui constituait la première année de mise en œuvre des mesures convenues, la SSO Berne a dispensé trois cours en allemand rassemblant au total 200 médecins-dentistes, parmi lesquels figuraient 162 membres de la SSO Berne et 38 non-membres. Les cours proposés en 2020 ont quant à eux réuni 176 médecins-dentistes, parmi lesquels figuraient 140 membres de la SSO Berne et 36 non-membres.

Du fait de la pandémie de COVID-19, ces cours n'ont pu être organisés qu'en 2019 et en janvier 2020. Une reprise des cours est prévue pour 2023, avec trois cours en allemand et, pour la première fois, un cours en français. Selon le nombre de personnes intéressées, un second cours en français pourrait être proposé en 2023. La SSO Berne informera ses membres ainsi que la DSSI de la tenue de ces cours. La DSSI transmettra ensuite ces informations aux services sociaux, de manière à ce qu'ils les communiquent à leur tour aux médecins-dentistes avec lesquels ils collaborent. Cela permettra d'atteindre aussi des praticiennes et praticiens qui ne sont pas affiliés à la SSO.

La poursuite des cours est d'autant plus importante qu'un nombre considérable de devis établis par les médecins-dentistes doivent encore être corrigés et que le nouveau système peine encore à s'établir.

4. Information des communes : ISCB concernant la prise en charge des frais dentaires par l'aide sociale

La première version de l'ISCB n° 8/860.1/12.2 portant sur la prise en charge des frais dentaires par l'aide sociale a été publiée le 18 décembre 2018 et prévoyait une mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2019. En exécution de la motion 032-2018 citée au chapitre 1, elle visait le maintien du tarif SUVA de 1994 au titre de solution transitoire. Les frais dentaires au tarif SUVA étaient encore pris en charge par l'aide sociale jusqu'au 30 juin 2019. Depuis cette date, le nouveau tarif est appliqué.

Dès le 1^{er} mai 2019, l'ISCB a pu être foncièrement remaniée grâce à la convention conclue entre la DSSI et la SSO Berne. Elle décrit les réglementations et les principes régissant la prise en charge des frais dentaires à titre de prestation circonstancielle de l'aide sociale matérielle. Elle vise à garantir aux bénéficiaires de l'aide sociale une couverture de base en soins dentaires adaptée à leur situation. Elle se fonde, outre sur la législation bernoise en matière d'aide sociale, sur les recommandations de l'Association des médecins-dentistes cantonaux de Suisse (AMDCS)². Dans le cadre de l'aide sociale, la médecine dentaire sociale doit s'exercer conformément aux recommandations de l'AMDCS concernant les plans de traitement et les traitements.

L'ISCB a connu d'autres modifications en 2021, applicables depuis le 12 octobre de cette même année. Ce n'est ainsi qu'à partir d'un montant de 1000 francs et non plus de 500 francs que les devis doivent être transmis aux médecins-dentistes conseil pour contrôle. La directive décrit en outre les démarches que les services sociaux et les médecins-dentistes conseil peuvent entreprendre dans les cas où les médecins-dentistes contreviennent de façon répétée aux prescriptions en matière de médecine dentaire sociale.

4.1 Contrôle des devis par les médecins-dentistes conseil

Depuis la publication de la nouvelle ISCB en 2019, les médecins-dentistes conseil jouent un rôle important puisque les devis doivent leur être systématiquement transmis pour contrôle. Cela concerne les devis d'un montant supérieur à 1000 francs ainsi que les devis pour premier examen dépassant 250 francs et pour les traitements de prévention dépassant 210 francs. En cas de montant inférieur, les services sociaux sont libres de soumettre ou non les devis aux médecins-dentistes conseil.

Depuis sa première publication, cette ISCB a été adaptée à plusieurs égards sur la base des retours du terrain. C'est ainsi que le montant à partir duquel les services sociaux doivent transmettre les devis aux médecins-dentistes conseil pour contrôle a été modifié et qu'une possibilité de refacturer aux médecins-dentistes traitants les frais d'expertise occasionnés délibérément a été créée.

