

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 123-2017
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2017.RRGR.355

Déposée le: 06.06.2017

Motion de groupe: Oui
Motion de commission: Non
Déposée par: PBD (Schwaar, Wileroltigen) (porte-parole)
PBD (Herren-Brauen, Rosshäusern)
PBD (Etter, Treiten)

Cosignataires: 10

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 08.06.2017

N° d'ACE: 826/2017 du 16 août 2017
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**
Point 1 : adoption sous forme de postulat
Point 2 : adoption et classement
Point 3 : adoption et classement



Menace d'effondrement financier – quel traitement l'Hôpital de l'Île s'administre-t-il?

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'acquérir des connaissances détaillées sur les répercussions concrètes auxquelles il faut s'attendre sur le produit de l'Hôpital de l'Île, si l'indice de casemix (ICM) devait chuter encore davantage en raison de la prise en charge des cas dits plus simples (prise en charge sans conditions de la clinique universitaire), et sur la stratégie avec laquelle le groupe de l'Île entend y remédier ;
2. d'expliquer concrètement comment le groupe de l'Île peut garantir les futurs « grands » investissements et éventuels remboursements après la fixation définitive du prix de base convenu entre le canton et les assureurs-maladie, dans le cas d'une diminution du prix de base et d'une baisse du nombre de cas ;

3. d'examiner de quelle façon il est possible d'empêcher que la prise en charge des prestations d'intérêt général incombe au canton.

Développement :

Point 1 : L'indice de casemix (CMI) d'un hôpital indique la complexité des cas qui y sont traités. A la lumière des connaissances actuelles, on peut supposer que le CMI de l'Hôpital de l'Ile a nettement chuté ou, dans le meilleur des cas, a pu être maintenu à un bas niveau après sa fusion avec Spital Netz Bern AG pour former le groupe de l'Ile. Cette baisse est le résultat d'un mélange des traitements complexes avec les cas qui n'ont pas nécessairement besoin d'être traités à l'Hôpital de l'Ile, qui a des capacités universitaires. Tout laisse penser qu'un plus grand nombre de patients encore pourrait être pris en charge à des conditions plus économiques dans les hôpitaux de soins généraux de Tiefenau, Aarberg, Belp, Münsingen et Riggisberg. Le Conseil-exécutif est donc prié de présenter les conséquences détaillées de ce mélange. La stratégie que poursuit le groupe de l'Ile a un grand intérêt politique, car le canton de Berne participe à hauteur de 55 pour cent au coût des traitements dans l'assurance de base.

Point 2 : Le groupe de l'Ile se prépare pour l'avenir : d'après son « Masterplan », il prévoit de réaliser plusieurs projets de construction de grande envergure. Les travaux de rénovation de la clinique pédiatrique sont déjà terminés, et la rénovation urgente de la maternité va prochainement démarrer. Parallèlement à cela, la planification des constructions nouvelles pour un centre de cardiologie et de chirurgie cardiovasculaire, un centre de neurologie ainsi que d'autres cliniques spécialisées, toutes reliées à l'actuel centre des soins intensifs, des urgences et de chirurgie (IUC) à proximité, suit son cours.

Un centre consacré aux organes et aux tumeurs est également à l'étude. Tous ces travaux mobilisent des ressources financières et humaines colossales. D'après Swiss DRG, les investissements doivent être financés par une part de la rémunération des prestations. Une autre difficulté réside dans le fait que la fixation définitive du prix de base tarde systématiquement. Le risque réside dans l'obligation de rembourser les garants si le prix de base est établi à un niveau inférieur de celui convenu précédemment. Or il y a de sérieuses raisons de présumer que le prix de base poursuivra sa chute, que les cas « simples » augmenteront à la clinique universitaire et que le nombre global de cas, d'une manière générale, stagnera. Tous ces facteurs influent considérablement sur les recettes du groupe de l'Ile. On peut légitimement se demander comment celui-ci entend assumer ses charges financières sans que le canton de Berne se trouve dans l'obligation de régler les prestations d'intérêt général. Il est nécessaire d'apporter une clarification rapide.

