



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	121-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2024.RRGR.177
Déposée le :	03.06.2024
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC) (porte-parole) Gerber (Schüpfen, Le Centre) Jordi (Bern, PS) de Meuron (Thun, Les VERT-E-S) Michel (Schattenhalb, UDC) Leuenberger (Uettligen, PEV) Gasser (Ostermundigen, PVL) Eigenmann (Bern, Le Centre) Blatti (Oberwil i. S., UDF)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 06.06.2024
N° d'ACE :	792/2024 du 14 août 2024
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Vote point par point Point 1 : rejet Point 2 : adoption Point 3 : adoption Point 4 : adoption et classement

Vers une réorganisation durable, consolidée et ciblée des soins assurés par les services de maintien à domicile dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Appliquer l'appel d'offres OMC 2025 visant l'attribution des contrats de prestations 2026 à 2029 portant sur la garantie de la couverture des besoins en soins ambulatoires aux périmètres actuels de soins à domicile sans en modifier la systématique d'indemnisation.
2. Prendre en considération, au moment de définir les nouvelles régions de soins à domicile, les structures de soin et les collaborations en cours et prévues, ainsi que consolider ces dernières de concert avec les associations compétentes en tenant compte de possibles synergies.
Les régions de soins dont les contours sont définitifs, lesquelles sont à la base des appels d'offres OMC, doivent obligatoirement être rendues publiques d'ici au 31 décembre 2024.
3. Définir de façon contraignante d'ici au 31 décembre 2024 au plus tard les critères d'aptitude relatifs à la structure organisationnelle que les potentiels partenaires contractuels doivent remplir pour pouvoir soumettre leur dossier en vue de l'appel d'offres OMC concernant l'attribution des contrats de prestations.

Si la sous-traitance ou les communautés de soumissionnaires sont admises, il convient de définir les processus correspondants de financement et de facturation ainsi que de mise à disposition des données entre la DSSI et les prestataires.

4. Expliquer d'ici au 31 décembre 2024 la plus-value que représentera la réorganisation des régions de soins pour la population, pour la qualité et la garantie des soins et de l'approvisionnement ainsi que pour les prestataires.

Développement :

Depuis 2022, le contrat de prestations visant à garantir l'obligation de prise en charge dans les 47 régions de soins actuelles est adjugé sur la base d'un appel d'offres OMC. En d'autres termes, les organisations de maintien à domicile ayant une obligation de prise en charge doivent se porter activement candidates en bonne et due forme pour poursuivre leurs services dans leur région. Le prochain appel d'offres OMC concernant le contrat de prestations des régions du canton de Berne aura lieu au cours du premier trimestre 2025 et vaudra pour la période allant de 2026 à 2029.

Cela fait un moment que la DSSI a annoncé que les nouvelles régions de soins devaient être indexées sur les cinq régions documentées dans le rapport de PwC « Le paysage hospitalier bernois en mutation ». Dans l'Infolettre Soins à domicile du 4 mai 2023, la DSSI a présenté la marche à suivre concrète :

1^{er} trimestre 2024 : annonce des futurs périmètres de soins à **domicile** (le cas échéant, communication des périmètres valables pour l'appel d'offres, si introduction ultérieure des périmètres définitifs).

2^e trimestre 2024 : communication des conditions générales de l'appel d'offres, à savoir structure tarifaire (barème, forfaits maximaux, indemnités de déplacement), modalités de collaboration entre les fournisseurs de prestations et impact tarifaire des coopérations.

1^{er} trimestre 2025 : appel d'offres.

L'appel d'offres OMC a été annoncé sur la plateforme simap.ch le 30 avril 2024 et les futures régions de soins ont été publiées le jour même sur la page Internet de la DSSI, soit avec un mois de retard. Dans le même temps, le rapport de l'Obsan mandaté par la DSSI intitulé « Réorganisation des régions de planification des soins à domicile dans le canton de Berne » a été rendu public.

