

Rapport

Date de la séance du CE: 15 novembre 2017
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
N° d'affaire: 2017.GEF.1033
Classification:

Financement initial en faveur de la communauté de référence axsana SA conformément à la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP) Crédit d'objet

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	3
3	Description de l'affaire	3
3.1	Rappel	3
3.2	Caractéristiques du projet	5
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences	8
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	9
5	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	9
6	Répercussions sur les communes	9
7	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	9
8	Résultat de la procédure de consultation / de la consultation	9
9	Proposition	10



1 Synthèse

Conformément à la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP), l'ensemble des hôpitaux qui figurent sur une liste des hôpitaux au sens de la LAMal doivent s'affilier à une communauté ou à une communauté de référence de leur choix d'ici à 2020. En ce qui concerne les établissements figurant sur la liste des EMS au sens de la LAMal, le délai est fixé à 2022. Les fournisseurs de prestations ambulatoires ne sont légalement pas tenus mais ont la possibilité d'adhérer volontairement à une communauté ou à une communauté de référence.

La Confédération octroie des aides financières d'un montant total de 30 millions de francs jusqu'au 15 avril 2020 pour la mise en place de communautés et de communautés de référence. Toutefois, ces contributions sont accordées uniquement si la participation des cantons ou des tiers au financement initial est au moins égale à celle de la Confédération. Etant donné que cette dernière n'a pas encore fourni de garantie écrite, le crédit doit être présenté dans son état brut (intégralité des frais sans déduction des éventuelles contributions de la Confédération).

Dans le cadre du projet « BeHealth », la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) a étudié, avec les associations de fournisseurs de prestations actifs dans le domaine de la santé, les possibilités de mise en œuvre de la LDEP dans le canton de Berne. Il en est résulté, le 9 mars 2017, une déclaration d'intention¹ en vue de l'adhésion de l'ensemble des prestataires bernois à une communauté de référence unique et commune. Par ailleurs, la constitution d'une communauté de référence propre a été reportée au profit de l'affiliation à une communauté de référence intercantonale ou cantonale déjà existante. Il ressort de l'examen des options présentes que seul le projet axvana/XAD mis sur pied par le canton de Zurich satisfait aux exigences formulées.

Zurich et Berne ainsi que les associations des prestataires de la santé créent une communauté de référence intercantonale en regroupant leurs projets au sein d'axvana SA pour en tirer des avantages financiers. Le canton de Berne profite du projet axvana déjà en cours et prend en charge uniquement les frais supplémentaires qui sont occasionnés par l'intégration des prestataires bernois dans le système technique et organisationnel. Selon une estimation commune, le coût se monte à 2,58 millions de francs. Il comprend les prestations de conseil déjà rétribuées², de l'ordre de quelque 50 000 francs, ce qui signifie que les dépenses annuelles restantes seront d'environ 843 000 francs (au total 2,53 mio) à partir de 2018.

Pour le canton de Berne, l'aide financière probable de la Confédération au sens de la LDEP signifie que le financement initial à assurer sera d'environ 1,29 million de francs. Il ressort clairement de ces estimations que le soutien financier de Berne sera nettement plus bas s'il coopère avec le canton de Zurich que s'il crée sa propre communauté de référence. Par rapport à

¹ Voir communiqué de presse de la SAP du 14 novembre 2016 :

https://www.gef.be.ch/gef/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/aktuell.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2016/11/20161111_1708_leistungserbringerpruefunggemeinsamen_aufbaueinesehealth-netzwerks

² Des prestations de conseil en matière d'informatique médicale ont été sollicitées pour le comité de pilotage du projet cybersanté.

ce dernier scénario tel qu'il est chiffré dans la planification financière³, sa participation aux coûts sera inférieure de 30 pour cent environ.

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'accorder le financement initial d'un montant de 2,58 millions de francs.

