



Rapport

Date de la séance du CE : 14 août 2024
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire : 2023.GSI.325
Classification : Non classifié

Aides financières pour le DEP : financement transitoire. Crédit d'objet 2025 à 2029

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire/du projet	2
3.1	Rappel des faits	2
3.1.1	Affiliation à axsana SA et financement initial du canton de Berne	2
3.1.2	Aide financière fournie à axsana SA par le canton	3
3.1.3	Obstacles liés à la LDEP et introduction d'un financement transitoire par le biais de la révision partielle de la LDEP	3
3.2	Caractéristiques du projet	4
4.	Calendrier, modalités, organisation, compétences	5
5.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	6
6.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	6
7.	Répercussions sur les communes	6
8.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	7
9.	Résultat de la procédure de consultation ou de la consultation	7
10.	Proposition	7

1. Synthèse

Le 15 mars 2024, les Chambres fédérales ont adopté une révision partielle de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP ; RS 816.1) portant sur un financement transitoire. Cette modification constitue la base légale en vertu de laquelle la Confédération pourra allouer des aides visant à assurer le financement du dossier électronique du patient (DEP) jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision complète de la LDEP qui réglera clairement les rôles de la Confédération et des cantons et garantira le financement durable du DEP.

Le versement des contributions financières fédérales est subordonné à une participation des cantons au moins équivalente. Le montant de ces aides est défini sur la base du nombre de

DEP ouverts, afin d'inciter les communautés de référence à en promouvoir une diffusion aussi rapide que possible.

Entrant vraisemblablement en vigueur fin 2024, la révision partielle de la LDEP prévoit que la Confédération pourra verser des aides financières aux communautés de référence pendant cinq ans pour garantir l'exploitation et le développement du DEP. Le montant octroyé par DEP ouvert sera fixé dans les dispositions d'exécution. La Confédération envisage de verser un forfait de 30 francs, pour autant que les cantons participent dans la même mesure.

Ces aides financières seront plafonnées à un total de 30 millions de francs.

Le canton de Berne entend fournir un soutien financier à la communauté de référence Post Sanela Health SA pour chaque dossier qu'une personne domiciliée sur son territoire ouvre auprès de cette société. À cette fin, la DSSI conclura avec cette communauté un contrat définissant le montant des subventions cantonales pour la période allant de 2025 à 2029. Pendant toute la durée du financement transitoire, le canton versera une contribution s'élevant en principe à 30 francs par DEP ouvert, et cela à concurrence d'un plafond de 4 millions, ou jusqu'à épuisement de la subvention fédérale ou encore jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision complète de la LDEP. Dans tous les cas, la subvention cantonale sera (au moins) équivalente au forfait de la Confédération.

2. Bases légales

- Articles 23a et 26a de la loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (LDEP ; RS 816.1) révisée le 15 mars 2024
- Articles 2 et 4 de la loi du 2 décembre 1984 sur la santé publique (LSP ; RSB 811.01)
- Article 27, 29, 30, alinéa 1, 31 et 32 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0)
- Articles 21 et 27 de l'ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1)

3. Description de l'affaire/du projet

3.1 Rappel des faits

3.1.1 Affiliation à axsana SA et financement initial du canton de Berne

En vertu de la LDEP, tous les hôpitaux, maisons de naissance et établissements médico-sociaux figurant sur une liste hospitalière ou sur une liste des EMS au sens de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)¹ doivent s'affilier à une communauté ou à une communauté de référence de leur choix. La même obligation s'applique depuis 2022 aux médecins qui demandent l'admission à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie. Dans le cadre du projet « BeHealth », la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI, alors Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, SAP) a décidé, d'entente avec les associations de fournisseurs de prestations actifs dans le domaine de la santé, de s'affilier à la communauté de référence intercantonale d'axsana SA, déjà existante, dans le but de mettre en place et de développer le plus rapidement possible une communauté

¹ RS 832.10

de référence autofinancée à moyen terme pour l'ensemble de la population et des fournisseurs de prestations du canton de Berne.