Dans son rapport, l'Obsan recommande explicitement de tenir compte des coopérations et réseaux existants. La DSSI a fait fi de ce critère. L'évaluation d'une variante consistant en une ceinture urbaine avec les communes limitrophes de Berne, que la DSSI a demandé à l'Obsan, n'est pas conforme à la recommandation de l'Obsan. Celui-ci se contente de qualifier d'envisageable la variante de ceinture urbaine choisie effectivement par la DSSI et constate que cette option va à l'encontre du critère d'orientation vers l'espace de vie. Pourtant, en dépit des conclusions de l'Obsan, la DSSI a justement prévu d'appliquer ce modèle.

La version pour la consultation de la stratégie partielle « Soins intégrés » (état : novembre 2023) indique que le canton de Berne promeut une mise en réseau à la fois horizontale et verticale des différents fournisseurs de prestations. L'intégration organisationnelle se caractérise par le regroupement de plusieurs organisations en réseau, par exemple un hôpital régional qui s'associe avec un EMS et un service de maintien à domicile. L'intensité de cette coopération peut varier, allant de la simple coordination à la fusion, en passant par la coopération. Or, de telles structures ne peuvent que difficilement être intégrées aux nouvelles régions de soins.

L'appel d'offres OMC pour la prochaine période sera lancé dans 17 des régions actuellement définies par la DSSI. Ces régions de soins ont différentes tailles ; dans de nombreux cas, il est difficile de reconnaître une quelconque logique tirée de la pratique ou de potentielles synergies. Les régions sont très hétérogènes, regroupant aussi bien 20 500 que 139 000 habitantes et habitants, ou employant entre 73 et 619 collaboratrices et collaborateurs, pour un total de 35 000 à 260 000 heures de prestations par an. Dans quatre ans, une nouvelle étape de consolidation est prévue, cette fois sur la base probable de 12 régions de soins. Les organisations de maintien à domicile qui seront concernées ne sont pas encore connues, tout comme il n'est pas encore certain que l'appel d'offres OMC aura bien lieu au premier trimestre 2025 dans les régions désormais annoncées, ou si ces régions subiront encore des adaptations. Malgré les informations désormais disponibles, cette situation empêche les organisations d'entamer les travaux de préparation et de planifier sur le long terme.

L'Association cantonale bernoise d'aide et de soins à domicile et ses membres assurent qu'ils participeront activement à la consolidation des régions si elles offrent une plus-value attestée dans le sens d'un approvisionnement adéquat, de bonne qualité et orienté sur les besoins, et que l'on octroie suffisamment de temps aux services de maintien à domicile indépendants et utiles à la couverture des soins pour s'organiser en conséquence. Or, il manque pour l'heure une vision concrète ainsi que de nombreux jalons essentiels, notamment les critères d'aptitude que les structures organisationnelles doivent remplir pour répondre à l'appel d'offres. De même, il n'est pas clair s'il est nécessaire que les éventuelles communautés de soumissionnaires existent déjà au moment de la soumission des offres ou si une déclaration d'intention suffit. Les informations relatives au modèle de financement et au flux de données dans le cas d'une solution impliquant une sous-traitance font également défaut.

Les soins extrahospitaliers gagnent toujours plus en importance, les séjours hospitaliers étant toujours plus courts et les services de soins à domicile assumant aussi des tâches relevant des soins hospitaliers (hospital@home). En outre, le canton de Berne abrite toujours plus de personnes âgées, qui souhaitent elles aussi rester à la maison lorsqu'elles sont tributaires de soins.

Les services de maintien à domicile déterminants dans le canton de Berne sont des PME de taille moyenne à grande. Or, il est vrai que les regroupements nécessitent une planification et une mise en œuvre minutieuses et adéquates si l'on souhaite éviter de compromettre l'accès généralisé des prestations des services de maintien à domicile. Le temps mis à disposition par la DSSI (l'appel d'offres OMC étant prévu au premier trimestre 2025) est bien trop court pour garantir cela.

La présente motion demande donc une adaptation du calendrier. Ce sursis vise en outre à réévaluer la définition des nouvelles régions de soins, afin que de véritables synergies puissent voir le jour lors de cette phase de consolidation intensive et qu'une plus-value puisse être créée pour la population bernoise. Ce délai doit être combiné à la communication de tous les jalons essentiels, de sorte que les organisations actives sur le libre marché puissent se préparer avec sérieux.

