



Rapport

Date de la séance du CE : 9 mars 2022
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire : 2021.GSI.24
Classification : Non classifié

Crédit d'engagement pour le financement du programme « Formation postgrade au cabinet médical de premier recours (assistantat au cabinet médical) » de 2023 à 2026

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Contexte	3
3.2.1	Résultats obtenus dans le cadre de la période précédente (2019 à 2022)	3
3.2.2	Résultats de l'évaluation générale du programme entre 2008 et 2020	4
3.2.3	Situation de la couverture en soins dans le canton de Berne	5
3.3	Caractéristiques du projet	5
4.	Financement	7
5.	Proposition	7

1. Synthèse

Par le présent arrêté, le Conseil-exécutif demande un crédit d'engagement visant à assurer de 2023 à 2026 la continuité et l'élargissement du programme cité en titre dans le but de garantir un financement ininterrompu dudit programme ainsi que du bureau de coordination de l'Institut universitaire de médecine générale de Berne (BIHAM). Il est par ailleurs prévu d'augmenter le nombre de postes d'assistanat de 35 à 45 et d'introduire un nouveau modèle de financement.

En raison de la progression des frais salariaux dans le canton de Berne, la rémunération des médecins-assistantes et médecins-assistants est budgétée à un niveau plus élevé pour les 35 places existantes. Le surcoût qui en découle doit être pris en charge conjointement par le canton et les cabinets formateurs. Ainsi, la participation des cabinets au financement mensuel des salaires est portée à 4667 francs au lieu de 4500. Le budget cantonal pour les frais de traitement de ces 35 places est de 40 868 francs plus élevé. L'alimentation du fonds destiné aux cabinets formateurs défavorisés est maintenue sans changement.

En outre, dix places d'assistanat supplémentaires seront créées et les cabinets formateurs verseront une contribution plus élevée aux frais salariaux mensuels de 6000 francs. La participation du canton pour ces postes s'élèvera à 282 107 francs et celle en faveur du bureau de coordination du BIHAM passera à 215 000 francs (15 000 francs supplémentaires).

La subvention cantonale sera portée à 1 850 000 francs par année pour les 45 places d'assistanat, le fonds destiné aux cabinets formateurs défavorisés et le bureau de coordination du BIHAM.

2. Bases légales

- Loi du 2 décembre 1984 sur la santé publique (LSP ; RSB 811.01), article 4, alinéa 1, lettre d
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 47 et 48, alinéa 1, lettre a
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 146, 148 et 152

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

Le programme d'assistanat existe depuis plus de dix ans dans le canton de Berne. Après un essai pilote de trois ans, il a été introduit définitivement en 2011 par le Grand Conseil avec un crédit d'engagement d'un montant de 1 049 117 francs pour 21 postes d'assistantes et assistants (ACE 1889/2011). Le BIHAM, à l'Université de Berne, dispose d'un bureau de coordination chargé du suivi et du mentorat des candidates et candidats, dont le financement est assuré depuis 2013 par une contribution cantonale annuelle de 200 000 francs (ACE 0493/2013). En 2017, le Grand Conseil a décidé à l'unanimité de porter le nombre de postes d'assistanat à 35 et d'introduire un nouveau modèle de financement, qui prévoit une participation plus élevée des cabinets formateurs aux frais salariaux et un relèvement du budget cantonal à 1 510 505 francs (ACE 898/2017). Un nouveau fonds a permis aux cabinets formateurs défavorisés de diminuer leur participation aux frais salariaux mensuels. Ce fonds est alimenté par le canton à raison de 84 000 francs par année. Si ce montant n'est pas utilisé dans son intégralité, le solde ne peut être ni reporté à l'année suivante, ni mis à la disposition des cabinets ordinaires.