2 Bases légales

Loi fédérale du 19 juin 2015¹ sur le dossier électronique du patient (LDEP), Section 7 Aides financières

Ordonnance du 22 mars 2017 sur les aides financières pour le dossier électronique du patient (OFDEP)

Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal), articles 39 et 50

Loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers (LSH), articles 13 et 139, alinéa 4

Loi du 2 décembre 1984 sur la santé publique (LSP), article 4

Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), articles 46, 48, alinéa 1, lettre a et article 52

3 Description de l'affaire

Conformément à la LDEP, l'ensemble des hôpitaux qui figurent sur une liste des hôpitaux au sens de la LAMal doivent s'affilier à une communauté ou à une communauté de référence de leur choix d'ici à 2020. En ce qui concerne les établissements figurant sur la liste des EMS au sens de la LAMal, le délai est fixé à 2022. Les fournisseurs de prestations ambulatoires ne sont légalement pas tenus mais ont la possibilité d'adhérer volontairement à une communauté ou à une communauté de référence.

La Confédération octroie des aides financières d'un montant total de 30 millions de francs jusqu'au 15 avril 2020 pour la mise en place de communautés et de communautés de référence. Toutefois, ces contributions sont accordées uniquement si la participation des cantons ou des tiers au financement initial est au moins égale à celle de la Confédération.

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'accorder le financement initial d'un montant de 2,58 millions de francs.

3.1 Rappel

La LDEP définit les conditions juridiques applicables au traitement des données médicales contenues dans le dossier électronique du patient et dont la gestion exige une infrastructure informatique en réseau. Le droit d'exécution régit les détails, en particulier la protection des données et les normes techniques. La LDEP et les dispositions d'exécution qui s'y rapportent sont entrées en vigueur le 15 avril 2017.

³ 3,7 millions de francs sont inscrits dans le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 pour le financement initial conformément à la LDEP, l'aide financière probable de la Confédération permettant de réduire de moitié ce montant.

Conformément à la LDEP, l'ensemble des hôpitaux qui figurent sur une liste des hôpitaux au sens de la LAMal doivent s'affilier à une communauté ou à une communauté de référence de leur choix d'ici à 2020. En ce qui concerne les établissements figurant sur la liste des EMS au sens de la LAMal, le délai est fixé à 2022. Les fournisseurs de prestations ambulatoires ne sont légalement pas tenus mais ont la possibilité d'adhérer volontairement à une communauté ou à une communauté de référence.

La Confédération octroie des aides financières d'un montant total de 30 millions de francs jusqu'au 15 avril 2020 pour la mise en place de communautés et de communautés de référence. Toutefois, ces contributions sont accordées uniquement si la participation des cantons ou des tiers au financement initial est au moins égale à celle de la Confédération. Etant donné que cette dernière n'a pas encore fourni de garantie écrite, le crédit doit être présenté dans son état brut (intégralité des frais sans déduction des éventuelles contributions de la Confédération).

Dans le cadre du projet « BeHealth », la SAP a étudié, avec les associations de fournisseurs de prestations actifs dans le domaine de la santé, les possibilités de mise en œuvre de la LDEP dans le canton de Berne. Il en est résulté, le 9 mars 2017, une déclaration d'intention⁴ en vue de l'adhésion de l'ensemble des prestataires bernois à une communauté de référence unique et commune.

La constitution d'une communauté de référence propre a été reportée au profit de l'affiliation à une communauté de référence intercantonale ou cantonale déjà existante. Il ressort de l'examen des options présentes que seul le projet axvana/XAD mis sur pied par le canton de Zurich satisfait aux exigences formulées.

Le 5 juillet dernier, le Conseil-exécutif du canton de Berne a décidé avec le canton de Zurich de fonder un organisme responsable de droit public sous la forme juridique d'une société anonyme détenant le paquet d'actions publiques d'axvana SA.

Le 6 juillet 2017, les établissements de la santé et les associations de fournisseurs de prestations bernois représentés jusqu'à présent dans le comité de pilotage du programme cantonal de cybersanté ont fondé la communauté d'intérêts IG BeHealth⁵. Compte tenu de la formation et de l'exploitation d'une communauté de référence conformément à la législation sur le dossier électronique du patient, IG BeHealth vise à coordonner les intérêts de ses membres et à représenter ces derniers à l'extérieur, en particulier lors de l'introduction dudit dossier et de la numérisation des processus de travail dans le domaine de la santé. Le 12 septembre 2017, la SAP, sur proposition de son directeur Pierre Alain Schnegg, est devenue membre de la communauté d'intérêts IG BeHealth. Cette dernière négocie actuellement les conditions d'adhésion avec axvana SA ainsi qu'avec l'association de fournisseurs de services zurichois XAD.