Motivation de l'urgence : l'appel d'offres OMC est prévu, selon l'information de la DSSI, au premier trimestre 2025. Il faudrait s'atteler immédiatement à la réorganisation des 47 régions de soins actuelles, dans une course contre la montre sans égale.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive), puisque sa réalisation relève des compétences du Conseil-exécutif à exécuter les actes législatifs, à statuer sur les recours et à remplir les tâches qui lui incombent (art. 90, al. 1, lit. d, f et h ConstC). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Par ailleurs, conformément à la loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPA-Soc)¹, il revient à la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) de veiller à la mise à disposition des programmes requis pour le soutien aux personnes ayant besoin d'une prise en charge et de soins (art. 2, al. 1, lit. a et art. 25 à 27). Dans l'ordonnance d'exécution², le Conseil-exécutif a largement délégué à l'Office de la santé (ODS) de la DSSI les tâches et compétences visant à assurer la couverture des besoins de la population en soins ambulatoires. L'ODS est notamment chargé de définir des périmètres³ appropriés (art. 21 OPASoc) et de conclure des contrats de prestations (art. 25 ss).

Le projet de réorganisation dans le domaine du maintien à domicile prévoit de réduire le nombre de régions de soins (47 à l'heure actuelle), qui seront dès lors plus étendues, de manière à garantir durablement la couverture ambulatoire dans le canton de Berne. Il se fonde sur les analyses de l'Observatoire suisse de la santé (Obsan)⁴. La nouvelle constellation s'appliquera à compter de 2026.

Formées au fil du temps, les 47 régions actuelles couvrent des populations allant de 2500 à 139 000 personnes. Il est planifié de les ramener à 17, chaque nouveau bassin comptant au moins 20 000 habitantes et habitants. D'un point de vue géographique, ces régions s'inscrivent dans le modèle 4+ préconisé par le canton. L'ODS conclura de nouveaux contrats de prestations portant sur la garantie de la couverture des besoins pour la période 2026-2029.

Après la première annonce préalable du 30 avril 2024 sur old.simap.ch concernant l'appel d'offres (numéro 1414581), l'ODS en a publié une seconde le 27 juin 2024 (numéro 1430347) pour signaler l'autorisation de la sous-traitance et, à certaines conditions, l'admission de communautés de soumissionnaires. Il a par ailleurs précisé que le système d'indemnisation resterait en principe inchangé.

Point 1

La motion exige d'appliquer l'appel d'offres visant l'attribution des contrats de prestations 2026 à 2029 portant sur la garantie de la couverture des besoins en soins ambulatoires aux périmètres actuels de soins à domicile sans en modifier la systématique d'indemnisation.

Comme indiqué ci-dessus, la DSSI a l'intention de conserver le système de rémunération en vigueur pour la période contractuelle 2026-2029. Elle entend toutefois revoir et réorganiser les 47 régions de soins actuelles. La DSSI a opté pour une réduction moyenne de leur nombre, qui passerait à 17, chaque territoire comprenant une population minimale de 20 000 personnes. Elle est cependant disposée à adapter si nécessaire les 17 régions prévues selon des critères objectifs. Les services d'aide et de soins à domicile (ASAD) avec ou sans contrat de prestations ont été invités à se prononcer à ce sujet.

¹ RSB 860.2

² Ordonnance du 24 novembre 2021 sur les programmes d'action sociale (OPASoc ; RSB 860.21)

³ Ci-après régions

⁴ [Obsan Rapport 03/2024, Réorganisation des régions de planification des soins à domicile dans le canton de Berne \(PDF\)](#)

L'ODS est en train d'évaluer les réponses. Au vu des premiers résultats, il apparaît que le maintien des 47 régions actuelles ne serait pas pertinent étant donné, d'une part, les efforts de collaboration suprarégionale déjà déployés par les services ASAD et, d'autre part, les préférences exprimées par ces derniers. Autrement dit, tant le canton de Berne que les services ASAD tiennent à poursuivre la réorganisation entamée dans le but de créer des structures appropriées permettant de faire face à la pénurie de personnel et de disposer de soins à domicile durables et intégrés (voir aussi le point 4).

Dès lors, le Conseil-exécutif demande le rejet du point 1.