Point 3 : La situation décrite peut avoir des conséquences fâcheuses pour le canton de Berne. Si les provisions pour les investissements s'avéraient insuffisantes, le canton pourrait être dans l'obligation de participer financièrement. Il faut donc anticiper et chercher comment éviter cette situation. Une situation financière difficile attend le canton et ne peut dès lors se permettre de payer pour les prestations d'intérêt général.

Motivation de l'urgence : Compte tenu de l'actualité, il est nécessaire d'examiner au plus tôt quelles dépenses supplémentaires pourraient incomber au canton.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Alors que l'Hôpital de Ile a traité un nombre de cas en constante progression de 2012 (37 826) à 2015 (43 694), son indice de casemix (CMI) a diminué pendant le même période (1,550 en 2012, 1,490 en 2015). Cette tendance s'est poursuivie en 2016 (45 476 cas, CMI de 1,450) après sa fusion avec Spital Netz Bern AG pour former le groupe de l'Ile (Insel Gruppe AG). La hausse du nombre de cas lui a toutefois permis de compenser le manque à gagner dû à la chute du CMI et il est parvenu à accroître sa productivité (casemix global : 58 845 en 2012 ; 65 941 en 2016)¹.

Une comparaison des cinq hôpitaux universitaires suisses montre que l'Hôpital de Ile de Berne est en bonne position s'agissant du nombre de cas et de l'indice de casemix, malgré la légère baisse de ce dernier. Seul l'hôpital universitaire de Zurich (USZ) affiche un CMI supérieur (1,568 en 2012, 1,559 en 2016). Cette différence s'explique notamment par la durée de séjour moyenne plus longue de sa patientèle (6,8 jours contre 5,8 à l'Hôpital de Ile), un facteur qui peut faire augmenter le CMI (pour des cas de gravité similaire). A noter que depuis 2012, cet indice a baissé dans presque tous les établissements universitaires (voir tableau ci-dessous).

Indice de casemix des cinq hôpitaux universitaires de 2012 à 2015

Etablissement	2012	2013	2014	2015
Hôpital de l'Ile de Berne	1,550	1,542	1,533	1,490
Hôpital universitaire de Bâle	1,301	1,330	1,341	1,296
Hôpitaux universitaires de Genève	1,199	1,162	1,203	1,203
Centre hospitalier universitaire vaudois	1,396	1,456	1,444	1,392
Hôpital universitaire de Zurich	1,568	1,545	1,542	1,536

Source : Office fédéral de la santé publique : chiffres-clés des hôpitaux suisses (2012 à 2015)²

La direction du groupe de l'Ile estime que le repli du CMI provient essentiellement d'un effet dit de catalogue, à savoir de la revue à la baisse de divers diagnostics par SwissDRG lors de l'adaptation annuelle de son catalogue. La régression de l'indice s'explique aussi par le fait que la durée d'hospitalisation moyenne des cas complexes a pu être écourtée au cours des dernières années grâce une prise en charge plus efficace, entraînant un recul des recettes dans le système SwissDRG. D'après la direction, la valeur du CMI, qui reflète la charge financière induite par le traitement d'un cas moyen, ne suffit pas à évaluer exhaustivement la part des prestations de clinique universitaire fournies par l'Hôpital de l'Ile. Des dépenses inférieures ne signifient pas forcément qu'il ne s'agit pas de prestations de ce type, relève-t-elle.

La direction précise encore qu'elle a adopté un modèle de soins à plusieurs niveaux définissant les tâches de l'hôpital universitaire, de l'hôpital central et des hôpitaux périphériques. L'aiguillage des patients et des patientes selon l'indication médicale, qui permet un usage optimal des ressources au sein du groupe, recèle un important potentiel de synergie.

¹ Source : statistique médicale des hôpitaux 2012 et 2016, données fournies conformément à l'article 48 de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les soins hospitaliers (OSH ; RSB 812.112), en corrélation avec l'annexe 5.

