



Rapport

Date de la séance du CE: 10 mars 2021
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire: 2018.GEF.1607
Classification : Non classifié

Centre hospitalier Bienne SA : construction d'un nouvel hôpital

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	3
3.1	Rappel	3
3.2	Caractéristiques du projet	4
3.2.1	Processus à l'efficacité renforcée	4
3.2.2	Soins de santé fournis dans la région	5
3.2.3	Emplacement	5
3.2.4	Commune de Brugg	7
3.2.5	Caractéristiques du nouveau bâtiment	8
3.2.6	Echéancier	8
3.2.7	Coûts	9
3.2.8	Situation financière actuelle (bilan au 31.12.2019 et compte de résultats 01.01.2019 – 31.12.2019)	9
3.2.9	Planification du capital et planification financière	9
3.2.10	Désinvestissement du site actuel	10
3.2.11	Collaboration avec d'autres fournisseurs de prestations	10
3.3	Matrice des risques du Centre hospitalier Bienne SA	10
3.4	Solutions de rechange	11
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	11
5.	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	12
5.1	Finances	12
5.2	Organisation	12
5.3	Personnel	12
5.4	Informatique	12
5.5	Locaux	12
6.	Répercussions sur les communes	13
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	13
8.	Remarques du propriétaire	14
9.	Résultats de l'examen de la demande	14
9.1	Loi sur les soins hospitaliers	14
9.2	Loi sur les subventions cantonales	16
10.	Proposition	17

1. Synthèse

Le Centre hospitalier Bienne (CHB SA) dispense des soins hospitaliers à une grande partie de la population du grand Bienne, du Seeland et du Jura bernois. C'est aussi un important employeur pour la région. En 2011, le Grand Conseil a accordé une subvention cantonale émergeant au Fonds d'investissements hospitaliers (FIH) d'un montant de 84,7 millions de francs en vue d'une rénovation globale. Ce projet a depuis lors été remanié à plusieurs reprises.

En 2018, le conseil d'administration du Centre hospitalier Bienne SA a mandaté une étude de faisabilité. Il en est ressorti qu'un changement de site, avec construction d'un nouvel hôpital, était plus durable pour l'exploitation et pour la région Bienne-Seeland-Jura bernois que la rénovation globale, sur le site actuel de Chante-Merle.

En conséquence, le Centre hospitalier Bienne SA demande au canton de Berne l'octroi d'une contribution de restructuration de 78 millions de francs sous la forme d'une indemnité prévue aux articles 70 ss de la loi sur les soins hospitaliers (LSH) en vue de construire un nouvel hôpital qui, selon la planification actuelle, se situerait à Brügg.

Si l'arrêté dont il est question ici est approuvé, le compte de la subvention affectée en vertu de l'arrêté du Grand Conseil au projet de rénovation globale se bouclera sur un solde de 78 millions de francs. Ce solde reste ainsi acquis au FIH et sera, en vertu de la disposition en vigueur, crédité au compte de résultats du canton au moment de la dissolution du FIH, de sorte que ses charges seront réduites lors d'un seul exercice. En revanche, la contribution de restructuration demandée grèvera le compte de résultats du canton au titre d'amortissements annuels moyens de 4,68 millions de francs (par analogie avec l'article 154, alinéa 2 LSH, la durée d'utilisation supposée est de 16,6 ans). Dès lors, sur toute la durée d'utilisation prévue, charges supplémentaires et diminutions de charges s'équilibrent.

Le nouveau site envisagé, à Brügg, sera bien mieux placé pour ce qui est des transports. De nouvelles structures et des processus optimaux permettront de mettre en œuvre à moindres frais que sur le site actuel les améliorations que demande un paysage hospitalier en rapide mutation, avec notamment le virage ambulatoire. Si la commune de Brügg refusait l'emplacement du nouvel hôpital en votation populaire en 2022, nous reprendrions, avec la commune municipale de Bienne, l'étude de la réalisation du projet sur un terrain des Champs-de-Boujean ou sur un autre site. Dès lors, le projet ne dépend en principe pas de son emplacement. Si le Grand Conseil n'approuvait pas le versement d'une contribution cantonale de restructuration au sens des articles 70 ss LSH, le financement du nouvel hôpital ne serait pas garanti à long terme. Il faudrait alors renoncer au projet de nouvel hôpital pour des raisons de financement et reprendre la démarche de rénovation globale sur le site actuel, qui n'offre pas des conditions optimales. Or, il ne serait plus possible, sur le site actuel de Beaumont, de garantir à la région biennoise des soins hospitaliers répondant aux exigences actuelles ni d'y apporter une réponse satisfaisante aux nécessités actuelles, telles que le virage ambulatoire.

2. Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre c, et 76, lettre e
- Loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11), articles 70, 71, 72, alinéa 1, lettre c, et 78
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 46, 48, alinéa 1, lettre a, 50 et 52

- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), article 148

3. Description de l'affaire

Le Centre hospitalier Bienne SA demande au canton de Berne, sur la base de l'article 70 de la loi sur les soins hospitaliers, l'octroi d'une contribution de restructuration sous la forme d'une indemnité se montant à 78 millions de francs afin de cofinancer la construction d'un hôpital sur un nouveau site.

3.1 Rappel

Le Centre hospitalier Bienne SA traite chaque année environ 13 500 patients et patientes hospitalisés et fournit dès lors une grande partie des soins hospitaliers pour les régions de Bienne, du Jura bernois et du Seeland. Il emploie quelque 1400 collaborateurs et collaboratrices. En 2005, cet établissement a pris la forme juridique d'une société anonyme dont le canton de Berne est l'actionnaire majoritaire.