⁴ Voir communiqué de presse de la SAP du 14 novembre 2016 :

https://www.gef.be.ch/gef/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/aktuell.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2016/11/20161111_1708_leistungserbringerpruefunggemeinsamen_aufbaueinesehealth-netzwerks

⁵ Voir procès-verbal de fondation de la communauté d'intérêts BeHealth en annexe (en allemand uniquement)

Le 26 octobre 2017, les cantons de Berne et de Zurich ont fondé Cantosana AG sous la forme d'un organisme de droit public détenant le paquet d'actions publiques d'axsana SA. Cette société a pour but de défendre et d'unir les intérêts de ses actionnaires dans le cadre de l'introduction du dossier électronique du patient, en particulier au vu de la création et du développement d'axsana SA et face à l'association XAD en tant que communauté de référence. Par sa participation à axsana SA, Cantosana AG vise à développer les objectifs de cette dernière ainsi qu'à introduire et diffuser le dossier électronique du patient. Elle veille à ce qu'axsana SA ait une organisation appropriée et un fonctionnement efficace, faisant ainsi office de représentante des pouvoirs publics en son sein. La fondation de Cantosana AG et les frais qui en découlent ne font pas partie du présent crédit d'objet. Le financement initial pourrait également être accordé en présence d'une autre forme d'organisation.

3.2 Caractéristiques du projet

3.2.1. Participation du canton de Berne au financement initial selon la LDEP

Les communautés et les communautés de référence⁶ peuvent demander à la Confédération des aides financières pour les dépenses occasionnées par leur constitution. Les aides financières sont accordées uniquement si la participation des cantons ou des tiers est au moins égale à celle de la Confédération.

Les autres conditions d'octroi sont précisées aux articles 20 ss de la LDEP ainsi que dans les ordonnances s'y rapportant. La Confédération peut consentir des aides financières aux fins suivantes :

- créer les conditions organisationnelles et juridiques en vue de constituer une communauté ou une communauté de référence ;
- fournir l'infrastructure informatique nécessaire au traitement des données entre les communautés ou les communautés de référence ;
- obtenir une certification au sens de la présente loi pour les communautés ou les communautés de référence.

Les aides financières peuvent donc être demandées uniquement pour la période allant de la constitution à la certification des communautés ou des communautés de référence. Il n'est pas possible de faire valoir les autres dépenses découlant de l'exploitation courante.

Outre un montant de base de 500 000 francs pour les communautés de référence (OFDEP⁷, art. 8), l'aide financière de la Confédération comprend une composante variable de deux francs par personne habitant dans le rayon d'activité de la communauté en question. Elle est de quatre millions de francs au maximum (au total 4,5 millions de francs au plus si les coûts imputables se montent à 9 millions de francs et qu'un canton ou des tiers financent la moitié des frais).

⁶ En vertu de la LDEP, les communautés sont chargées de gérer les dossiers électroniques des patients. On entend par communauté le regroupement de professionnels de la santé et des établissements auxquels ils sont rattachés. Il est exclu que des autorités, des assureurs ou des entreprises en fassent partie. Les communautés de référence veillent quant à elles à ce que les patientes et les patients puissent accéder à leurs données par un portail d'accès (ouverture et gestion d'un dossier électronique).

⁷ Ordonnance du 22 mars 2017 sur les aides financières pour le dossier électronique du patient (état le 16 mai 2017)

Dans son message relatif à la LDEP⁸, le Conseil fédéral a estimé les coûts de constitution des communautés et des communautés de référence en 2013 de 2,15 à 4 millions de francs. Il relativise la pertinence de cette estimation en rappelant qu'à l'époque, il n'existait pas de communauté ou de communauté de référence disposant de structures au sens de la LDEP, d'une part, et que, d'autre part, les conditions techniques et organisationnelles requises n'étaient pas encore fixées dans le droit d'exécution. Entre-temps, ce dernier est en vigueur alors que la première raison reste inchangée.