3.2 Contexte

Les médecins de premier recours et les pédiatres sont ordinairement tenus de posséder le titre de spécialiste correspondant. En Suisse, l'assistantat en cabinet médical constitue pour la relève des médecins de premier recours et des pédiatres en ambulatoire la seule possibilité de se former dans leur champ d'activité futur, étant donné que la formation postgrade s'effectue en principe en milieu hospitalier. Un poste d'assistantat en cabinet consiste en principe en six mois de stage pour un taux d'occupation de 100 pour cent. L'assistantat a été valorisé par son intégration dans le programme de formation postgrade en médecine interne générale. En 2018, le programme d'assistantat en cabinet médical a été proposé dans 25 cantons, le programme du canton de Berne étant celui qui totalise le plus de postes¹. L'état des lieux dressé en 2018 montre que le financement des programmes varie d'un canton à l'autre : dans le canton de Zurich, les cabinets formateurs fournissent une participation similaire à celle des cabinets bernois (3500 à 4500 francs par mois). Dans les cantons de Lucerne et de Thurgovie, les frais salariaux sont répartis à parts égales entre le canton et les cabinets. Dans les autres cantons, la participation des cabinets formateurs est plus faible (20 à 40 %)¹.

Les postes d'assistantat en cabinet sont ouverts aux médecins-assistantes et médecins-assistants qui ont pour objectif d'obtenir un titre de spécialiste en médecine interne générale ou en pédiatrie, dont le centre de vie se situe dans le canton de Berne et qui entendent exercer en territoire bernois une fois la formation postgrade achevée². La reconnaissance des cabinets formateurs en tant qu'établissements de formation est soumise aux exigences de l'Institut suisse pour la formation médicale postgraduée et continue (ISFM). De plus, les praticiennes formatrices et praticiens formateurs doivent entre autres avoir leur cabinet dans le canton de Berne et posséder un titre de spécialiste en médecine interne générale ou en pédiatrie avec une formation continue attestée². Ils sont tenus d'être présents au cabinet durant au moins 75 pour cent du temps de travail (taux d'occupation) des médecins-assistantes et médecins-assistants. Les stages dits « élargis » offrent en outre à ces derniers la possibilité d'effectuer une journée de formation par semaine dans une branche de spécialisation parallèlement à leur activité en médecine de premier recours au sein du cabinet formateur (quatre jours par semaine). Les spécialistes dispensent cette formation à titre gratuit. La participation des cabinets formateurs à la rémunération des médecins-assistantes et médecins-assistants est prise en charge par ces mêmes cabinets. Entre 2019 et 2022, 18 stages élargis ont été effectués.

Le bureau de coordination du BIHAM accompagne les futurs médecins de premier recours durant leur formation postgrade jusqu'à leur installation en cabinet et surveille la qualité des cabinets formateurs. Les offres du bureau de coordination s'adressent non seulement aux personnes qui ont accompli un stage d'assistantat en cabinet, mais également à d'autres personnes intéressées par la médecine générale. Des postes en rotation dans des branches de spécialisation sont proposés aux futurs médecins de premier recours afin qu'ils puissent acquérir les compétences professionnelles nécessaires à leur activité en cabinet. Créé en 2018 avec le groupe de l'Ile, le cursus bernois de médecine interne générale, qui est une offre de formation postgrade, permet d'accompagner plus de 100 candidates et candidats dans leur parcours vers la médecine de premier recours. Plus de 180 entretiens de mentorat sont menés chaque année dans le but de dispenser des conseils individuels sur la formation postgrade, l'ouverture d'un cabinet et la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale.

3.2.1 Résultats obtenus dans le cadre de la période précédente (2019 à 2022)

Même si le nombre de postes d'assistantat en cabinet a été porté à 35, le programme a toujours affiché complet rapidement entre 2019 et 2022. À plusieurs reprises, le BIHAM a dû refuser des candidatures au cours de l'année précédente, tant les inscriptions étaient nombreuses. Les évaluations réalisées

¹ Häuptle C. et Erlach M, *Weiterbildung in Hausarztmedizin : Praxisassistenten und Curriculaweiterbildung (Rotationsstellen) in der Schweiz*. Praxis, 2019. 108 (1) : p. 63 à 72

² Manuel : Programme « Assistantat au cabinet médical » du canton de Berne, Institut universitaire de médecine générale de Berne (BIHAM), 2021

systématiquement à la fin des stages d'assistantat montrent que les médecins-assistantes et médecins-assistants ainsi que les praticiennes formatrices et praticiens formateurs perçoivent le programme de manière positive.