Par arrêté du 29 mars 2018, le Grand Conseil a autorisé la DSSI (SAP) à engager des dépenses en vue de la constitution et du développement de cette communauté de référence. Le 6 août 2018, le canton de Berne a dès lors mandaté axvana SA et lui a octroyé un financement initial de 2 529 000 francs. Il était prévu que la moitié de ce financement initial soit remboursée au canton de Berne dès l'encaissement de la subvention fédérale.

3.1.2 Aide financière fournie à axvana SA par le canton

Depuis cette date, le DEP a été créé et les communautés de référence ont été certifiées, avec un certain retard il est vrai. La hausse croissante des exigences et les reports ont occasionné à axvana SA des surcoûts et un manque à gagner qui se sont traduits en 2020 par un problème de liquidités. En conséquence, divers cantons ont signé en décembre 2020 une lettre d'intention prévoyant leur participation à un financement transitoire, auquel des tiers sont aussi associés. Dans ce contexte, le canton de Berne a, en janvier 2021, converti en prêt la subvention fédérale dont le remboursement était exigible et octroyé un prêt supplémentaire de 0,2 million de francs. En vertu du contrat signé le 13 janvier 2021, le prêt accordé par le canton de Berne à axvana SA atteignait ainsi le montant de 1,4645 million de francs.

En octobre 2022, Poste CH Communication SA (la Poste) a acquis une part de 75 % du capital-actions d'axvana SA au moyen d'une augmentation de capital. Cette opération était subordonnée à un redressement préalable partiel d'axvana SA et à un abandon partiel des créances nées du contrat de prêt. Le canton de Berne a ainsi abandonné 0,5 million de francs de ses créances, de sorte que son prêt se chiffre désormais à 0,9645 million de francs ; cette créance a toutefois été postposée. Pour cette raison, les parties ont conclu un nouveau contrat le 25 août 2022². La prise de participation de la Poste a aussi eu pour conséquence un changement de la raison sociale d'axvana SA, qui s'appelle à présent Post Sanela Health SA.

En 2023, le canton de Berne a conclu un contrat arrivant à échéance fin 2024 avec Post Sanela Health SA afin que ses habitantes et habitants puissent utiliser sa plateforme d'auto-enregistrement en ligne pour ouvrir un DEP. Les parties ont convenu d'un budget plafonné à 0,5 million de francs qui couvre l'utilisation de cette plateforme, l'ouverture des dossiers et le recours au moyen d'identification (SwissID).

3.1.3 Obstacles liés à la LDEP et introduction d'un financement transitoire par le biais de la révision partielle de la LDEP

La lenteur de la diffusion du DEP et les découverts actuels des communautés de référence s'expliquent notamment par la complexité insoupçonnée du projet et par les dispositions encore en vigueur. En effet, la première mouture de la LDEP, adoptée en 2015, définit un grand nombre d'exigences, dont certaines sont difficiles à respecter, mais ne réglemente pas suffisamment la promotion, la mise en œuvre et le financement du DEP.

Comme indiqué en préambule, la révision partielle du 15 mars 2024 de la LDEP met en place un régime de financement transitoire valable durant cinq ans à compter de son entrée en vigueur, qui permet à la Confédération de verser des aides financières aux communautés de référence. Cette révision prévoit ainsi que la Confédération garantit l'exploitation et le

² Voir information du Conseil-exécutif du 21 juin 2022

développement du DEP jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision complète de la LDEP. La date d'introduction de la révision partielle n'est pas encore déterminée et doit être fixée par le Conseil fédéral.

Pouvant être versées durant les cinq ans suivant l'introduction de la révision partielle de la LDEP (voir les dispositions finales), ces aides sont subordonnées à une participation des cantons d'un montant au moins équivalent (art. 23a, al. 3) et sont déterminées par le nombre de DEP ouverts (art. 23a, al. 2). La loi incite ainsi les communautés de référence à développer rapidement le DEP. Par ailleurs, il sera possible de demander des aides financières pour tous les dossiers ouverts depuis la création de ces communautés (art. 26a).

Le montant alloué par dossier ouvert sera fixé par le Conseil fédéral (art. 23a, al. 2) et devrait s'élever à 30 francs selon le message du 6 septembre 2023³. Il appartient à l'Assemblée fédérale de fixer le montant maximal des aides financières de la Confédération en définissant un plafond des dépenses (art. 23b), qui s'élèvera vraisemblablement à 30 millions de francs.