En mai 2016, le canton de Zurich a calculé qu'une subvention cantonale de l'ordre de 3,75 millions de francs⁹ était nécessaire pour la constitution d'une communauté de référence. Les coûts de la mise en place des composantes techniques de cette dernière se chiffrent à 1,25 million de francs. A ceux-ci s'ajoutent les frais d'affiliation qui se montent à 1,4 million de francs pour les quelque 3500 prestataires dans le canton de Zurich. Le coût total de la mise en place s'élève à 2,65 millions de francs. Swisscom Health SA, qui s'est vu attribuer la mise en place du système dans le cadre d'un appel d'offres public, assume à ses propres risques la somme de 0,4 million de francs et a inscrit dans son devis un coût de 2,25 millions de francs. Outre l'infrastructure technique, il y a lieu d'établir une organisation et une gestion performantes afin de remplir les critères techniques et organisationnels de certification exigés par la LDEP¹⁰. Cela implique en outre qu'il faut développer des produits répondant aux besoins, gérer des contrats de prestations et assurer les relations publiques. Il faut s'attendre à ce que les coûts de direction et de gestion des produits jusqu'à la certification se montent à 1,5 million de francs. Le canton de Zurich présume que sa subvention, initialement de 3,75 millions de francs, sera de l'ordre de 1,875 million de francs en cas d'octroi d'une aide financière de la Confédération.

En mars 2017, le canton de Berne a estimé les coûts d'une communauté de référence à 3,45 millions de francs d'ici la fin de l'année 2020, sur la base du nombre de prestataires et d'habitants¹¹. Ainsi les coûts d'une communauté de référence sur son territoire devraient être inférieurs à ceux évalués pour Zurich, ce qui correspond à peu près à la différence du nombre de prestataires et d'habitants entre les deux cantons.

Zurich et Berne ainsi que les associations des prestataires de la santé créent une communauté de référence intercantonale en regroupant leurs projets au sein d'axsana SA pour en tirer des avantages financiers. Le canton de Berne profite du projet axsana déjà en cours et prend en charge uniquement les frais supplémentaires qui sont occasionnés par l'intégration des prestataires bernois dans le système technique et organisationnel. Selon une estimation commune, le coût se monte à 2,58 millions de francs jusqu'à la fin de l'année 2020. Il comprend les prestations de conseil déjà rétribuées¹², de l'ordre de quelque 50 000 francs¹³, ce qui signifie que les dépenses annuelles restantes seront d'environ 843 000 francs (au total

⁸ Message concernant la loi fédérale du 29 mai 2013 sur le dossier électronique du patient (LDEP), <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2013/4747.pdf>

⁹ RRB 503 canton de Zurich : http://www.zh.ch/bin/ktzh/rrb/beschluss.pdf?rrbNr=503&name=503&year=2016&_charset=UTF-8

¹⁰ Annexe 2 de l'ordonnance du DFI du 22 mars 2017 sur le dossier électronique du patient (version 1)

¹¹ *BeHealth-Initiative – eHealth im Kanton Bern anstossen. 2. Zwischenbericht zur Prüfung der Initiative durch den BeHealth-Steuerungsausschuss* du 13 mars 2017 (uniquement en allemand)

¹² Des prestations en matière d'informatique médicale ont été sollicitées pour le comité de pilotage du projet cybersanté.

¹³ Ces frais sont en rapport avec les motions 254-2014 *Mise en place du dossier électronique du patient dans le canton de Berne* et 107-2015 *Coordination des soins médicaux et cybersanté*. Le Conseil-exécutif y était chargé d'examiner les conditions d'un développement de la cybersanté coordonné avec les fournisseurs de prestations dans le canton de Berne. Compte tenu du lien direct avec le financement initial, ces frais sont pris en considération dans le crédit.

2,53 mio) à partir de 2018. Se fondant sur la logique du Conseil fédéral en ce qui concerne le calcul de l'aide financière de la Confédération, c'est le nombre de personnes habitant dans le rayon d'activité de la communauté qui sert de critère déterminant de la participation aux frais :

Alors que Zurich comptait fin mars 2017 1 491 886 habitants, Berne en recensait 1 027 798 (OFS 2017). La subvention par habitant se calcule de la manière suivante :

- CHF 3,75 mio (aide au financement initial) : 1 491 886 = CHF 2,51.