Point 2

Comme indiqué dans la réponse au point 1, la DSSI est disposée à adapter les 17 régions prévues selon des critères objectifs, sur la base des avis exprimés par les services ASAD. Les collaborations existantes ou planifiées seront prises en compte dans une perspective globale.

L'ODS fera part d'ici le 31 décembre 2024 des régions de soins définitives prévues, sur lesquelles se fondera l'appel d'offres. Cette communication préalable vise à donner suffisamment de temps aux soumissionnaires potentiels pour s'organiser.

Dès lors, le Conseil-exécutif préconise l'adoption du point 2.

Point 3

Comme indiqué dans l'annonce préalable publiée le 30 avril 2024 sur old.simap.ch, l'ODS prévoit de publier dans le courant du 1^{er} trimestre 2025 l'appel d'offres concernant la garantie de la couverture des besoins d'aide et de soins à domicile dans le canton de Berne pour la période 2026-2029.

Conformément à l'article 27, alinéa 1 de l'accord intercantonal du 15 novembre 2019 sur les marchés publics (AIMP 2019)⁵, l'adjudicateur définit les critères d'aptitude de manière exhaustive dans l'appel d'offres ou dans les documents d'appel d'offres. En l'occurrence, cette tâche revient à l'ODS. Les critères d'aptitude seront disponibles lors de la publication sur simap.ch, tout comme les conditions d'admission de sous-traitants et de communautés de soumissionnaires. Cette procédure garantit que toutes les organisations potentiellement intéressées bénéficient des mêmes informations au même moment.

Il n'est pas sûr que l'appel d'offres puisse être publié d'ici la fin 2024, étant donné que les nouvelles régions doivent avoir été délimitées définitivement pour finaliser les documents requis. Il va de soi que les prescriptions légales concernant les délais seront respectées. Il est également prévu de laisser 60 jours (au lieu de 40) pour la remise des offres.

Les processus de financement et de facturation ainsi que de mise à disposition des données mentionnés au point 3 de la motion sont réglés par l'OPASoc, qui est adaptée annuellement dans le cadre de la procédure législative ordinaire, vu l'actualisation des tarifs et des coûts normatifs.

Dans ces conditions, le Conseil-exécutif propose d'adopter le point 3 de la présente motion.

Point 4

En réorganisant les régions de soins à domicile, la DSSI vise à lutter durablement contre la pénurie de personnel qualifié et à garantir une couverture en soins ambulatoires dans toutes les régions du canton. Le nombre de personnes prises en charge à domicile ne cesse de croître en raison tant de l'évolution démographique que du virage ambulatoire. Or qui dit hausse des besoins en soins dit hausse des besoins en personnel. Garantir des offres de soins ambulatoires à long terme sur l'entier du territoire constitue une gageure de taille. Faute du personnel requis, les services ASAD pourraient par exemple être amenés – malgré un mandat de prestations du

⁵ RSB 731.2-1

canton – à devoir refuser toute nouvelle patientèle ou à ne pas pouvoir fournir davantage de prestations à leur clientèle existante.

La DSSI souhaite prendre des mesures structurelles pour éviter d'en arriver à une telle situation, au moyen de la réorganisation des régions de soins. Le paysage bernois du maintien à domicile se caractérise aujourd'hui par une multitude de services ASAD de relativement petite taille employant peu de personnel. Selon la DSSI, une couverture en soins ambulatoires à long terme nécessite des unités plus importantes et des suprastructures permettant de profiter encore davantage d'effets de synergie et d'économies d'échelle.

Des organisations de plus grande envergure facilitent par exemple la répartition des tâches et la spécialisation et, partant, sont plus à même d'attirer de la main-d'œuvre et de la fidéliser, sans compter qu'elles peuvent offrir des conditions de travail plus souples, en termes d'horaires notamment.

En résumé, la DSSI vise à créer un cadre permettant d'assurer une couverture en soins durable. Les 17 nouvelles régions prévues, d'une population d'au moins 20 000 personnes chacune, ont été définies compte tenu du modèle 4+, des frontières tant communales que linguistiques et de la continuité spatiale.

Étant donné les explications qui précèdent, le Conseil-exécutif propose l'adoption et le classement du point 4.

Destinataire

– Grand Conseil