Les dispositions d'exécution de la révision partielle de la LDEP ainsi que les modalités concrètes et la date d'entrée en vigueur de la révision complète de la LDEP ne sont pour l'instant pas définies.

3.2 Caractéristiques du projet

La prise de participation majoritaire de la Poste dans axvana SA, aujourd'hui Post Sanela Health SA, a permis de franchir une étape décisive dans l'harmonisation à l'échelle nationale des plateformes utilisées pour héberger les DEP. Swisscom, deuxième plus grand fournisseur de plateformes numériques en Suisse, s'est retiré du projet après la prise de participation de la Poste. La société Post Sanela Health SA est désormais la plus grande communauté de référence de Suisse et offre la possibilité aux habitantes et habitants de 12 cantons d'ouvrir un DEP grâce à l'infrastructure mise en place par la Poste. Les autres cantons seront couverts par d'autres communautés de référence⁴ qui se baseront sur la même infrastructure.

La Poste a fait du DEP la pierre angulaire de sa stratégie en matière de numérisation du secteur de la santé : elle promeut son développement et encourage la population suisse à ouvrir des dossiers électroniques, rendant ainsi la diffusion et l'utilisation du DEP nettement plus probables. C'est pourquoi le canton de Berne souhaite accorder, jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision complète de la LDEP, un soutien à Post Sanela Health SA conformément aux dispositions de la révision partielle de la LDEP régissant le financement transitoire.

Le montant des subventions cantonales est déterminé par le nombre de DEP ouverts par des personnes domiciliées dans le canton de Berne depuis la création de la communauté de référence Post Sanela Health SA, la contribution par DEP étant en principe équivalente au forfait versé par la Confédération, soit 30 francs.

Dans le canton de Berne, le nombre d'ouvertures de dossiers est estimé comme suit :

Évolution prévue du nombre de dossiers ouverts	2025	2026	2027	2028	2029
Total en début d'année	15 000	35 000	70 000	120 000	200 000
Nouvelles ouvertures de DEP	20 000	35 000	50 000	80 000	100 000

³ Dans le rapport explicatif relatif à la procédure de consultation, il était encore question d'un montant de 15 francs par dossier ouvert.

⁴ Emedo (Argovie), eSanita (Suisse orientale), Mon Dossier Santé (Neuchâtel), CARA (Suisse romande), e-Health Ticino.

Subventions par DEP ouvert

Confédération	CHF 30	CHF 30	CHF 30	CHF 30	CHF 30
Canton	CHF 30	CHF 30	CHF 30	CHF 30	CHF 30
	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF
Subventions cantonales (estimation)	600 000	1 050 000	1 500 000	2 400 000	3 000 000

Total des subventions cantonales sur cinq ans (estimation) : CHF 8 550 000

Plafond de dépenses pour le canton sur cinq ans : CHF 4 000 000

Les subventions cantonales totaliseraient ainsi 8,55 millions de francs au maximum, mais, du fait du montant limité de la subvention fédérale, la DSSI demande l'approbation d'un crédit d'objet plafonné à 4 millions de francs.

Conformément à ce qui précède, la subvention cantonale, s'élevant en principe à 30 francs par DEP ouvert, sera accordée uniquement

- pendant au plus cinq ans à compter de l'adoption du financement transitoire ;
- jusqu'à un plafond de 4 millions de francs ;
- tant que la subvention fédérale n'est pas épuisée ;
- jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision complète de la LDEP.

Il convient de relever que ce régime de financement est orienté sur les résultats des communautés de référence (mécanisme incitatif). Par ailleurs, il permet d'obtenir des subventions fédérales aussi pour Post Sanela Health SA, que le canton de Berne a aidé à mettre en place et qu'elle a déjà soutenue par le biais du financement initial et par l'abandon des créances.