Si l'on applique le même facteur au canton de Berne, on parvient à la part bernoise suivante :

- $2,51 \times 1\,027\,798 = \text{CHF } 2,58 \text{ mio (arrondi)}$.

Le financement initial d'une communauté de référence intercantonale par les cantons de Berne et de Zurich se chiffre donc à 6,33 millions de francs, dont 41 pour cent assumés par Berne :

$\text{CHF } 3,75 \text{ mio (59\%)} + \text{CHF } 2,58 \text{ mio (41\%)} = \text{CHF } 6,33 \text{ mio (100\%)}$

Le soutien cantonal est prévu comme aide au démarrage de la communauté de référence, étant entendu que celle-ci reçoit la moitié du total, soit 3,16 millions de francs (arrondi) à titre d'aide financière de la Confédération.

Charge nette ZH $\text{CHF } 3,75 \text{ mio} \times 0,5 = \text{CHF } 1,87 \text{ mio}$

Charge nette BE $\text{CHF } 2,58 \text{ mio} \times 0,5 = \text{CHF } 1,29 \text{ mio}$

En fin de compte, les cantons recevront chacun en retour la moitié de leur financement initial de la communauté de référence ou de leur société d'exploitation axsana SA. Le canton de Berne versera l'aide en plusieurs tranches à axsana SA. Les modalités de financement seront définies dans un contrat de prestations entre le canton de Berne et axana SA (conformément à l'art. 4 de la loi sur la santé publique). Celui-ci réglera en particulier les modalités de remboursement de la totalité de la subvention en l'absence de certification de la communauté de référence d'axsana SA conformément à la LDEP jusqu'à trois ans après l'entrée en vigueur de cette dernière et de l'obligation de s'affilier qui en découlent pour les fournisseurs de prestations hospitalières.

Pour le canton de Berne, l'aide financière probable de la Confédération au sens de la LDEP signifie que le financement initial à assurer sera d'environ 1,29 million de francs, étant entendu qu'il sera de 1,25 million de francs après déduction des prestations de conseil déjà rémunérées¹⁴. Il ressort clairement de ces estimations que le soutien financier de Berne sera nettement plus bas s'il coopère avec le canton de Zurich que s'il crée sa propre communauté de référence. Par rapport à ce dernier scénario tel qu'il est chiffré dans la planification financière¹⁵, sa participation aux coûts sera inférieure de 30 pour cent environ.

¹⁴ Voir note de bas de page 13

¹⁵ 3,7 millions de francs sont inscrits dans le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 pour le financement initial conformément à la LDEP, l'aide financière probable de la Confédération permettant de réduire de moitié ce montant, soit 1,725 million de francs.

3.2.2. Participation financière d'autres cantons à l'organisme responsable ainsi qu'au financement initial selon la LDEP

Les cantons de Berne et de Zurich conviennent que d'autres cantons ont la possibilité de faire partie de l'organisme responsable de droit public s'ils remplissent les conditions requises. Ils peuvent être admis à titre d'*actionnaire « advanced »*, d'*actionnaire « basic »* ou de *partenaire « preferred »*.

La première catégorie (*advanced*) désigne les cantons qui soutiennent axsana SA dans le recrutement des fournisseurs de prestations du canton concerné et qui sont disposés à participer de manière substantielle à la société et à son financement initial¹⁶. Disposant des droits d'actionnaire, ils peuvent siéger au sein du conseil d'administration mais pas de la présidence.