Les 24 services sociaux qui fournissent des données annuelles quant aux frais dentaires pris en charge par l'aide sociale ne relèvent pas tous des données spécifiques concernant les expertises réalisées par les médecins-dentistes conseil. Depuis 2019, ces chiffres sont demandés aux services sociaux qui sont en mesure d'effectuer l'évaluation nécessaire. Ils n'ont pas été collectés pour les années 2017 et 2018. Pour 2021, les chiffres de 14 de ces 24 services sociaux ont permis d'obtenir des informations nuancées sur le nombre et le montant des devis soumis à un deuxième contrôle et corrigés. Ces 14 services sont chargés du suivi de 28 % des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Berne. Pour permettre une comparaison à l'échelle de l'ensemble du canton, ces indicateurs ont donc également été extrapolés de façon proportionnelle au nombre total de personnes soutenues par l'aide sociale.

² Recommandations de l'AMDCS concernant les plans de traitement et les traitements : <https://kantonszahnaerzte.ch/fr/recommandation/>

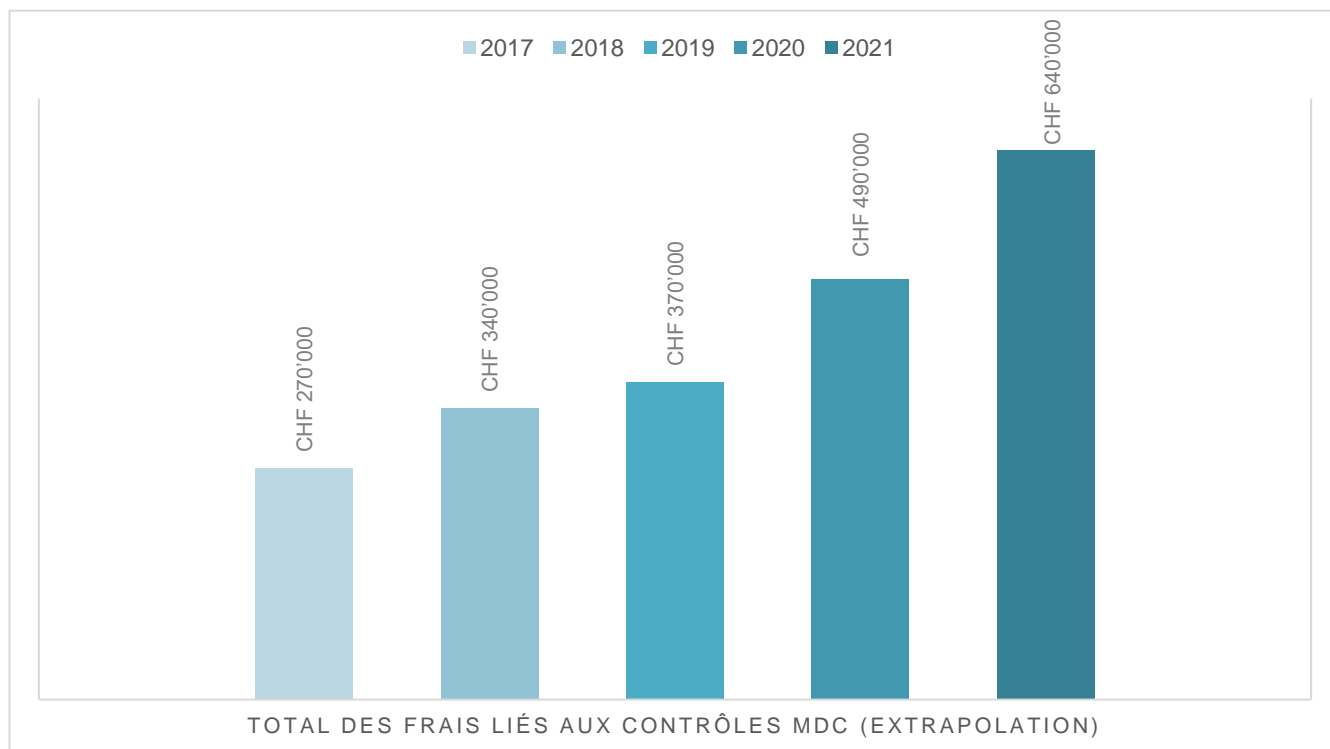


Figure 7 : Charges totales liées aux contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil, 2017 à 2021

Comme le montre la figure 7, les frais extrapolés liés aux contrôles de devis réalisés par les médecins-dentistes conseil ont augmenté d'environ 30 % depuis 2020, une hausse similaire à celle qui s'était déjà opérée entre 2019 et 2020. Depuis 2017, ces coûts ont progressé de plus de 130 %.

