

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 213-2020
 Type d'intervention : Motion
 Motion ayant valeur de directive : ☐
 N° d'affaire : 2020.RRGR.283

Déposée le : 31.08.2020

Motion de groupe : Non
 Motion de commission : Non
 Déposée par : Striffeler-Mürset (Münsingen, PS) (porte-parole)
 de Meuron (Thun, Les Verts)
 Dütschler (Hünibach, PLR)
 Siegenthaler (Thun, PS)

Cosignataires : 15

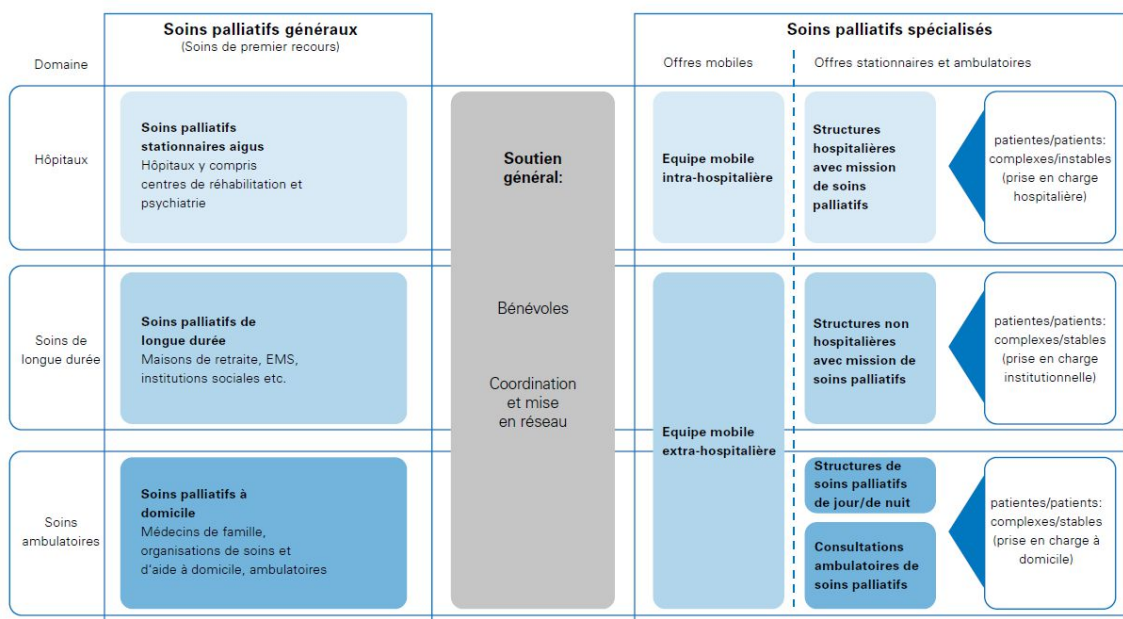
Urgence demandée : Non
 Urgence accordée :

N° d'ACE : 56/2021 du 20 janvier 2021
 Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
 Classification : -
 Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption sous forme de postulat**

Financement d'un projet pilote portant sur des soins palliatifs à long terme

Le Conseil-exécutif est chargé de garantir le financement des soins palliatifs spécialisés en soins de longue durée. Un projet pilote peut fournir une base solide pour un financement qui couvre les coûts.

Programme du canton de Berne en matière de soins palliatifs – Contenu (fondé sur la stratégie nationale en matière de soins palliatifs)



Développement :

Le besoin d'offres de soins palliatifs, généraux et spécialisés, est unanimement reconnu en Suisse. Du fait de l'évolution démographique et des progrès techniques de la médecine, notre population bat de plus en plus des records de longévité et les situations en fin de vie sont de plus en plus délicates (OFSP et CDS 2013). Compte tenu de ce contexte, le canton de Berne s'est attelé, en 2014 déjà, à l'élaboration d'objectifs et à la planification des soins dans le domaine des soins palliatifs (SAP 2013/14), conformément à la stratégie nationale en matière de soins palliatifs.