En 2006, le Centre hospitalier Bienne SA s'est doté d'un plan directeur pour sa rénovation globale¹, qui abordait déjà les difficultés liées à l'accessibilité du site de Chante-Merle. Informé du projet de construction d'un accès nord via les gorges de la Suze, le Grand Conseil a approuvé le 1^{er} décembre 2011 une subvention cantonale de 84,7 millions de francs émarquant au Fonds d'investissements hospitaliers. Cet accès, qui dépend notamment de décisions de la Confédération, n'a cependant pas encore été construit et ne le sera pas à moyen terme du moins. De 2012 à 2017, le projet de rénovation globale a été validé et revu à plusieurs reprises, également en raison de l'évolution rapide du paysage hospitalier. S'il apparaît que ce projet peut certes se réaliser sur l'emplacement et dans les structures actuels, il ne constitue néanmoins pas une solution idéale, et cela pour les raisons suivantes :

- L'accès via les zones résidentielles environnantes est de plus en plus difficile et la ville de Bienne limite le nombre de trajets. Quant à l'accès nord, il se réalisera au mieux à moyen terme.
- La structure des bâtiments est le fruit d'une évolution sur plusieurs décennies, de sorte que les déplacements intérieurs, tant pour les patients que pour les marchandises, sont complexes et souvent trop longs. Dans de nombreuses parties, cette structure, qui requiert un personnel nombreux, ne répond plus aux conditions d'exploitation auxquelles devrait satisfaire un grand hôpital.
- La mise en œuvre du projet de rénovation globale a pris beaucoup de retard par rapport au calendrier prévu à l'origine, notamment parce que l'autorisation de construire s'est fait attendre. Dans l'intervalle, les investissements requis n'ayant cessé de s'accumuler, il faudrait rénover maintenant non seulement les services de soins et les services ambulatoires, mais aussi tout le bloc de traitement sud (urgences, soins intensifs, radiologie et salles d'opération). Construits il y a 25 ans, les locaux précités parviennent au terme de leur vie utile. Le plan financier 2020 du Centre hospitalier Bienne SA prévoit pour les dix prochaines années des investissements de l'ordre de 235 millions de francs pour les bâtiments et les équipements (rénovation globale comprise).

¹ Gesamterneuerung (GESER)



Emplacement actuel de Chante-Merle, avec le complexe de bâtiments issu des agrandissements progressifs qui oblige à des déplacements complexes et onéreux.

Dans ces conditions, il est pratiquement impossible d'exploiter sur le site actuel un hôpital en respectant le principe d'économicité.

Au vu de ce qui précède, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) et le conseil d'administration du Centre hospitalier Bienne SA se sont interrogés à la fin 2017 sur l'opportunité de réexaminer la question du site avant d'entamer la réalisation effective du projet de rénovation globale. Le Centre hospitalier Bienne SA a ensuite procédé à une étude de faisabilité concernant un changement de site afin de pouvoir trancher cette question stratégique. Son conseil d'administration a décidé, le 27 juin 2018, de lancer la planification d'un nouveau site. Le 30 octobre 2020, il a déposé une demande d'octroi d'une contribution de restructuration auprès de la DSSI.

3.2 Caractéristiques du projet

La construction d'un nouvel hôpital doit permettre de fournir durablement des soins de santé de qualité sur un site facilement accessible. Son objectif est de fournir ces prestations de manière aussi économique que possible en tenant compte de la stratégie « l'ambulatoire avant le stationnaire » et en diminuant le volume de ressources requises (baisse des coûts et prise en compte de la pénurie de personnel qualifié). Les bâtiments doivent être conçus de sorte à pouvoir satisfaire les besoins futurs avec un maximum de souplesse.

3.2.1 Processus à l'efficacité renforcée

L'optimisation de la structure des bâtiments permettra de rendre divers processus plus efficaces. En ce qui concerne les soins médicaux, elle facilite et améliore la collaboration globale et interdisciplinaire des spécialistes de la médecine et des soins infirmiers. Elle raccourcit les

trajets du personnel vers les patients et les patientes ; par ailleurs, elle simplifie et optimise les processus de prise en charge. L'optimisation de la structure de base se répercutera en outre favorablement sur la logistique en ce qui concerne les prestations d'hôtellerie, de nettoyage et de fourniture de matériel médical. Les économies en personnel médical et infirmier permettent de combler, du moins ponctuellement, la pénurie de personnel qualifié.

3.2.2 Soins de santé fournis dans la région

Actuellement, le Centre hospitalier Bienne SA assure environ 40 % des prestations résidentielles de la région de soins de Bienne, environ 18 % de celles du Jura bernois et environ 5 % de celles du Seeland. L'étude du projet de nouvel hôpital table sur des pourcentages inchangés.

3.2.3 Emplacement

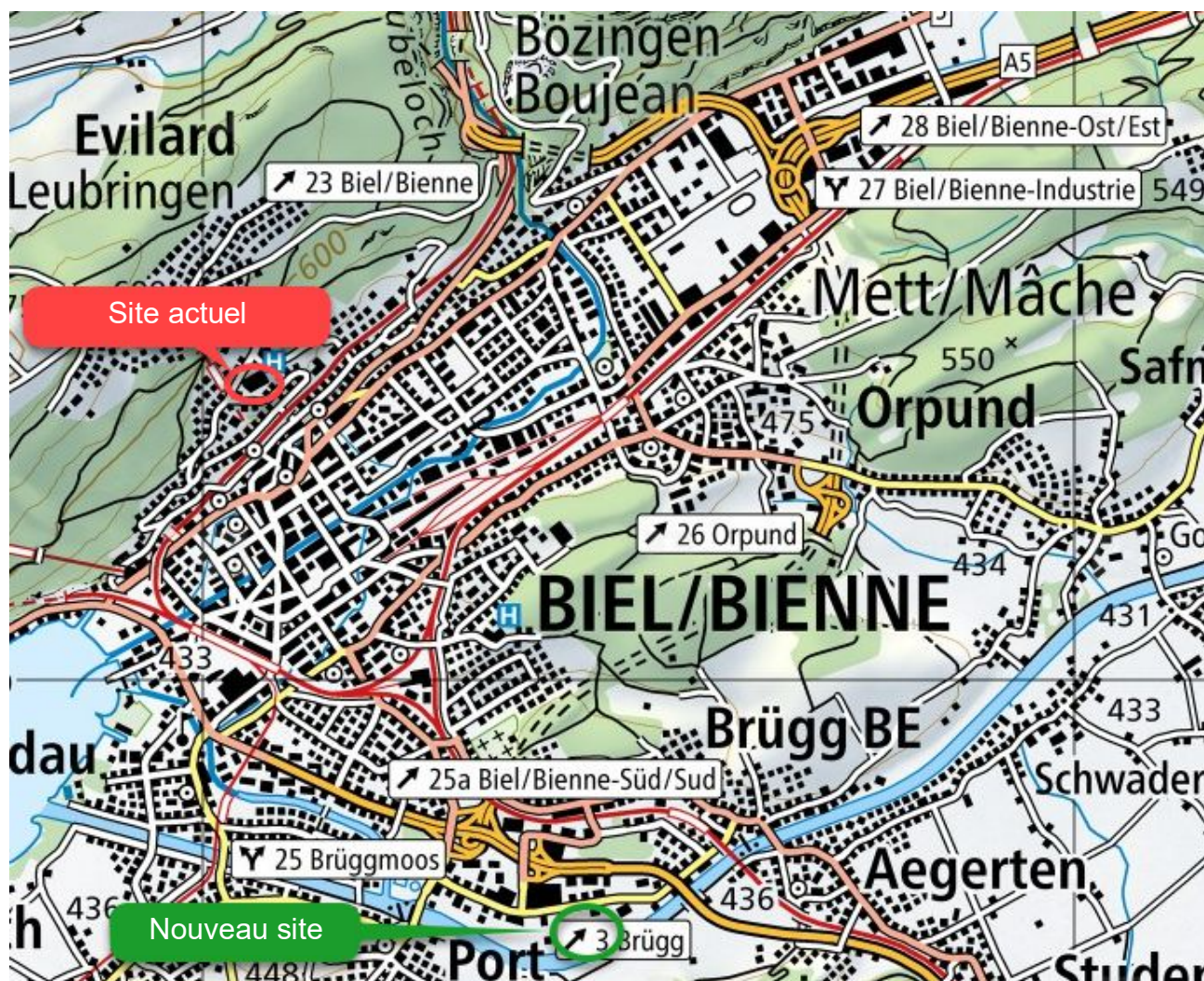
Différents sites possibles de la région de Bienne ont été évalués en tenant compte de leur taille et de leur forme, des possibilités d'extension de portée stratégique sur les mêmes parcelles, de l'accessibilité, des coûts d'acquisition des terrains, de l'horizon de réalisation (changement d'affectation et autorisation de construire) et des risques propres à chaque site. Celui de Brugg s'est révélé être de loin celui présentant le plus d'avantages.

Les travaux préliminaires et les négociations avec la commune de Brugg sont très avancés. Sous réserve des résultats des votations d'avril 2021 concernant le crédit de planification et de fin 2022 concernant l'approbation d'une zone à planification obligatoire, tout laisse penser que le nouvel hôpital pourra voir le jour à Brugg.

Le site du nouvel hôpital est à proximité immédiate de l'échangeur de Brugg. La sortie « Brugg » est utilisée tant par le trafic sur l'A6 en provenance de Berne que par celui sur la branche est de l'A5 en provenance de Soleure et de Delémont (A16) qui emprunte l'autoroute de contournement de Bienne-Est. Le nouveau site est nettement plus accessible que l'actuel, que ce soit en transport motorisé individuel, à vélo ou en transports publics.

Les résultats pour le site de Brugg sont les suivants :

- L'achat des parcelles nécessaires aux principaux éléments du nouvel hôpital ayant été négocié avec les propriétaires, la disponibilité de celles-ci est garantie contractuellement.
- Les planifications tests, qui ont démarré en février 2019, montrent que la construction de l'hôpital sur ce site devrait pouvoir se réaliser sans problème. Les études géotechniques n'ont pas révélé de résultats inattendus.
- La déclaration d'intention signée le 16 septembre 2020 par la commune de Brugg, le Centre hospitalier Bienne SA et le canton de Berne réaffirme la volonté commune de construire le nouvel hôpital sur le site des Marais-de-Brugg. Tous les obstacles de taille actuellement connus ont pu être surmontés.



Le nouvel emplacement à Brugg est nettement plus facile d'accès que le site actuel.

Le terrain s'étend sur environ 52 000 m². Le site peut à terme s'étendre vers l'ouest où il est possible de construire un bâtiment attenant.

Source : étude de faisabilité MBS-Brügg-2020

3.2.4

Centre commercial Centre Brügg

Option accès par le rond-point (pas en projet actuellement)

Mobilité douce

Projets de la commune : installations sportives

En avril 2021, la population de la commune de Brügg devra se prononcer une première fois sur le projet, lorsqu'un crédit de planification sera soumis. Elle sera à nouveau appelée aux urnes à la fin 2022 pour approuver la création d'une zone à planification obligatoire (ZPO). Si la commune de Brügg refuse le projet de nouvel hôpital, les travaux visant la construction d'un nouveau bâtiment seront avec la commune municipale de Bienne et porteront sur les Chamblins. C'est en effet le site qui a obtenu la meilleure évaluation après celui des Marais.

Terrain constructible zone industrielle

Zone industrielle actuelle

Périmètre de planification Secteur nouveau bâtiment

Lors de leur conférence de presse du 17 décembre 2020, la commune de Brügg, le Centre hospitalier Bienne SA et le canton de Berne ont annoncé leur volonté de construire un nouvel hôpital et fait ainsi passer un message clair.

Projets de la commune : parc des rives, revitalisation, réseau de chemins

3.2.5 Caractéristiques du nouveau bâtiment

Quel que soit le site retenu, les 150 lits de soins aigus et d'accouchées constituent la base de l'étude du projet et du calcul des coûts. Peu de temps avant le début des travaux et en fonction des prévisions concernant les prestations à fournir, les infrastructures suivantes seront définies :

- Nombre de lits en soins intensifs et en soins intermédiaires²
- Nombre de salles d'accouchement
- Nombre de places en néonatalogie
- Nombre de blocs opératoires pour les soins en résidentiel
- Nombre de blocs opératoires ambulatoires, hôpital de jour compris

La nouvelle construction aura une conception standard, car il est impossible à l'heure actuelle de prévoir les exigences auxquelles un hôpital devra satisfaire dans 20 ans ou davantage. Grâce à une conception de base générique et standardisée, prévoyant des étages suffisamment hauts et des axes de desserte standards pour les personnes, le matériel et les fournitures, la souplesse est garantie d'emblée, aussi bien pendant la phase d'études de projet et de construction que pendant l'exploitation. Cette souplesse laisse la porte ouverte à d'autres options, telles que surélévation, utilisation comme campus, utilisation par d'autres fournisseurs du système de santé et utilisation par des tiers n'appartenant pas à ce système.

Par rapport au site actuel, le Centre hospitalier Bienne SA escompte une diminution marquée des charges d'exploitation – en particulier dans le domaine de la consommation d'énergie et des frais de nettoyage – en raison de la réduction des surfaces de circulation, mais aussi de la standardisation des infrastructures, des installations techniques et de la logistique. En ce qui concerne la fourniture de soins médicaux, le nouveau site doit rendre plus facile et plus efficiente la collaboration globale et interdisciplinaire des spécialistes de la médecine et des soins infirmiers. Il réduit les déplacements du personnel soignant, simplifie et optimise les processus de prise en charge des patients.

3.2.6 Echancier

La structure du projet est allégée, afin que les responsables puissent décider rapidement et de manière pragmatique. Ainsi, les fonctions importantes sont confiées à des experts et des expertes qui possèdent de solides connaissances tant des processus hospitaliers que de la construction d'hôpitaux.

Le Conseil-exécutif a déclaré prioritaire l'ensemble du projet, y compris les procédures requises d'édiction des plans et d'autorisation.

Les étapes suivantes sont prévues en fonction de l'avancement de la procédure d'édiction des plans :

Avril 2021	Votation de la commune de Brugg : approbation du crédit de planification
Juin 2021	Grand Conseil : approbation de la contribution de restructuration
Fin 2022	Votation de la commune de Brugg :

² Les soins intermédiaires font la transition entre les soins intensifs et les services de soins ordinaires d'un hôpital. Une distinction est opérée, s'agissant des tâches, entre soins intermédiaires interdisciplinaires et soins intermédiaires spécialisés. Le profil de prestations comprend le diagnostic, le traitement, la surveillance et les soins. Source : flexikon.doccheck.com

	approbation d'une zone à planification obligatoire (ZPO ³)
Fin 2023	Conseil communal de Brugg : approbation du plan de quartier
2023 / 2024	Octroi du permis de construire
2024 à 2028	Construction du nouveau bâtiment

3.2.7 Coûts

Les coûts de construction du nouvel hôpital ont été estimés dans le cadre de l'étude de faisabilité, puis détaillés dans la planification-test. A ce stade d'un projet, il est normal de ne pas disposer de calculs de coûts fondés sur des données vérifiées. Il sera fait appel à des experts et expertes chevronnés ayant acquis de l'expérience en ce qui concerne le budget, le calendrier et les fonctions d'un tel projet lors de la construction du Centre des paraplégiques de Nottwil, afin qu'ils travaillent selon la méthode de la conception à coût objectif.

Les coûts estimés sont les suivants :

	Investissements en CHF
Frais de construction*	185 000 000
Equipement, y compris les appareils médicaux	23 000 000
Terrain	32 000 000
Total	240 000 000
moins désinvestissement	40 000 000
Total des besoins financiers	200 000 000

*Hors TVA, inflation, réserve et sans intégration de la Psychiatrie Biel/Bienne et du Service d'ambulance de Bienne (à la charge du maître d'ouvrage).

3.2.8 Situation financière actuelle (bilan au 31.12.2019 et compte de résultats 01.01.2019 – 31.12.2019)

La dotation en fonds propres est à qualifier de très bonne, compte tenu de fonds propres de 198 millions de francs et d'un degré d'autofinancement de 81 %. Par ailleurs, des prêts à hauteur de 25 millions de francs et des crédits-bails à hauteur de 2 millions de francs sont inscrits aux capitaux de tiers. CHB SA dispose depuis sa constitution de deux cautionnements cantonaux totalisant 16,8 millions de francs (montant des crédits garantis : 14 mio) à titre de sûreté pour des crédits qu'il a demandés (ACE 1973/2006 concernant la dotation en capital des CHR)⁴. Ces cautionnements sont maintenus tels quels. L'impact financier de la pandémie a réduit la dotation en fonds propres, mais la situation de l'entreprise peut encore être qualifiée de saine.

3.2.9 Planification du capital et planification financière

Le projet de nouvel hôpital requiert un financement à long terme à hauteur de 200 à 225 millions de francs, qui sera assuré principalement par un emprunt de 100 à 150 millions de francs et par la contribution de 78 millions de francs dont il est question ici.

³ Le nouvel hôpital entre dans la catégorie des projets générant une importante fréquentation (PIF). Pour que l'OACOT puisse approuver le futur changement d'affectation (création d'une ZPO), le projet doit auparavant être inscrit à la Conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU).

⁴ Source : Dossier de demande de contribution du Centre hospitalier Bienne SA du 30 octobre 2020.

Le flux de trésorerie disponible dégagé de 2020 à 2028 – d'un total de 44 millions de francs – sera affecté à la constitution des liquidités et de la réserve.
Une fois le nouvel hôpital entré en service, la vente du site actuel produira un revenu estimé d'environ 40 millions de francs.

3.2.10 Désinvestissement du site actuel

Situé dans une zone appelée à connaître un fort développement, le site actuel s'étend sur quelque 90 000 m² et était inscrit au bilan fin 2017 pour une valeur comptable de 43 millions de francs environ. Ce montant continuera à être amorti jusqu'au moment du déménagement. Le produit de vente net inscrit au plan financier – déduction faite des coûts de remise en état – est d'environ 40 millions de francs, soit approximativement le coût d'acquisition du terrain à Brugg.

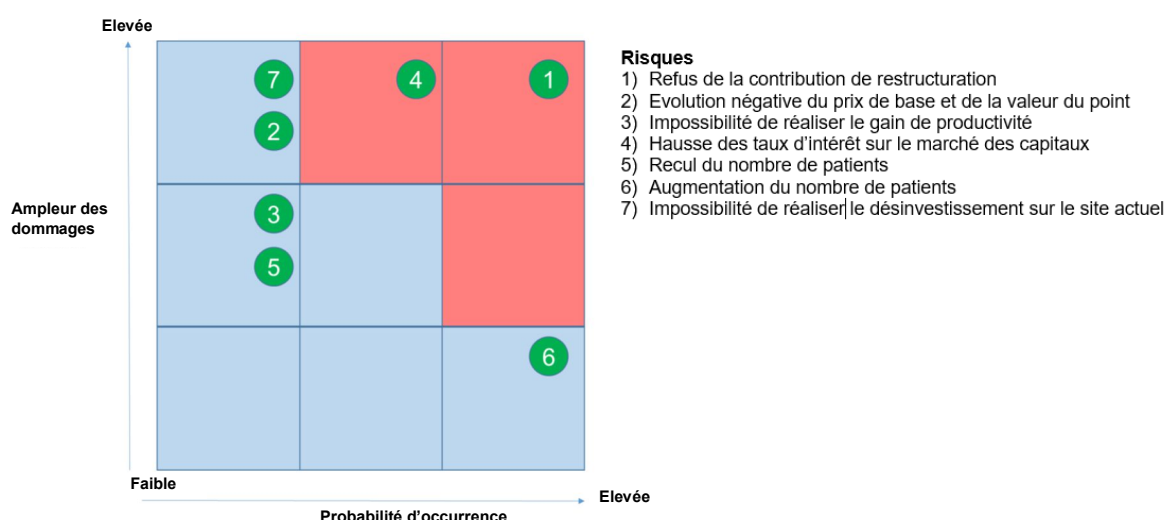
Grâce à la convention signée en août 2019 avec la commune municipale de Bienne, il sera possible de procéder à une aliénation financièrement avantageuse de l'ancien site hospitalier.

3.2.11 Collaboration avec d'autres fournisseurs de prestations

Dans sa stratégie, le Centre hospitalier Bienne SA prévoit de jouer un rôle majeur dans les mutations en cours, afin de sortir renforcé de cette phase d'adaptations structurelles. A court et moyen terme, il entend donc créer dans sa région un réseau solide de fournisseurs du secteur de la santé, réseau dont il se veut la plaque tournante.

Ces derniers mois, le Centre hospitalier Bienne SA a mené des entretiens avec un grand nombre de partenaires et de concurrents et réalisé ou lancé divers projets, tant des coopérations peu contraignantes (avec l'Hôpital de l'Île, par ex.) que des coopérations étroites (Centre psychiatrique de Münsingen SA, zur Rose et Medizentrum Seeland) et des prises de participation (p. ex. Localmed SA, Bienne, Walk-in Lyss AG, Lyss, soignez-moi SA et Ambulance Région Bienne SA).

3.3 Matrice des risques du Centre hospitalier Bienne SA



Voici la description des risques signalés en rouge :

1 Refus de la contribution de restructuration.

Le Grand Conseil refuse la demande de contribution de restructuration.

Conséquences :

En raison de sa dotation insuffisante en fonds propres, le Centre hospitalier Bienne SA ne peut pas, pour des raisons financières, souscrire un prêt supérieur à 180 millions de francs. La viabilité économique n'est pas garantie (seules des pertes seraient enregistrées).

Mesures :

Seul l'actuel projet de restructuration globale peut être poursuivi.

2 Relèvement des taux d'intérêt du marché des capitaux.

Le niveau des intérêts augmente ces prochaines années sur le marché des capitaux. Un relèvement de 0,5 point se traduit par une augmentation des charges d'environ 1,2 million de francs par an.

Conséquences :

La viabilité économique est gravement mise en péril.

Mesures :

Suivi de l'évolution des marchés des capitaux. D'autres mesures envisageables consistent à souscrire rapidement l'emprunt ou à convenir de mesures de couverture du risque d'intérêt avec la banque.

3.4 Solutions de rechange

Si le Grand Conseil n'approuvait pas cette requête, nous serions contraints, au lieu de construire un nouvel hôpital, de poursuivre le projet de restructuration globale du site actuel, qui n'offre pas des conditions optimales.

Si la commune de Brugg refusait d'accueillir le nouvel hôpital, la DSSI poursuivrait l'étude du projet avec la commune municipale de Bienne en vue de sa réalisation sur un terrain des Champs-de-Boujean. La présente demande n'est pas liée à un site précis, c'est-à-dire qu'elle n'est pas uniquement valable pour le site de Brugg, mais également pour celui des Champs-de-Boujean ou pour tout autre site. Quel que soit le site retenu, les exigences et caractéristiques déterminantes sont celles qui valent pour le projet de Brugg. La DSSI veillera à ce que ces consignes soient respectées dans le cadre du crédit dont il est question ici.

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

En vertu de la planification des soins datant de 2016, la région Bienne-Seeland doit disposer de prestations hospitalières résidentielles. La construction d'un nouvel hôpital répond à cette exigence. L'offre de prestations prévue dans le nouveau bâtiment est conforme aux objectifs de la planification cantonale des soins, qui vise à garantir des services hospitaliers adaptés aux besoins, accessibles, de qualité et économiquement supportables.

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

5.1 Finances

Le montant demandé n'a pas encore été inscrit au budget selon la procédure ordinaire, mais devrait être prévu dans la planification 2022 à 2025. Toutefois, en raison du mécanisme décrit ci-dessous, le canton n'aura en principe pas de charges supplémentaires à supporter.

Le 1^{er} décembre 2011, le Grand Conseil a approuvé, en adoptant l'arrêté 1479, l'octroi d'une subvention cantonale de 84,7 millions de francs, émergeant au Fonds d'investissements hospitaliers (FIH), en vue de la rénovation globale du Centre hospitalier Bienne SA. Selon le relevé actuel du compte de construction, le FIH contient encore 78 millions de francs affectés à ce projet. Pour cette raison, CHB SA a demandé d'affecter ce montant à sa restructuration, conformément à l'objet de la présente demande. En raison de l'obligation de remboursement conditionnelle, ce montant est inscrit au débit du compte des investissements, de manière analogue à ce qui se serait fait pour la subvention cantonale autorisée en 2011. Nous renvoyons à l'annexe ci-jointe en ce qui concerne les amortissements rendus nécessaires par la contribution demandée.

Si l'arrêté dont il est question ici est approuvé, le compte de la subvention affectée en vertu de l'arrêté du Grand Conseil au projet de rénovation globale est bouclé sur un solde de 78 millions de francs. Ce solde reste ainsi acquis au FIH et sera, en vertu de la disposition en vigueur, crédité au compte de résultats du canton au moment de la dissolution du FIH, de sorte que ses charges seront réduites en une seule fois. En revanche, la contribution de restructuration demandée grèvera le compte de résultats du canton au titre d'amortissements annuels moyens de 4,68 millions de francs (par analogie avec l'article 154, alinéa 2, LSH, la durée d'utilisation supposée est de 16,6 ans). Dès lors, charges supplémentaires et diminutions de charges s'équilibrent sur toute la durée d'utilisation prévue.

5.2 Organisation

La contribution n'a aucune répercussion sur l'organisation du canton.

5.3 Personnel

La contribution n'a aucune répercussion sur le personnel cantonal.

5.4 Informatique

La contribution n'a aucune répercussion sur l'informatique du canton.

5.5 Locaux

Etant donné qu'il s'agit de locaux appartenant au Centre hospitalier Bienne SA, la contribution n'a aucune répercussion sur les besoins en locaux du canton.

6. Répercussions sur les communes

La réaffectation du site de l'actuel hôpital libère des espaces très attrayants sur le territoire de la ville de Bienne, en particulier pour un usage résidentiel. De plus, le déménagement de l'hôpital diminue le volume de trafic supporté par les zones résidentielles adjacentes, ce qui en améliore la qualité de vie.

Quant à la commune de Brugg, elle peut mettre à la disposition de la collectivité un terrain désaffecté (en zone commerciale). L'établissement sur son territoire d'un employeur important doté d'un mandat public de fourniture de soins de santé peut rendre la commune plus attractive. En outre, la demande accrue en logements pour des collaborateurs et collaboratrices de l'hôpital peut avoir un effet favorable sur les loyers perçus par les propriétaires fonciers et, par conséquent, sur les recettes fiscales.

Le projet général concernant le périmètre élargi prévoit notamment la création de zones vertes, des rives laissées autant que possible à l'état naturel et l'encouragement de la biodiversité, ce qui se traduit par une revalorisation de la nature et des espaces publics de la commune.



Représentation volumétrique du Centre hospitalier, y compris zone d'extension ultérieure possible (sur la base de l'étude de faisabilité, mai 2020)

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

Le projet a des retombées très positives pour l'économie. Le site médical du canton de Berne s'en trouve revalorisé. Le secteur du bâtiment, mais aussi les fournisseurs, tireront parti de la construction du nouvel hôpital, puis de son exploitation. Le projet préserve les emplois locaux.

La diminution du nombre de trajets sur le site actuel de Chante-Merle réduira fortement les nuisances que ce quartier principalement résidentiel subit en raison du bruit, des gaz d'échappement et autres types de désagréments.

8. Remarques du propriétaire

Le Centre hospitalier Bienne SA est une société anonyme de droit privé régie par le Code des obligations. En vertu de la loi sur les soins hospitaliers, il jouit d'une grande autonomie et définit dans une large mesure son modèle d'exploitation. Le canton recourt en premier lieu aux instruments prescrits dans la loi sur les soins hospitaliers et dans la loi fédérale sur l'assurance-maladie pour assurer le pilotage de l'institution et n'intervient que subsidiairement en qualité de propriétaire.

Pour honorer les « Objectifs et principes fondamentaux » de la stratégie du propriétaire qui définissent les buts poursuivis dans le domaine des finances, du personnel et des soins hospitaliers, le Centre hospitalier Bienne SA doit consentir régulièrement des investissements dans les infrastructures hospitalières afin de garantir développement, qualité et économicité de l'offre.

Les retards du projet de rénovation globale ont entraîné un blocage des investissements. Or, le propriétaire estime qu'il est urgent de moderniser les infrastructures afin de garantir que ses objectifs puissent être atteints.

La présente demande démontre que la construction d'un nouvel hôpital en plaine est plus durable que la rénovation du site hospitalier actuel. Pour un budget total semblable, le propriétaire estime que des considérations relevant de la stratégie d'entreprise font aussi pencher la balance en faveur d'un nouvel hôpital en plaine, parce que ce dernier offre davantage de possibilités de développement et de transformation à long terme.

Lors d'échanges avec la DSSI, le Centre hospitalier Bienne SA a sondé divers modes de collaboration avec des fournisseurs locaux de soins ambulatoires et résidentiels et modifié en conséquence des aspects essentiels de la demande en été 2020 (nombre de lits et coûts). Il s'est alors révélé que la recherche d'un équilibre entre investissements, développement de l'offre et financement représente un exercice très ardu de gestion d'entreprise. Sans l'octroi de la contribution cantonale, il faudrait opérer trop de coupes dans les investissements et le développement de l'offre afin que le Centre hospitalier Bienne SA puisse supporter lui-même les frais de financement supplémentaires.

En dernier lieu, le propriétaire souhaite que le projet tire le plus grand profit des expériences faites dans d'autres projets hospitaliers, notamment dans le canton de Berne. Du point de vue stratégique, il tient non seulement à surveiller l'utilisation des fonds et le développement d'un réseau stable, mais aussi à cultiver de bons rapports avec la ville de Bienne et la commune de Brugg qui accueillera le nouveau bâtiment, afin que le Centre hospitalier Bienne SA reste bien ancré dans le tissu régional.

9. Résultats de l'examen de la demande

9.1 Loi sur les soins hospitaliers

La présente demande concernant une contribution de restructuration est régie par l'article 70 de la loi sur les soins hospitaliers (LSH). Cette contribution pouvant être octroyée lorsque les

conditions énoncées aux lettres a à e de l'article 71 LSH⁵ sont remplies, la DSSI a procédé aux vérifications requises. Voici les résultats de ces vérifications, lettre par lettre :

- a **L'offre de prestations prévue dans le nouveau bâtiment est conforme aux objectifs de la planification cantonale des soins**, qui vise à garantir des services hospitaliers conformes aux besoins, accessibles, de qualité et économiquement supportables. Les aspects relevant de la planification des soins ont été étudiés et sont présentés avec sérieux. Tout développement futur de l'offre de soins hospitaliers devra se faire en concertation avec le canton et – si nécessaire – faire l'objet d'une demande ad hoc. L'approbation de la demande de restructuration ne garantit pas l'octroi de mandats de prestations.
- b **Le projet de nouvel hôpital s'accorde avec le plan d'affaires du Centre hospitalier Bienne SA**. L'option du campus favorise le renforcement de la coopération et l'intégration des soins, une démarche porteuse qu'il convient tout particulièrement de saluer. Le nouveau bâtiment sera aménagé avec suffisamment de flexibilité pour pouvoir mettre en œuvre les modifications exigées par la planification des soins ou la stratégie en matière de santé, étant donné que l'aménagement de l'intérieur se fera le plus tard possible. En outre, des tiers pourront proposer leurs prestations dans les domaines de la psychiatrie et de la réadaptation, des prestations qui ne sont toutefois pas encore prises en considération dans le volume des investissements. Il a été tenu compte, dans les réflexions, de l'évolution démographique et des efforts consentis dans toute la Suisse pour opérer le virage ambulatoire.
- c **La restructuration fait l'objet d'un plan détaillé**. Dans sa demande, le Centre hospitalier Bienne SA montre de façon claire comment il aborde la restructuration et comment il l'a déjà entamée ou, du moins, préparée.
- d Compte tenu des hypothèses qui sous-tendent sa demande (évolution des prestations compte tenu de la stratégie « l'ambulatoire avant le stationnaire », réduction des lits d'hospitalisation, recul des effectifs des personnes assurées en complémentaire et structure des coûts), qui semblent plausibles en l'état actuel des connaissances, **le Centre hospitalier Bienne SA n'est pas en mesure de lever à lui seul les fonds nécessaires pour construire le nouvel hôpital**. En outre, ces dernières années, l'établissement n'a pas pu réduire les coûts ni améliorer l'efficacité des infrastructures hospitalières existantes dans une mesure suffisante, étant donné que celles-ci ne satisfont plus aux exigences que doit remplir une gestion efficace. Pour cette raison, il a clos ces derniers exercices sur une perte (de 4,9 millions de francs dans le cas de 2019). Dès lors, la construction du nouvel hôpital est impossible sans contribution de restructuration, ni emprunt. Le domaine ambulatoire, actuellement fortement déficitaire, peut être géré de façon plus efficace, grâce à la démarche en cours qui réduit le recours à des infrastructures hospitalières pour privilégier des infrastructures moins onéreuses et se rapprocher des patients et patientes. Affichant des fonds propres de 198 millions de francs et un degré d'autofinancement de 81 %, le Centre hospitalier Bienne SA a les reins solides. Il dispose par ailleurs de deux cautionnements cantonaux totalisant 16,8 millions de francs (montant des crédits garantis : 14 mio). Malgré tout, l'institution ne dispose actuellement pas de liquidités pour financer le nouveau bâtiment. Le volume de financement requis, oscillant entre 200 et 225 millions de francs, sera assuré principalement par un emprunt à hauteur de 100 à 150 millions de francs et par la contribution de 78 millions de francs dont il est question ici. Il est de plus

⁵ Art. 71 de la loi sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11)

2. Conditions

Alinéa 1

Les contributions peuvent être octroyées à condition que la mesure de restructuration

- a soit conforme à la planification des soins du canton ;
- b s'accorde avec le plan d'affaires du fournisseur de prestations ;
- c fasse l'objet d'un projet détaillé ;
- d ne puisse être financée par la rémunération forfaitaire selon l'article 49a LAMal, par des prestations d'assurances, par des contributions privées ou par des fonds propres et
- e paraisse viable à long terme avec un financement assuré sur six ans au moins.

en plus fréquent que la construction de nouveaux hôpitaux soit financée par un emprunt. L'opportunité de recourir à l'emprunt dépend notamment de l'évolution attendue des taux d'intérêt et de la souplesse devant caractériser les modalités du recours au capital étranger. D'autres sources de financement sont étudiées dans le cadre de l'avant-projet. En outre, la contribution de 78 millions de francs demandée pour la restructuration (sujette à l'obligation de remboursement conditionnelle régie par l'art. 78 LSH) est une condition sine qua non de la construction du nouvel hôpital. Sans ce montant, le Centre hospitalier Bienne SA serait contraint d'augmenter la part de l'emprunt dans la levée de fonds. Lorsqu'elle rendra sa décision concernant la contribution, la DSSI en arrêtera les conditions – conformément à la pratique adoptée pour d'autres projets de construction, dans le domaine de l'aide aux personnes handicapées, par exemple –, et ces conditions tiennent notamment compte de l'obtention du solde de financement requis.

- e Selon les données indiquées dans la présente demande et les hypothèses formulées, qui semblent actuellement plausibles, le Centre hospitalier Bienne SA est en mesure de générer les fonds nécessaires grâce à ses activités opérationnelles. **On peut donc considérer que le financement de la restructuration est garanti à long terme, mais en tout cas pour six ans.** Les 78 millions de francs demandés à titre de restructuration seront utilisés durant les exercices 2023 et 2024 en fonction de l'avancement du projet. Pour les années 2025 à 2027, il sera fait appel à l'emprunt à hauteur de 95 millions de francs. Le degré d'autofinancement chutera à 55 % en 2028. Une première tranche de remboursement, d'un montant de 50 millions de francs, est prévue pour 2029, une seconde de 20 millions de francs l'année suivante, puis une dernière de 25 millions de francs.

Ces dernières années, le Centre hospitalier Bienne SA a consenti beaucoup d'efforts pour améliorer sa structure de coûts. Il escompte dégager, de 2020 à 2028, un flux de trésorerie disponible de 44 millions de francs. Cette prévision est jugée critique, mais le Centre hospitalier Bienne SA a apporté des éléments plausibles pour montrer que la contribution de restructuration permettra de procéder aux investissements prévus et que la situation de sa trésorerie sera par moments tendue, mais néanmoins saine jusqu'à l'entrée en service du nouveau bâtiment.

La mise en service du nouvel hôpital sera synonyme de gain d'efficacité. L'optimisation des processus se traduira en effet par une baisse des coûts des soins. Le Centre hospitalier Bienne SA prépare et commence aujourd'hui déjà la future réduction du nombre de lits sur le nouveau site en abaissant en continu le nombre de lits à Chante-Merle. Il poursuivra le développement du secteur ambulatoire, de sorte que, d'ici l'entrée en service du nouveau bâtiment, une grande partie de ce secteur sera détachée des infrastructures hospitalières. L'un dans l'autre, il pourra optimiser sa structure de coûts grâce à la mise en service du nouveau bâtiment destiné au domaine ambulatoire et grâce aux structures ambulatoires extrahospitalières (MEDIN, Localmed, interventions ambulatoires). Dès lors, les investissements consentis pour construire le nouvel hôpital bénéficient, selon les données actuellement disponibles, d'un financement assuré à long terme.

9.2 Loi sur les subventions cantonales

La DSSI tiendra compte, en rendant sa décision, des conditions prescrites par la loi sur les subventions cantonales.

10. Proposition

Le Conseil-exécutif demande l'octroi d'une contribution de restructuration de 78 millions de francs, sous la forme d'une indemnité, en faveur du financement du nouveau bâtiment du Centre hospitalier Bienne SA.

Il est prévu que cette contribution sera versée en deux tranches en fonction de l'avancement du projet :

2023 : 40 millions de francs

2024 : 38 millions de francs

La première tranche sera versée lorsque l'autorisation de construire aura force de chose jugée.