Les frais liés aux contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil sont toutefois compensés par les économies générées par ces contrôles. Ainsi, en 2020, ces frais s'élevaient, selon les estimations, à quelque 0,5 million de francs tandis que le montant économisé par la correction des devis se chiffrait, également selon les estimations, à environ 1,5 million de francs. En 2021, les frais dans ce domaine ont augmenté (640 000 francs après extrapolation) alors que les économies générées sont restées stables (1,4 million de francs après extrapolation).

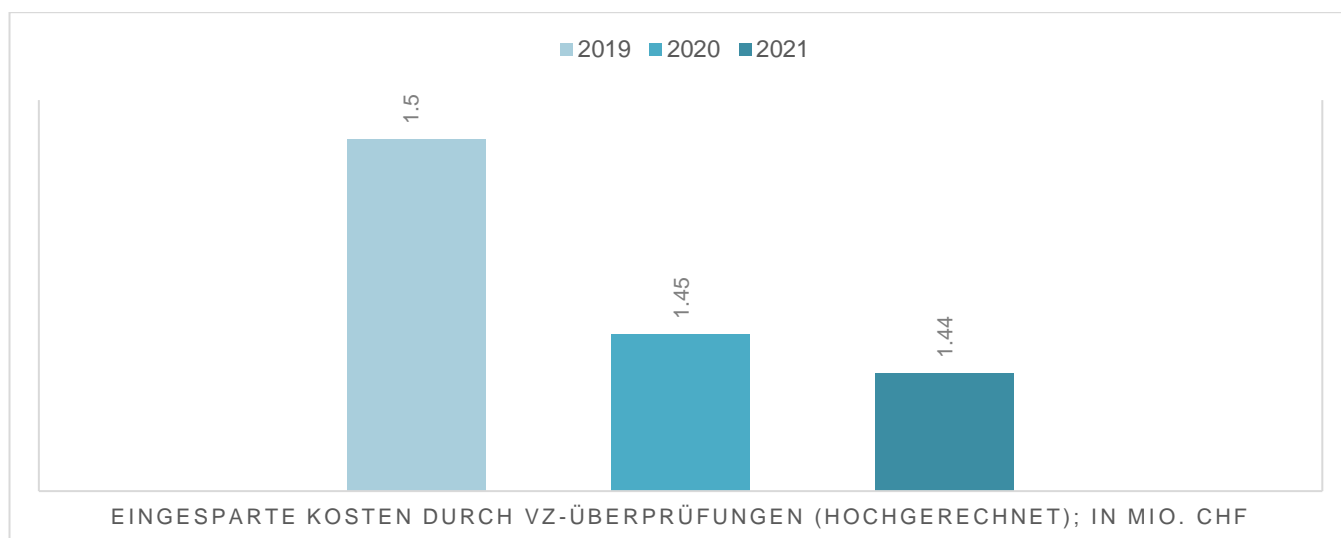


Figure 8 : Économies générées par les contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil, 2019 à 2021 (extrapolation)

La SSO Berne explique cette hausse des frais liés aux contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil par le travail relativement important qu'impliquent ces contrôles, en particulier lorsqu'ils portent sur des devis volumineux. Après le recul des soins dentaires observé durant la pandémie, les interventions de grande ampleur ont repris selon la SSO Berne, entraînant dans le même temps des coûts plus élevés pour le contrôle des devis.

La figure 9 montre l'évolution du coût par cas durant les années 2019 à 2021 avec et sans prise en compte des frais liés aux contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil. Elle présente également l'évolution estimée des frais dentaires par dossier si les contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil n'avaient pas été systématisés : on constate que le coût par cas sans ces contrôles et sans les économies qu'ils permettent de générer serait plus élevé que ce qu'il ne l'est en réalité.