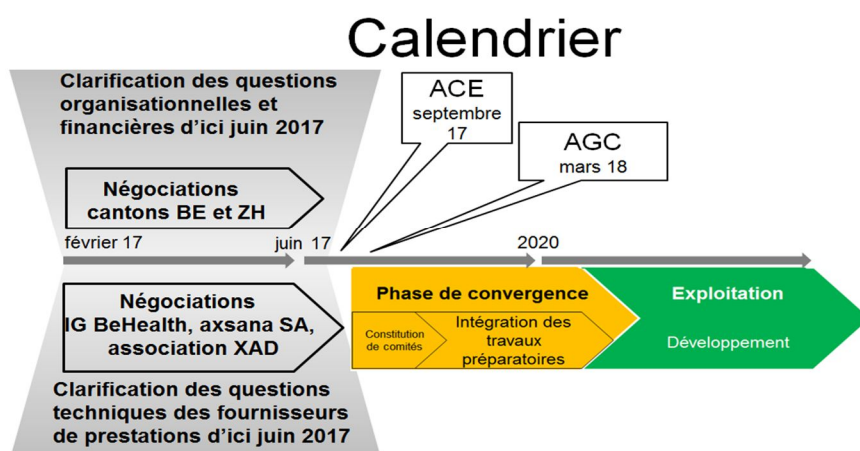
La deuxième catégorie (*basic*) inclut les cantons qui aident axsana SA dans le recrutement des fournisseurs de prestations du canton concerné et sont disposés à participer à la société par l'acquisition de deux actions nominatives ainsi qu'à son financement initial. Ils disposent des droits d'actionnaire et obtiennent un siège au sein du conseil consultatif. Ils ont par ailleurs le droit de déposer des propositions au Conseil d'administration et le droit à l'information, notamment celui de consulter les procès-verbaux du conseil d'administration de la société et d'axsana SA, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

Les partenaires « *preferred* » représentent les cantons qui soutiennent axsana SA dans le recrutement des fournisseurs de prestations du canton concerné. Ils obtiennent un siège au sein du conseil consultatif, disposent d'un droit de proposition et d'un droit à l'information envers le conseil d'administration. Une participation au financement initial est souhaitable mais ne constitue pas une condition.

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Le Conseil-exécutif a pour objectif de soutenir l'affiliation des fournisseurs de prestations bernois à la communauté de référence d'axsana SA dès le printemps 2018 par un financement initial.

Illustration 4 : calendrier de l'adhésion à axsana SA, mise en œuvre de la LDEP



Source : SAP, 2017

¹⁶ La participation au financement initial doit se faire sur la base d'un forfait par habitant de 2,51 francs (voir pt 3.2.2.1).

Le gouvernement demandera au Grand Conseil d'approuver le financement initial lors de la session de mars 2018. L'affaire sera examinée auparavant par la Commission parlementaire de la santé et des affaires sociales (CSoc).

Etape	Instance	Délai
CSoc	SAP	06.02.2018
Décision de crédit ¹⁷ participation financière (financement initial)	Grand Conseil	Session de mars 2018

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

Le projet se fonde sur les analyses et les mesures décrites dans la planification des soins 2016 de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP). Il répond en outre aux principes stratégiques de la SAP (notamment *Développement des prestations dans un esprit d'innovation et de partenariat* et *Pilotage adéquat de prestations conformes aux besoins, économiques et concertées*).

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

Les décisions à prendre ont des incidences sur le plan intégré mission-financement en ce sens que sur les 3,7 millions budgétés, il faudra recourir à un crédit de 2,58 millions de francs seulement alors qu'un montant de 1,29 million sera récupéré par le canton de Berne grâce à l'aide financière de la Confédération.

6 Répercussions sur les communes

Aucune.

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

Selon la Confédération, d'un point de vue économique, la mise en œuvre du dossier électronique du patient devrait, à long terme, améliorer la qualité des soins et la sécurité des patients, et renforcer l'efficacité du système de santé. Par contre, la technologie de la cybersanté engendre des coûts d'investissement, de certification et de maintenance ainsi que des frais administratifs et des coûts liés à la modification des processus. L'uniformisation des normes techniques pour la préparation et la consultation des données relatives à la patientèle ainsi que pour l'identification des patientes et des patients et des professionnels de la santé permettent d'accélérer l'introduction et la diffusion du dossier électronique du patient utilisé pour la numérisation globale des processus opérationnels entre les prestataires de la santé. La certification des communautés de référence servant de plateformes accroît, quant à elle, le niveau de la sécurité des investissements et favorise la constitution de communautés numériques regroupant les professionnels de la santé. Il faut donc s'attendre globalement à un effet positif sur l'économie. Il n'est toutefois pas possible de chiffrer ces incidences.

8 Résultat de la procédure de consultation / de la consultation

Aucun.

¹⁷ Réserve : le référendum contre la présente décision est exclu.

9 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'octroyer un financement initial de 2,58 millions de francs.

Annexe : ACE