Dans l'ensemble, le canton de Berne dispose d'un réseau efficace et bien développé pour ce qui est des soins palliatifs généraux. Cela concerne principalement les soins de base et les soins palliatifs spécialisés dans les hôpitaux de soins aigus. Le canton a également initié la phase pilote de l'équipe mobile en soins palliatifs. Les lacunes sont toutefois criantes du côté des soins palliatifs spécialisés en soins de longue durée et de l'offre en hospices (Wyss & Coppex 2013) en raison des problèmes liés au financement insuffisant de ces prestations.

Dans le Programme du canton de Berne en matière de soins palliatifs, la DSSI estime à 78 lits le besoin global en soins palliatifs spécialisés (39 en soins aigus / 39 en soins longue durée). D'ici 2030, ce chiffre devrait passer à 82. L'expérience montre que la demande en matière de soins palliatifs spécialisés en soins de longue durée et la demande d'hospice dans la région de Berne sont largement supérieures à l'offre, et ce n'est que grâce au dévouement et au volontarisme du personnel dans les établissements de soins que des situations indignes peuvent être évitées. Souvent, des lits dans les services de soins palliatifs des hôpitaux (où le financement selon le groupe de cas prévoit une durée de séjour maximale de douze jours seulement) se retrouvent occupés par des personnes relevant des soins de longue durée et ne sont dès lors plus disponibles pour les soins palliatifs spécialisés aigus. On ne peut toutefois avoir des soins palliatifs spécialisés en soins de longue durée et un hospice avec le financement des soins actuellement en vigueur. L'accompagnement et le soin des personnes relevant des soins palliatifs spécialisés (situation complexe/ stable) revient 40 pour cent moins cher en EMS qu'en hôpital. Cette option exclut les enfants nécessitant des prestations de soins palliatifs spécialisés. Il résulte de ce calcul un potentiel d'économie de 8,3 millions de francs par an. Le canton de Berne pourrait ainsi épargner environ 3,5 millions par an. Si l'on veut permettre aux personnes de mourir dignement et dans un cadre approprié, il est urgent de déployer cette offre et de la financer en conséquence. Aussi attendons-nous du Conseil-exécutif qu'il crée les conditions nécessaires pour que la population du canton dispose de tout l'éventail des soins palliatifs.

Réponse du Conseil-exécutif

La mise sur pied de prestations de soins palliatifs spécialisés dans le domaine du long séjour est prévue par la *Stratégie de la santé du canton de Berne 2020-2030* (stratégie partielle *Soins de longue durée*)¹. Toutefois, le calendrier de sa réalisation dépend en partie de la mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral *Améliorer la prise en charge et le traitement des personnes en fin de vie*, adopté le 18 septembre 2020².

Le canton de Berne applique les mesures cantonales relatives aux soins palliatifs de manière échelonnée. Les effets de synergie et l'expérience engrangée grâce aux nouvelles offres sont pris en compte. Dans la première phase, le canton a mis l'accent sur la promotion de la qualité des soins de premier recours. Il a ainsi soutenu financièrement la formation continue en soins palliatifs du personnel infirmier diplômé travaillant dans des établissements médico-sociaux (EMS). Les quelque 300 institutions bernoises de ce type disposent désormais de ressources techniques et personnelles adaptées à une prise en charge palliative

¹ Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration du canton de Berne, 2020, *Stratégie de la santé du canton de Berne 2020-2030*

² Office fédéral de la santé publique (OFSP), 2020, *Améliorer la prise en charge et le traitement des personnes en fin de vie*, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 18.3384 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-CE) du 26 avril 2018

de bon niveau. Durant la pandémie de COVID-19, il est apparu que les EMS sont à même de fournir de telles prestations, souvent délicates, avec une grande autonomie.

Pour planifier une offre palliative spécialisée de longue durée dans les EMS, il faut notamment prendre en considération les résultats de l'essai pilote visant à promouvoir les équipes mobiles en soins palliatifs (EMSP). Celui-ci, qui s'étend sur une période de trois ans (2019-2022), permettra d'identifier les besoins concrets des prestataires de soins palliatifs généraux et les avantages que ces derniers retirent de cette mesure. Les EMS font partie des fournisseurs de prestations de premier recours pouvant faire appel aux EMSP. L'évaluation de l'essai pilote permettra de déterminer les situations de soins et de prise en charge dans lesquelles le soutien des EMSP ne suffit pas et qui, de ce fait, justifient l'engagement permanent d'infirmières et d'infirmiers disposant de compétences spécialisées.

Le nombre de lits nécessaires en soins palliatifs spécialisés évoqué par les motionnaires est tiré du *Programme du canton de Berne en matière de soins palliatifs*. Il s'appuie sur les recommandations de la Confédération et des cantons en vigueur au moment de la publication (2014), formulées dans le cadre de la *Stratégie nationale en matière de soins palliatifs 2013-2015*³. Ce document donne une valeur indicative de 80 lits de soins palliatifs spécialisés par million d'habitantes et d'habitants. Aujourd'hui, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), s'appuyant sur des critères nationaux et internationaux, estime que le besoin est globalement plus bas⁴.

Les motionnaires relèvent que les systèmes actuels de financement des soins ne permettent pas de couvrir les prestations palliatives spécialisées de longue durée. La Confédération et les cantons ont reconnu le problème. Dans le cadre de la consultation relative au rapport du Conseil fédéral mentionné plus haut, *Améliorer la prise en charge et le traitement des personnes en fin de vie*, le canton de Berne a suggéré d'ajouter à l'article 35 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)⁵ la catégorie des structures de soins palliatifs spécialisés de longue durée, ce qui permettrait un régime tarifaire distinct. Cette proposition a été prise en compte. Selon le rapport entretemps adopté par le Conseil fédéral, une nouvelle réglementation applicable à la rémunération des structures non hospitalières avec mission de soins palliatifs doit être élaborée par la Confédération et les partenaires tarifaires. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur d'élaborer un modèle approprié.

Le canton de Berne salue le fait qu'une telle procédure soit prévue au niveau national, dès lors que le financement des soins relève de la législation fédérale.

Pour résumer, différentes questions restent ouvertes à ce stade, et c'est en particulier à l'échelon fédéral qu'il s'agit de les régler. Le canton de Berne considère que, pour compléter les mesures prévues par le Conseil fédéral, il faudrait identifier au niveau national les groupes cibles nécessitant des soins palliatifs spécialisés. Il serait alors possible de mieux évaluer les besoins en soins spécialisés par rapport à la prise en charge actuellement proposée en EMS.

Cette démarche permettrait non seulement d'adapter les soins palliatifs résidentiels aux besoins des personnes gravement malades bénéficiant de soins de longue durée mais aussi, idéalement, de gérer les prestations de manière économique, comme le souhaitent les motionnaires. Aux yeux du Conseil-exécutif, il n'est toutefois pas possible de comparer, comme le font ces derniers, les coûts des soins palliatifs spécialisés en EMS avec ceux du milieu hospitalier pour en conclure qu'il y a là un potentiel d'économie. Les soins de longue durée ne peuvent pas se substituer aux prestations spécialisées en hôpital, les groupes cibles étant bien distincts : les seconds concernent une patientèle malade qui requiert des soins en milieu hospitalier, alors que les premiers s'adressent en majorité à des personnes dont l'état de santé est plutôt stable et qui nécessitent certes une prise en charge résidentielle, mais pas une hospitalisation⁶.

³ OFSP et Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), 2012, *Stratégie nationale en matière de soins palliatifs 2013-2015*

⁴ Voir note 2

⁵ RS 832.10

⁶ OFSP, palliative.ch et CDS, 2012, *Structures spécialisées de soins palliatifs en Suisse*.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, le gouvernement ne considère pas judicieux à l'heure actuelle de financer un projet pilote portant sur des soins palliatifs spécialisés de longue durée dans le canton de Berne. Dès que les mesures à appliquer à l'échelon national auront été définies et que les résultats de l'essai pilote visant à promouvoir les EMSP seront connus, le canton de Berne s'attellera à la planification et au pilotage de structures en soins palliatifs spécialisés dans les EMS. Dans le contexte de cette mesure cantonale, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataire

– Grand Conseil