Un fonds créé en 2019 permet en outre aux cabinets formateurs défavorisés d'obtenir un soutien supplémentaire pour couvrir les frais salariaux, à condition que leur demande en ce sens soit acceptée par la commission de surveillance³.

En s'inscrivant auprès du BIHAM au programme d'assistantat en cabinet, la praticienne formatrice ou le praticien formateur peut déposer une demande pour obtenir une réduction de la contribution à fournir par son cabinet. Cette requête est examinée par la commission de surveillance et au moins l'une des conditions suivantes doit être remplie :

- a) Le cabinet est un cabinet individuel ou un cabinet de groupe de petite taille (taux d'occupation max. de 150 %).
- b) La praticienne formatrice ou le praticien formateur possède le titre de pédiatre.
- c) Le cabinet se situe dans une région menacée par la pénurie de médecins selon le classement des cabinets et de leurs codes postaux établi sur la base de la dernière enquête sur les soins médicaux réalisée par la Société des médecins du canton de Berne (SMCB).
- d) Le cabinet participe à un projet pilote pour lequel il ne perçoit pas d'autre subvention de l'Etat.

Le fonds permet de réduire à 3300 francs par mois au lieu de 4500 la contribution des cabinets formateurs aux frais salariaux des médecins-assistantes et médecins-assistants pour près de douze postes, soit un tiers des 35 postes d'assistantat. La commission de surveillance prend une décision définitive sur l'octroi des ressources.

Durant les deux premières années, 84 pour cent des fonds disponibles, autrement dit 138 360 francs, ont été utilisés pour réduire la participation aux coûts salariaux. Jusqu'à septembre 2021, 25 cabinets formateurs ont bénéficié d'un soutien en leur qualité (par ordre de fréquence décroissant) de cabinets individuels, de cabinets situés dans une région menacée par la pénurie de médecins ou, enfin, de cabinets pédiatriques.

3.2.2 Résultats de l'évaluation générale du programme entre 2008 et 2020

L'évaluation générale du programme réalisée par le BIHAM pour la période allant de 2008 à 2020 a révélé que 81 pour cent des 268 personnes ayant participé au programme travaillent dans un cabinet du canton de Berne ou ont pour objectif d'y parvenir. Cette proportion se situe nettement au-dessus du taux de réussite des stages d'assistantat de 56 pour cent, calculé en 2015 pour l'ensemble de la Suisse. Selon les données du BIHAM, près de la moitié des candidates et candidats exerçant ultérieurement la médecine de premier recours se sont établis dans le canton de Berne à l'endroit où ils avaient effectué leur stage d'assistantat. La majorité des établissements par tête de la population résidente ont eu lieu dans les arrondissements administratifs de l'Emmental, de Frutigen – Bas-Simmental et du Seeland, soit dans les régions rurales manquant proportionnellement de tels médecins. 78 pour cent des participantes et participants ont indiqué que leur stage d'assistantat avait été déterminant dans leur choix d'opter pour la médecine de premier recours.

³ La commission de surveillance est composée de représentantes et représentants des médecins de premier recours, du BIHAM, de la Faculté de médecine de l'Université de Berne et de la Fondation pour la promotion de la formation en médecine de famille (FMF).