² Chiffres disponibles à l'adresse <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/service/zahlen-fakten/zahlen-fakten-zu-spitaeln/kennzahlen-der-schweizer-spitaeler.html>

Le Conseil-exécutif est convaincu que ce modèle échelonné de prise en charge constitue un prérequis essentiel à l'amélioration des processus de traitement centrés sur le patient, tant du point de vue de la qualité que de l'économicité. C'est pourquoi il a inclus ce principe dans la nouvelle planification des soins 2016 qu'il a adoptée le 14 décembre 2016³. Il fait confiance à la direction du groupe de l'Ile pour appliquer le modèle en question et exploiter les effets de synergie qui en résultent aux divers niveaux de l'entreprise.

Le gouvernement reconnaît cependant, à l'instar du motionnaire, le besoin de données encore plus précises. En effet, il n'est pas exclu que davantage de patients et de patientes de l'agglomération bernoise aient recouru aux services du groupe depuis la fermeture de l'hôpital Ziegler à fin août 2015, alors que leur traitement ne nécessitait pas l'intervention d'un hôpital universitaire. Le canton de Berne a donc tout intérêt à analyser de manière approfondie l'évolution du CMI de l'Hôpital de l'Ile de même que, d'entente avec ce dernier, l'état de la mise en œuvre des aspects de sa stratégie d'entreprise ayant trait au modèle de soins à plusieurs niveaux. C'est pourquoi le Conseil-exécutif propose au parlement d'adopter le point 1 de la motion sous forme de postulat.

Point 2

La responsabilité entrepreneuriale du groupe de l'Ile revient à son conseil d'administration. C'est lui qui approuve le plan d'affaires à long terme de l'entreprise ainsi que sa révision annuelle. Il peut ainsi décider de le modifier – en adaptant par exemple les programmes d'investissement – sur la base d'une analyse des changements possibles tels que le projet de l'Office fédéral de la santé publique de réviser certaines parties du TARMED, une nouvelle donne tarifaire ou les perspectives de croissance et leurs implications financières (possibilités de refinancer les investissements, entre autres).

Le risque tarifaire fait l'objet tous les ans d'une évaluation séparée. Suivant son résultat, le conseil d'administration décide de constituer des provisions qui figurent dans les comptes annuels vérifiés par l'organe de contrôle.

Dans le cadre de la négociation du prix de base SwissDRG, le groupe de l'Ile est parvenu à un accord contractuel avec l'assurance Visana et la communauté d'achat HSK pour les années 2012 à 2018. La réussite d'autres négociations pourrait l'aider à diminuer encore son risque entrepreneurial. La SAP prévoit par ailleurs de proposer au Conseil-exécutif d'ici à fin 2017 de fixer un prix de base définitif. Si celui-ci faisait l'objet d'un recours, le Tribunal administratif fédéral mettrait un terme à la période d'incertitude en rendant une décision finale.

Le Conseil-exécutif propose d'adopter et de classer le point 2 de la motion.

Point 3

En édictant la loi sur les soins hospitaliers (LSH), le législateur a consciemment renoncé à instaurer un pilotage ou un monitoring strict des investissements hospitaliers et n'a pas non plus prévu de couverture de déficit par le canton. Ce dernier a néanmoins la possibilité de comman-

³ Cf. arrêté du Conseil-exécutif n° 1380 du 14 décembre 2016 *Rapport concernant la planification des soins 2016 selon la loi sur les soins hospitaliers*, p. 68 ss et 86, disponible à l'adresse https://www.rr.be.ch/rr/fr/index/rrbonline/rrbonline/suche_rrb/beschluesse-detailseite.gid-f1260ad39ab94432be75e1812d7c497e.html

der séparément et de financer des prestations dites d'intérêt général (formation postgrade en médecine ou prestations de base fixes nécessaires à la couverture en soins, p. ex.) qu'un établissement ne devrait pas fournir s'il ne recevait pas de mandat à cet effet. Le canton peut en outre accorder aux hôpitaux des contributions aux restructurations ou aux investissements (art. 70 ss LSH).

Le Conseil-exécutif propose d'adopter et de classer le point 3 de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil