



Rapport

Date de la séance du CE : 26 février 2025
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire : 2024.GSI.2011
Classification : Non classifié

Crédit-cadre 2024-2027 concernant les autres contributions au sens de la loi sur les soins hospitaliers ; crédit complémentaire à l'AGC 1266/2023 du 14 mars 2023 et crédit supplémentaire 2025 pour le groupe de produits Santé publique (9105)

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	3
3.1	Rappel	4
3.2	Caractéristiques du projet	4
3.2.1	Augmentation des dépenses pour les formations postgrades en médecine et en pharmacie (art. 140 à 150c LSH)	4
3.2.2	Augmentation de l'indemnisation des prestations ambulatoires en milieu hospitalier (art. 59 à 62 LSH)	6
3.2.3	Crédit-cadre 2024-2027 concernant les autres contributions au sens de la loi sur les soins hospitaliers ; crédit complémentaire à l'AGC 1266/2023 du 14 mars 2023 (récapitulatif)	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
6.	Répercussions sur les communes	8
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	8
8.	Proposition	8

1. Synthèse

Outre la rémunération forfaitaire des traitements hospitaliers réglementée à l'article 58 LSH¹, le canton peut accorder d'autres contributions. Conformément à l'article 139, alinéa 1 LSH, le Grand Conseil arrête en règle générale tous les quatre ans un crédit-cadre concernant différentes contributions, indemnisations et dépenses, qui ont été adoptées le 14 mars 2023 par le Grand Conseil pour la période 2024-2027 (2022.GSI.2375).

Par ACE 971/2024 du 18 septembre 2024, le Conseil-exécutif a chargé la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) de mettre en place des mesures visant à améliorer durablement les conditions-cadre pour les hôpitaux dans le canton de Berne, en particulier dans les domaines de la formation postgrade en médecine et en pharmacie ainsi que des prestations ambulatoires fournies par les cliniques pédiatriques du canton de Berne. Les forfaits versés en faveur des formations postgrades en médecine et en pharmacie ainsi que des prestations ambulatoires fournies par les cliniques pédiatriques ne sont actuellement pas suffisants pour couvrir les coûts et doivent donc être revus à la hausse. En ce qui concerne l'indemnisation des cliniques pédiatriques, cette augmentation doit durer jusqu'à la fin de la phase de neutralité des coûts résultant de l'introduction des nouvelles structures tarifaires.

Par ACE 59/2025 du 29 janvier 2025, le Conseil-exécutif a décidé, compte tenu de la déclaration de planification 6a.4 Michel (UDC) concernant le budget 2025 et le plan intégré mission-financement 2026-2028 ainsi que de l'amélioration de la situation financière, d'augmenter dès 2025 ces contributions, sous réserve d'un référendum financier.

Par ailleurs, l'augmentation des indemnités rend nécessaire une révision de l'OSH².

Les mesures entreront en vigueur rétroactivement au 1^{er} janvier 2025.

Les fonds supplémentaires requis, qui devraient s'élever à 107,8 millions de francs, ne peuvent pas être compensés dans le crédit-cadre adopté le 14 mars 2023 par le Grand Conseil (2022.GSI.2375), étant donné que celui-ci porte sur des montants déjà engagés et qu'une compensation aurait des conséquences négatives sur la couverture en soins.

Étant donné que les moyens financiers requis ne sont pas inscrits dans le budget 2025, il est nécessaire de prévoir, outre le crédit complémentaire, un crédit supplémentaire de 34,8 millions de francs pour le groupe de produits Santé publique. Compte tenu du volume de ce crédit, il n'est pas possible de compenser le dépassement budgétaire attendu sans entraîner des répercussions sur d'autres domaines de la DSSI.

2. Bases légales

- Articles 59 à 62, 104 à 105c et 139 de la loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11)
- Articles 20a, 20b, 31c à 31e de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les soins hospitaliers (OSH ; RSB 812.112)
- Article 4a de l'ordonnance de Direction du 23 novembre 2021 sur les soins hospitaliers (ODSH ; RSB 812.113)

¹ Loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11)

² Ordonnance sur les soins hospitaliers (OSH ; RSB 812.112)

- Articles 9, 28, 30, alinéa 1, et articles 35 et suivants de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0)
- Articles 9 et 25 de l’ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1)

3. Description de l’affaire

Par ACE 971/2024 du 18 septembre 2024, le Conseil-exécutif a chargé la DSSI de prévoir des mesures visant à améliorer durablement les conditions-cadre pour les hôpitaux du canton de Berne.

Le présent projet d’arrêté vise à pérenniser les prestations nécessaires à la couverture des besoins en soins de la population bernoise.

Le Conseil-exécutif demande une adaptation de l’indemnisation des prestations de formation postgrade de 15 000 francs par équivalent plein temps en formation, ce qui portera l’indemnité pour les places de formation à 30 000 francs dans les disciplines médicales où l’offre est suffisante et à 65 000 francs dans les régions manquant de médecins et/ou dans les disciplines médicales où l’offre est insuffisante. Une indemnité de 30 000 francs sera désormais également versée pour les formations postgrades en pharmacie.

Par ailleurs, le nombre de places de formation postgrade en médecine et en pharmacie est en augmentation : il faut compter sur quelque 160 places supplémentaires par an.

Une augmentation similaire des indemnités pour les formations postgrades en médecine dans le domaine ambulatoire sera soumise au Conseil-exécutif dans une affaire distincte.

En outre, l’indemnisation annuelle des prestations ambulatoires des deux cliniques pédiatriques du canton de Berne (Berne et Bienne) doit augmenter de 10 millions de francs et être portée à 14,5 millions de francs. Le soutien financier doit être limité dans le temps, jusqu’à ce que la phase de neutralité des coûts résultant de l’introduction (prévue au 1^{er} janvier 2026) du système tarifaire cohérent en milieu ambulatoire (TARDOC et forfaits ambulatoires) soit levée par la Confédération.

Lors de sa séance du 11 décembre 2024, le Conseil-exécutif a discuté, dans le cadre d’un entretien, de la déclaration de planification 6a.4 adoptée lors du débat budgétaire. Celle-ci charge le Conseil-exécutif de vérifier la pertinence des indemnités pour les formations postgrades en médecine et en pharmacie ainsi que celles pour les prestations ambulatoires des deux cliniques pédiatriques du canton de Berne et, le cas échéant, de veiller à une meilleure couverture des coûts des indemnités dès 2025. Lors de sa séance du 11 décembre 2024, le Conseil-exécutif a décidé d’assortir l’augmentation des indemnités d’une condition, à savoir la redistribution de dividendes de la Banque nationale suisse aux cantons.

Cette redistribution ayant été confirmée, le Conseil-exécutif a décidé le 29 janvier 2025, après un deuxième entretien mené le 22 janvier 2025, d’augmenter dès 2025 les indemnités pour les formations postgrades en médecine et en pharmacie ainsi que celles pour les prestations ambulatoires des deux cliniques pédiatriques du canton de Berne. La Direction de la santé, des affaires sociales et de l’intégration a été chargée de la mise en œuvre de cette mesure.

Pour ces raisons, un crédit complémentaire au crédit-cadre 2024-2027 concernant les autres contributions au sens de la LSH (ACE 1266/2023 du 14 mars 2023) et un crédit supplémentaire sont nécessaires pour 2025.

3.1 Rappel

Outre la rémunération forfaitaire des traitements hospitaliers réglementée à l'article 58 LSH, le canton peut accorder d'autres contributions.

Conformément à l'article 139 LSH, le Grand Conseil arrête en règle générale tous les quatre ans un crédit-cadre concernant

- le subventionnement des essais pilotes,
- le subventionnement de l'innovation médicale,
- l'indemnisation des prestations ambulatoires en milieu hospitalier,
- l'indemnisation des prestations de gestion intégrée des soins,
- l'indemnisation des prestations supplémentaires,
- l'indemnisation des prestations de base fixes,
- l'indemnisation de la formation postgrade en médecine et en pharmacie.

Le crédit-cadre en cours (2022.GSI.2375) a été arrêté le 14 mars 2023 par le Grand Conseil, pour quatre ans (2024-2027).

Par ACE 971/2024 du 18 septembre 2024, le Conseil-exécutif a chargé la DSSI de prévoir des mesures visant à améliorer durablement les conditions-cadre pour les hôpitaux du canton de Berne.

3.2 Caractéristiques du projet

Par le présent crédit complémentaire au crédit-cadre 2024-2027 concernant les autres contributions au sens de la LSH (ACE 1266/2023 du 14 mars 2023), les mesures suivantes sont mises en œuvre rétroactivement au 1^{er} janvier 2025, sous réserve d'un référendum financier, pour améliorer durablement les conditions-cadre dans les hôpitaux du canton de Berne.

3.2.1 Augmentation des dépenses pour les formations postgrades en médecine et en pharmacie (art. 140 à 150c LSH)

3.2.1.1 Indemnisation des formations postgrades :

- dans les disciplines médicales où l'offre est suffisante
- pour les formations postgrades en pharmacie
- dans les disciplines médicales où l'offre est insuffisante

Selon l'article 49, alinéa 3 LAMal³, les coûts de la recherche et de la formation universitaire – et donc aussi la formation postgrade en médecine et en pharmacie reconnue par la LPMéd⁴ – ne sont pas couverts par les tarifs. Ils doivent être pris en charge par les hôpitaux, les organismes responsables ou le canton d'implantation. Il s'agit donc de dépenses liées.

L'article 31c, alinéa 2, lettres a et c OSH prévoit que le canton participe aux coûts de la formation postgrade en médecine et en pharmacie dans un hôpital répertorié bernois à hauteur

³ Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10)

⁴ Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (loi sur les professions médicales ; RS 811.11)

actuellement de 15 000 francs par année et par équivalent plein temps. Ce montant passera de 15 000 francs à 30 000 francs.

Cette hausse est nécessaire, car il a été démontré dans la pratique que les coûts ne sont pas couverts. Une comparaison intercantonale a en outre révélé que plusieurs cantons versent déjà des indemnités plus élevées que celles du canton de Berne ou prévoient de le faire.

Conformément à l'article 4a, alinéa 1 ODSH, la pédiatrie ainsi que la psychiatrie et la psychothérapie d'enfants et d'adolescents sont considérées comme des disciplines médicales dans lesquelles l'offre est insuffisante pour ce qui est de l'indemnisation de la prestation de formation postgrade. Conformément à l'article 31c, alinéa 2, lettre *b* OSH, le canton indemnisait jusqu'à présent chaque formation postgrade dans ces disciplines à hauteur de 50 000 francs par année et par équivalent plein temps. Ce forfait doit lui aussi être augmenté de 15 000 francs pour atteindre 65 000 francs par équivalent plein temps.

Pour établir le montant du crédit 2024-2027 concernant les autres contributions au sens de la LSH (ACE 1266/2023 du 14 mars 2023), il a été tablé sur 1400 places de formation postgrade. Or le nombre de places de formation postgrade en médecine et en pharmacie est en augmentation : il faut compter sur quelque 160 places supplémentaires par an, ce qui représente des coûts supplémentaires de quelques 25,8 millions de francs par an (1400 places de formation x augmentation de 15 000 francs + 160 places de formation postgrade supplémentaires x nouvelle indemnité de 30 000 francs).

Si l'on part du principe que l'indemnité de 65 000 francs entraînera une augmentation de 20 places de formation postgrade dans les disciplines où l'offre est insuffisante, il en résulte des coûts supplémentaires de 700 000 francs (20 x 35 000 francs).

Avec l'adaptation de l'indemnisation des prestations de formation postgrade de 15 000 francs par équivalent plein temps en formation, le versement compensatoire visé à l'article 31d, alinéa 2 OSH se monte désormais aussi à 30 000 francs.

Les coûts supplémentaires pour la mise en œuvre de ces mesures se montent à 36,5 millions de francs par an. À noter que cette estimation des coûts ne tient pas compte du versement compensatoire plus élevé (+ 1,7 mio CHF) que le canton de Berne recevra en 2025 en raison de l'augmentation des prestations de formation réglementées dans la convention sur le financement de la formation médicale postgrade (CFFP). Selon les dernières estimations de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), le canton de Berne recevra pour l'année 2025 non pas 1 million de francs comme prévu au budget, mais 2,7 millions de francs. Il n'existe donc pas encore de base décisionnelle pour 2026 et 2027.

3.2.1.2 Promotion des places de formation postgrade dans les régions et les disciplines médicales où l'offre est insuffisante

Conformément à l'article 4a, alinéa 2, lettres *a* à *d* ODSH, la médecine interne générale, la psychiatrie et psychothérapie, la pédiatrie ainsi que la psychiatrie et psychothérapie d'enfants et d'adolescents sont considérées comme des disciplines médicales dans lesquelles l'offre est insuffisante pour ce qui est de l'indemnisation de la prestation de formation postgrade. Conformément à l'article 31e, alinéa 1, lettre *a* OSH, le canton verse un montant de 50 000 francs par équivalent plein temps pour une place de formation postgrade qui concerne une discipline médicale dans laquelle l'offre est insuffisante ou qui est proposée dans une

région manquant de médecins. Avec l'augmentation de 15 000 francs (voir point 3.2.1.1), cette contribution passe elle aussi à 65 000 francs.

Pour établir le montant du crédit 2024-2027 concernant les autres contributions au sens de la LSH (ACE 1266/2023 du 14 mars 2023), il a été tablé sur 100 places de formation postgrade qui concernent une discipline médicale dans laquelle l'offre est insuffisante ou qui sont proposées dans une région manquant de médecins. Aucune autre place de formation postgrade n'est prévue.

3.2.2 Augmentation de l'indemnisation des prestations ambulatoires en milieu hospitalier (art. 59 à 62 LSH)

Les deux cliniques pédiatriques du canton de Berne (à l'Hôpital de l'Île et au Centre hospitalier de Bienne) fournissent des prestations nécessaires à la couverture en soins, en proposant des traitements en mode ambulatoire chaque fois que c'est possible. Or, à Berne comme dans d'autres cantons, la tarification ambulatoire ne couvre actuellement pas les coûts, tout particulièrement en pédiatrie. Pendant la période 2020-2023, un déficit de 14,5 millions de francs a été enregistré en moyenne dans le secteur ambulatoire. Il se compose en moyenne de 12,5 millions de francs en moyenne pour la clinique pédiatrique de l'Hôpital de l'Île et de 2 millions de francs pour la clinique pédiatrique du Centre hospitalier de Bienne. Néanmoins, pour continuer d'assurer une couverture en soins à la fois nécessaire et judicieuse, le financement annuel doit augmenter de 10 millions et passer à 14,5 millions de francs.

Les cliniques pédiatriques suisses et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) cherchent des solutions pour remédier au sous-financement. À ce jour, il n'est toutefois pas certain qu'un modèle adéquat puisse être introduit d'ici à 2027 dans ce secteur indispensable à la couverture en soins. Le soutien financier doit se poursuivre jusqu'à ce que la phase de neutralité des coûts faisant suite à l'introduction du système tarifaire ambulatoire cohérent (TARDOC et forfaits ambulatoires) soit levée par la Confédération (d'ici env. 4 à 6 ans).

3.2.3 Crédit-cadre 2024-2027 concernant les autres contributions au sens de la loi sur les soins hospitaliers ; crédit complémentaire à l'AGC 1266/2023 du 14 mars 2023 (récapitulatif)

Crédit complémentaire à l'AGC 1266/2023 du 14 mars 2023	2025	2026	2027
Indemnisation supplémentaire pour les places de formation postgrade en médecine et en pharmacie 1400 (nombre de places de formation) x 15 000 francs (adaptation)	21 000 000	21 000 000	21 000 000
Augmentation du nombre de places de formation postgrade en médecine et en pharmacie 160 (places de formation postgrade supplémentaires) x 30 000 francs	4 800 000	4 800 000	4 800 000
Augmentation du nombre de places de formation dans les disciplines où l'offre est insuffisante 20 (nombre de places de formation) x 35 000 francs	700 000	700 000	700 000

Augmentation de 10 millions de francs pour l'indemnisation des prestations ambulatoires fournies par les deux cliniques pédiatriques (Berne et Bienne)	10 000 000	10 000 000	10 000 000
Augmentation de la contribution provenant de la CFFP ⁵	-1 700 000	*	*
Crédit complémentaire au crédit-cadre LSH 2026-2027	34 800 000	36 500 000	36 500 000

*Aucune prévision ne peut encore être établie pour les exercices 2026 et 2027

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Les contributions et les indemnités qui font l'objet du crédit-cadre ou du présent crédit complémentaire sont versées annuellement. Si la LSH prévoit la conclusion d'un contrat de prestations avec les fournisseurs de prestations, les versements sont effectués conformément à celui-ci. Dans le cas contraire, le canton procède aux versements par le biais d'une décision. Les versements sont publiés chaque année dans le rapport de gestion et les écarts dûment motivés.

En vertu de l'article 139, alinéa 2 LSH, la DSSI est l'autorité compétente pour l'utilisation des moyens consentis et l'exécution du présent arrêté.

Le crédit est soumis au référendum facultatif et doit être publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

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

Le présent projet d'arrêté vise à assurer durablement la couverture en soins de la population bernoise.

Il est lié à l'objectif suivant :

Objectif 3 : le canton favorise la cohésion sociale, la sécurité publique et l'intégration.

Le canton de Berne anticipe l'évolution des défis dans le domaine des soins et des services de santé. Il promeut la collaboration ainsi qu'une coordination régulière avec les prestataires.

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

Les conséquences financières sont présentées au chiffre 3 ci-avant. Le crédit complémentaire et le crédit supplémentaire n'ont aucune répercussion sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux du canton.

⁵ La CDS a fixé le montant du versement compensatoire 2025 au printemps 2024 sur la base de la statistique des hôpitaux ainsi que du nombre d'habitantes et d'habitants (données de 2022).

6. Répercussions sur les communes

Le crédit complémentaire et le crédit supplémentaire n'ont aucune répercussion directe sur les communes.

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

La politique sanitaire est étroitement liée à la politique économique et au développement durable. La santé de la population est une condition préalable importante à la création de valeur dans le domaine économique et au développement durable du canton. Le crédit complémentaire doit faire en sorte qu'une couverture en soins bien adaptée aux besoins continue d'être assurée et permette de répondre aux défis de demain. Il n'a cependant aucune conséquence directe sur l'économie, l'environnement et la société.

8. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Pièces jointes

- ACE