3.2.3 Situation de la couverture en soins dans le canton de Berne

L'étude des effectifs 2020–2025 du canton de Berne⁴, réalisée sous la responsabilité du BIHAM⁵, a permis de recenser les médecins de premier recours et les pédiatres exerçant en 2020 dans le canton de Berne et de les interroger sur la situation de la couverture en soins. Sur 972 médecins, près de la moitié ont partiellement cessé d'accepter de nouvelles patientes et de nouveaux patients, tandis que 13 pour cent d'entre eux ont complètement arrêté d'en prendre. 13 pour cent des médecins interrogés étaient en âge de retraite, près de 20 pour cent provenaient de l'étranger et une majorité a signalé une pénurie de médecins de premier recours au niveau régional. La densité de l'offre dans le secteur des soins se situe en moyenne à 0,75 médecin pour 1000 habitantes et habitants dans le canton de Berne et varie d'une région à l'autre (min. 0,59 EPT pour 1000 habitant·e·s dans les arrondissements administratifs de Bienne et de Frutigen – Bas-Simmental et max. 0,93 EPT pour 1000 habitant·e·s dans l'arrondissement administratif de Thoun). Les résultats de l'étude laissent donc entendre que certaines régions du canton de Berne souffraient déjà d'une pénurie de médecins de premier recours en 2020. Les prévisions démographiques et les taux d'occupation prévus ont permis d'estimer la densité future de l'offre dans ce secteur des soins. En supposant que 10 à 20 pour cent de médecins de premier recours viendront de l'étranger, il faudra 43 à 49 nouveaux médecins par année d'ici 2025 pour pouvoir maintenir la densité de l'offre de soins de 2020. Il est nécessaire de prendre des mesures pour susciter l'intérêt des étudiantes et étudiants ainsi que des médecins-assistantes et médecins-assistants en formation postgrade pour la médecine de premier recours et les inciter à exercer cette spécialisation.

Dans le cadre d'une étude sur l'évolution de l'offre de prestations médicales, réalisée par l'Observatoire suisse de la santé (Obsan)⁶ sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), les données des prestataires facturant à la charge de l'assurance obligatoire des soins ont été analysées de manière régionale à la lumière de la typologie urbain-rural de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Parmi toutes les grandes régions de Suisse étudiées, c'est dans les zones urbaines que l'offre de soins médicaux de base est la plus élevée. Les communes rurales agricoles présentent en revanche l'offre médicale la plus limitée. Entre 2012 et 2019, le nombre de cabinets de premier recours dans les régions rurales et intermédiaires est resté relativement stable (respectivement 0,6 EPT pour 1000 habitant·e·s et env. 1 EPT pour 1000 habitant·e·s). Selon ces données, l'offre pédiatrique est en recul et presque absente des régions rurales.

3.3 Caractéristiques du projet

Le programme cantonal d'assistantat en cabinet médical est bien établi et présente un taux de réussite élevé. Les stages sont effectués dans l'ensemble des dix arrondissements administratifs, et près de la moitié des personnes qui ont pris part au programme et décident d'exercer la médecine de premier recours s'établissent ultérieurement à l'endroit où elles ont effectué leur stage d'assistantat. L'offre proposée par le bureau de coordination du BIHAM contribue au succès du programme en s'adressant non seulement aux personnes qui ont effectué un stage d'assistantat mais également à d'autres médecins de premier recours potentiels. Le fonds destiné aux cabinets défavorisés permet de prendre en compte certains aspects spécifiques de la pénurie de médecins, notamment en venant en aide aux cabinets des régions rurales périphériques et aux cabinets pédiatriques. Le canton estime qu'il est judicieux de mettre à profit cet instrument éprouvé pour promouvoir la formation postgrade des futurs médecins de premier recours et recruter de nouveaux talents dans des spécialités touchées par la pénurie.

⁴ Stierli, R. et al., *Primary Care Physician Workforce 2020 to 2025 - a cross-sectional study for the Canton of Bern*. *Swiss Medical Weekly*, 2021. 151 : p. w30024

⁵ L'étude a été financée par la fondation bernoise pour la promotion de la médecine de premier recours (*Berner Stiftung zur Förderung der Hausarztmedizin*, HaSt), la Société des médecins du canton de Berne (SMCB), l'association des médecins de famille et des pédiatres bernois (*Verein Berner Haus- und KinderärztInnen*, VBHK), la Fédération des médecins suisses (*Foederatio Medicorum Helveticorum*, FMH) ainsi que le centre universitaire d'urgence de l'Hôpital de l'Île, avec le soutien de l'Observatoire suisse de la santé (Obsan).