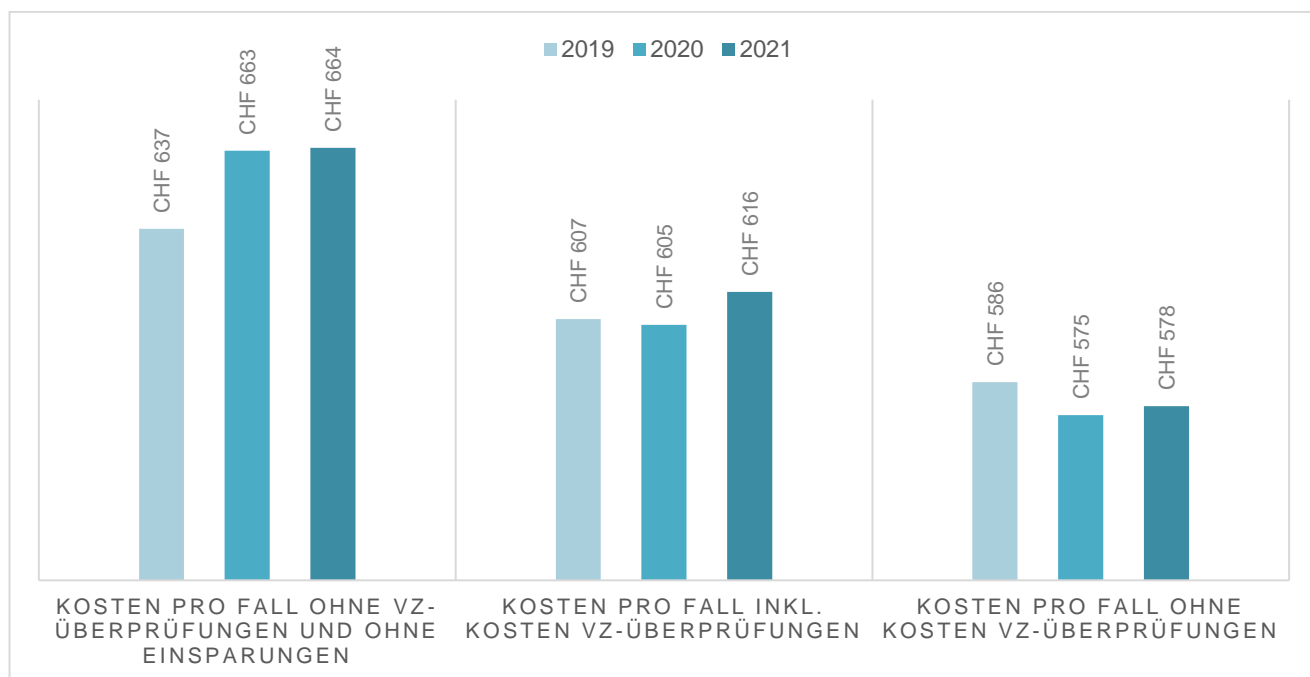


Figure 9 : Coût moyen par cas avec et sans prise en compte des frais liés aux contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil et sans les économies générées par ces contrôles, 2019 à 2021

Dans l'examen de ces chiffres, il ne faut toutefois pas oublier que, avant même l'introduction du système de rabais et l'application de l'ISCB à compter de mai 2019, les grands services sociaux en particulier disposaient déjà de collaboratrices et collaborateurs spécialisés chargés d'expertiser les devis dentaires, ce qui générait déjà certaines économies. Par ailleurs, la mise en place généralisée des contrôles entraîne un surcroît de travail administratif pour les services sociaux, qui n'est pas non plus pris en compte dans les chiffres présentés.

Pour la DSSI, le défi actuel consiste à continuer à stabiliser les coûts liés aux traitements dentaires pris en charge par l'aide sociale. Pour le relever, il est nécessaire de mieux sensibiliser les médecins-dentistes à l'importance d'une mise en œuvre uniforme des normes applicables dans le domaine de la médecine dentaire sociale dans le canton de Berne.

5. Bilan intermédiaire de la DSSI et perspectives

Les charges relatives aux traitements dentaires sont restées stables malgré l'application des nouveaux tarifs adaptés au renchérissement. Les mesures convenues entre la SSO Berne et la DSSI et portées par la BKSE et l'ALPDS ont aussi contribué à cette stabilité.

D'après les estimations, le canton et les communes ont pu économiser quelque 1,5 million de francs chaque année grâce à la mise en place des contrôles réalisés par les médecins-dentistes conseil.

La DSSI entend poursuivre le dialogue avec les associations citées. Les mesures, comme leur monitoring, seront également maintenues. À cet égard, la DSSI exprime ses vifs remerciements à la SSO Berne, à la BKSE, à l'ALPDS ainsi qu'aux services sociaux, qui ont permis et continuent de permettre la mise en œuvre de ces mesures.