D'un point de vue comptable, les subventions que le canton octroiera à Post Sanela Health SA seront compensées par le prêt qu'il a consenti à cette même société (voir point 3.1.2) jusqu'à ce que celui-ci soit entièrement amorti. Cette démarche permet au canton de se prémunir contre le risque que Post Sanela Health SA reporte le remboursement du prêt, voire ne le rembourse pas du tout.

Après l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LDEP, les communautés de référence pourront déposer chaque année des demandes à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour les dossiers qu'elles ont ouverts (art. 23c). La première année, leurs demandes pourront porter sur la totalité des DEP ouverts avant l'entrée en vigueur de la révision partielle (art. 26a).

Pour bénéficier d'une subvention fédérale, les communautés de référence doivent apporter la preuve que le canton a participé au moins dans la même mesure aux coûts (art. 23a). À cet effet, la communauté de référence Post Sanela Health SA adressera au canton de Berne une facture pour tous les DEP ouverts par des personnes domiciliées sur son territoire.

La révision complète de la LDEP mettra en place un modèle de répartition des charges entre la Confédération et les cantons qui garantira tant l'exploitation que le développement du dossier électronique. Les coûts d'exploitation annuels à la charge du canton de Berne sont estimés à environ 3 millions de francs.

4. Calendrier, modalités, organisation, compétences

L'entrée en vigueur de la révision partielle de la LDEP introduisant un financement transitoire, à fixer par le Conseil fédéral, est attendue pour fin 2024.

Le canton de Berne signera un contrat avec la société Post Sanela Health SA en vue de l'exécution du présent arrêté.

Les premières subventions fédérales pourront être demandées en 2024 ou en 2025 et seront versées durant cinq ans après l'entrée en vigueur de la révision, pour autant que l'enveloppe budgétaire ne soit pas épuisée auparavant. À cet effet, Post Sanela Health SA adressera chaque année au canton de Berne une facture établie sur la base du nombre de personnes domiciliées sur son territoire qui ont ouvert un DEP. Une fois que le canton aura réglé cette facture, Post Sanela Health SA confirmera à la Confédération que le ce dernier s'est acquitté de sa contribution et demandera le versement de la subvention fédérale.

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

Le programme gouvernemental de législature 2023-2026, qui montre comment le canton de Berne entend se développer à court, moyen et long terme, mentionne la transformation numérique parmi ses objectifs stratégiques. Le dossier électronique du patient est l'un des projets qui figurent sous cette rubrique : le canton en encourage et soutient activement l'introduction.

Ce programme vise aussi à promouvoir la collaboration dans le domaine des soins et des prestations de santé, dans le cadre de l'objectif stratégique « Cohésion sociale » : le canton de Berne doit ainsi anticiper l'évolution des défis dans le domaine des soins et des services de santé et promouvoir la collaboration ainsi qu'une coordination régulière avec les prestataires. À cet égard, il est essentiel de disposer d'un DEP performant et largement répandu qui contienne des données exploitables par les différents prestataires.

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

La promotion du DEP en vertu de la révision partielle de la LDEP aura un impact sur les finances du canton de Berne pour la période allant de 2025 à 2029. Il est ainsi prévu de verser à la communauté de référence Post Sanela Health SA, pour les DEP ouverts, une subvention cantonale d'un montant de 4 millions de francs qui devraient être répartis sur les exercices 2025 à 2029.

Cette subvention sera compensée par le prêt que le canton a accordé à Post Sanela Health SA.

L'arrêté aura des répercussions sur le personnel dans la mesure où il faudra préparer les bases contractuelles et, une fois l'an, vérifier et régler la facture émise par Post Sanela Health SA.

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des répercussions sur l'organisation, l'informatique ou les locaux.

7. Répercussions sur les communes

Aucune

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

Le DEP est la base d'une couverture en soins de santé efficiente et de bon niveau.

Il vise à améliorer la qualité de la prise en charge médicale et des processus thérapeutiques, à augmenter la sécurité des soins, à accroître l'efficacité du système sanitaire ainsi qu'à encourager le développement des compétences de la patientèle en matière de santé.

9. Résultat de la procédure de consultation ou de la consultation

Il n'a pas été engagé de procédure de consultation ou de consultation.

10. Proposition

Au vu des motifs précités, la DSSI propose d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Pièce jointe

- Projet d'arrêté