⁶ Sturny, I. et al. (2020). *Unterschiede in der Entwicklung des Angebots und der Inanspruchnahme in der Stadt und auf dem Land. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) im Rahmen des Forums Medizinische Grundversorgung 2020 (Obstand Bericht 13/2020)*. Neuchâtel : Obsan

Le projet vise à prolonger de quatre ans le programme d'assistantat en cabinet médical. Il est prévu d'augmenter le nombre de places de 35 à 45 et d'introduire un nouveau modèle de financement.

Le calcul des frais salariaux pour les médecins-assistantes et médecins-assistants est basé sur le tableau des classes de traitement pour le personnel cantonal (à partir du 1^{er} janvier 2021) ainsi que sur la convention collective de travail (CCT) pour les cliniques et hôpitaux bernois et suppose que les médecins-assistantes et médecins-assistants disposent d'une expérience professionnelle de quatre ans. Durant leur stage d'assistantat, les médecins-assistantes et médecins-assistants doivent percevoir un salaire identique à celui des personnes effectuant leur formation postgrade en milieu hospitalier.

Les frais salariaux augmentent de 2167,65 francs par poste. En 2017, le Grand Conseil a approuvé à l'unanimité un nouveau modèle de financement prévoyant une participation plus élevée des cabinets formateurs aux salaires. Assuré conjointement par le canton et le corps médical, ce mode de financement a désormais fait ses preuves. Contrairement à la proposition formulée par les partenaires contractuels du BIHAM, le Conseil-exécutif suggère que le surcoût lié à la rémunération des 35 places existantes ne soit pas pris en charge par le canton à lui seul, mais ensemble par le canton et les cabinets formateurs. Les frais salariaux mensuels des cabinets pour les 35 places existantes passeront donc de 4500 à 4667 francs à partir de 2023.

Au vu des données les plus récentes sur la situation de la couverture en soins, il faut s'attendre à ce que les besoins en nouveaux médecins de premier recours soient plus élevés que prévu dans le canton de Berne. Dans ce contexte et compte tenu du fait que les 35 places proposées affichent toujours complet, la SMCB, en collaboration avec le BIHAM, a déposé une proposition complémentaire pour dix postes supplémentaires.

Pour financer les frais salariaux mensuels de ces dix places, une contribution plus élevée sera versée par les cabinets formateurs et une somme de 282 107 francs par le canton. Les frais mensuels seront pris en charge à hauteur de 44 pour cent par le canton (4702 francs par mois) et de 56 pour cent par les cabinets formateurs (6000 francs). Ce modèle de financement est soutenu par le BIHAM et la SMCB. La commission de surveillance⁷ est chargée d'élaborer un processus de répartition des postes basé sur une différence de participation aux frais des cabinets formateurs (participation aux frais salariaux mensuels de 4667 francs ou participation plus élevée de 6000 francs). L'ordre chronologique d'arrivée des candidatures envoyées au BIHAM devrait être déterminant pour la répartition. Cette approche simple et transparente récompense les cabinets formateurs disposant d'une planification à long terme.

Le montant du fonds de flexibilité destiné à venir en aide aux cabinets défavorisés est maintenu à 84 000 francs et doit permettre à ceux-ci de réduire leur participation aux frais salariaux mensuels, et ce quel que soit le montant de la contribution dont ils s'acquittent (4667 francs ou 6000 francs). Restent considérés comme cabinets défavorisés les cabinets individuels, les cabinets pédiatriques, les cabinets participant à un projet pilote et les cabinets situés dans une région menacée par la pénurie de médecins. La commission de surveillance reste chargée d'évaluer les demandes et continuera de statuer sur l'affectation des ressources.

Le Conseil-exécutif et les partenaires contractuels du BIHAM se sont accordés sur le fait que la contribution cantonale destinée au bureau de coordination devait être augmentée de 200 000 francs à 215 000 francs en raison de la charge de travail croissante en lien avec les dix places supplémentaires.

La subvention cantonale sera portée en conséquence à 1 850 000 francs par année.

⁷ Voir note 3

4. Financement

Le financement se présente comme suit :

Budget total : coûts annuels du programme d'assistantat en cabinet médical 2023–2026								
		2019-2022		2023-2026		2023-2026		2023-2026
		par poste	pour 35 postes	par poste	pour 35 postes	par poste supplém. à partir du 36 ^e	pour 10 postes	total 45 postes
Frais salariaux	Frais salariaux de base, prestations sociales incluses ¹	58 823.00	2 058 805.00	60 990.65	2 134 672.75	60 990.65	609 906.50	
	Allocations familiales et d'entretien	720.00	25 200.00	720.00	25 200.00	720.00	7 200.00	
	Réserve	2 500.00	87 500.00	2 500.00	87 500.00	2 500.00	25 000.00	
	Total	62 043.00	2 171 505.00	64 210.65	2 247 372.75	64 210.65	642 106.50	2 889 479.25
Cabinets formateurs	Contribution aux frais salariaux	27 000.00	945 000.00	28 000.00	980 000 000.00	36 000.00	360 000.00	
	Contribution aux frais administratifs ²	1 800.00	63 000.00	1 800.00	63 000.00	1 800.00	18 000.00	
	Fonds de flexibilité ³	-2 400.00	-84 000.00	-2 400.00	-84 000.00			
	Contribution totale des cabinets formateurs⁴	26 400.00	924 000.00	27 400.00	959 000.00	37 800.00	378 000.00	1 337 000.00
Canton	Contribution aux frais salariaux, fonds inclus	37 443.00	1 310 505.00	38 610.65	1 351 372.75	28 210.65	282 106.50	1 633 479.25
	Contribution au bureau de coordination	5 714.29	200 000.00	5 714.29	200 000.00	1 500.00	15 000.00	215 000.00
	Contribution totale du canton	43 157.29	1 510 505.00	44 324.94	1 551 372.90	29 710.65	297 106.50	1 848 479.25
	Contribution du canton arrondie (montant déterminant du crédit)							1 850 000.00
	Différence entre la contribution du canton 2023–2026 et celle de 2019–2022			1 167.65	40 867.75	29 710.65	297 106.50	337 974.25 (montant du crédit arrondi à 339 495.00)
¹ Calcul des coûts fondé sur le tableau des classes de traitement pour le personnel cantonal (à partir du 1^{er} janvier 2021) et sur la CCT pour les cliniques et hôpitaux bernois, en supposant par ailleurs que les médecins-assistantes et médecins-assistants se trouvent en 5^e année de formation postgrade (un poste de six mois, 13^e salaire compris, à CHF 53 366,95). ² Frais administratifs versés directement à la Fondation FMF (établissement du contrat de travail, affiliation aux assurances sociales, etc.) ³ La contribution est réduite lorsque les conditions sont remplies et que la demande est approuvée. Si le montant de 84 000 francs annuel n'est pas utilisé dans son intégralité, le solde revient au canton. ⁴ La contribution des cabinets formateurs (frais salariaux et frais administratifs) pour les 35 places existantes est une moyenne calculée sur la base de la participation effective : les cabinets formateurs qui ne bénéficient pas du fonds de flexibilité s'acquitteront d'un montant de 29 800 francs par poste à partir de 2023, tandis que ceux qui reçoivent un soutien du fonds paieront en règle générale 22 600 francs par poste. La contribution pour les dix places supplémentaires ne bénéficie pas du soutien du fonds.								

5. Proposition

Nous vous invitons à approuver le projet d'arrêté ci-joint.