

Mercredi matin, 25 janvier 2017

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale**27 2016.RRGR.463 Motion 090-2016 CSoc (Zumstein, Langenthal)
Dépôt d'une initiative cantonale sur le financement de la formation médicale postgrade**

N° de l'intervention: 090-2016
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 26.04.2016
Déposée par: CSoc (Zumstein, Bützberg) (porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgence accordée: Non 02.06.2016
N° d'ACE: 1338/2016 du 30 novembre 2016
Direction: Direction de la santé publique et
de la prévoyance sociale

Dépôt d'une initiative cantonale sur le financement de la formation médicale postgrade

Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le canton de Berne dépose l'initiative cantonale suivante :

Modification de la loi fédérale sur les professions médicales universitaires (loi sur les professions médicales, LPMéd ; RS 811.11)

Chapitre 4 : Formation postgrade

Section 4 : Financement de la formation médicale postgrade et compensation intercantonale des charges (nouvelle)

Art. 21a (nouveau) Contributions des cantons sièges

¹ Les cantons sièges versent à leurs hôpitaux un forfait annuel de 15 000 francs pour chaque médecin (en équivalent plein temps) accomplissant une formation postgrade pour autant que ce dernier ou cette dernière avait son domicile légal en Suisse au moment de l'obtention de la maturité.

² Les éventuels montants versés en sus ou versés par les cantons sièges pour les médecins accomplissant une formation postgrade qui n'avaient leur domicile légal en Suisse au moment de l'obtention de la maturité ne sont pas compensés entre les cantons.

³ Les cantons vérifient que les établissements de formation postgrade de leurs hôpitaux sont reconnus conformément à la Réglementation pour la formation postgraduée accréditée par la Confédération.

⁴ La contribution au sens de l'alinéa 1 est à chaque fois adaptée à l'évolution des prix si l'indice national des prix à la consommation (IPC) a augmenté de 10 pour cent au moins. Le point de départ est l'état de l'IPC à la conclusion de la convention (base : décembre 2010 = 100). La décision intervient jusqu'au 30 juin et entre en vigueur à partir de l'année civile suivante.

Art. 21b (nouveau) Nombre de médecins accomplissant une formation postgrade

¹ Les contributions octroyées aux hôpitaux dépendent du nombre de médecins (en équivalent plein temps), tel qu'il ressort de l'enquête de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Art. 21c (nouveau) Canton siège

¹ Le canton siège d'un hôpital est le canton sur le territoire duquel il se situe.

Art. 21d (nouveau) Compensation intercantonale des charges

¹ Les charges des cantons pour les contributions au sens de l'article 21a sont soumises à un mécanisme de compensation intercantonale.

² Le calcul de la compensation entre les cantons comprend plusieurs étapes :

- 1 pour chaque canton : détermination des prestations fournies à titre de contribution, selon l'article 21a, alinéa 1 ;
- 2 addition des prestations fournies à titre de contribution par tous les cantons ;
- 3 division du résultat de cette addition par la population des cantons ;
- 4 pour chacun des cantons : multiplication de la contribution moyenne par habitant en Suisse par la population du canton concerné ;
- 5 pour chacun des cantons parties : comparaison entre les prestations fournies à titre de contribution par le canton concerné et la valeur moyenne en Suisse ;
- 6 l'écart mis en évidence lors de l'étape 5 représente le montant à payer ou à recevoir par le canton à titre de compensation.

³ La compensation a lieu annuellement.

Art. 21e (nouveau) Modalités de détail et mise en œuvre

¹ Le Conseil fédéral règle les modalités de détail et la mise en œuvre par voie d'ordonnance.

Développement :

La Convention sur les contributions des cantons aux hôpitaux relative au financement de la formation médicale postgrade et sur la compensation intercantonale des charges (Convention sur le financement de la formation postgrade, CFFP) a été adoptée le 20 novembre 2014 par l'assemblée plénière de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). La convention est actuellement en cours de ratification dans les cantons. Le Conseil-exécutif propose que le canton de Berne ratifie lui aussi ce traité intercantonal. Le Grand Conseil se prononcera lors de la session de juin 2016.

La convention règle la participation des cantons à la formation postgrade des médecins (assistantat) de leurs propres hôpitaux. Tous les cantons ne contribuant pas à la formation postgrade dans la même mesure, elle introduit un mécanisme de compensation intercantonale des charges. Elle entrera en vigueur dès que 18 cantons au moins l'auront ratifiée (art. 10 CFFP).

La CSoc est d'avis que ce mécanisme de compensation n'a de sens que si tous les cantons y sont associés. En effet, les conséquences financières des cantons parties à la convention dépendent largement du nombre de cantons adhérant à la convention et de l'identité de ces cantons. Le canton de Berne devra verser environ 159 366 francs si tous les cantons adhèrent et 1 156 036 francs si les cantons qui contribuent le plus à la compensation intercantonale, AG, SZ, SO et FR, n'adhèrent pas. Lors de la seconde procédure de consultation menée par la CDS au sujet de la convention, deux cantons ont exprimé leur rejet ; cinq autres ont émis des réserves et n'ont pas souhaité donner d'avis définitif. Il n'est donc pas exclu que certains cantons refusent d'adhérer.

Pour toutes ces raisons, il faut rechercher une solution à l'échelle fédérale, comme le propose la présente initiative cantonale.

Motivation de l'urgence :

La procédure de ratification est en cours dans les cantons.

Réponse du Conseil-exécutif

Les articles 104 et 105 de la loi cantonale sur les soins hospitaliers obligent les hôpitaux à participer à la formation postgrade en médecine et en pharmacie. Le Grand Conseil a adopté la motion Mülheim (249-2014), intitulée *Deux poids et deux mesures dans la formation postgrade des médecins*, en chargeant le Conseil-exécutif de régler cette obligation selon le modèle de la formation des professions de la santé non universitaires.

Ce mécanisme est différent de la Convention sur le financement de la formation postgrade (CFFP), un traité intercantonal qui a pour objectif d'obliger les cantons à verser une contribution minimale uniforme de 15 000 francs par an par médecin en formation postgrade dans toute la Suisse. Peu importe que les hôpitaux forment les médecins volontairement ou par obligation comme dans le canton de Berne. La Convention entend aussi instaurer un mécanisme de compensation pour les frais de formation entre les cantons. Elle entre en vigueur pour autant que 18 cantons au moins y adhèrent.

Le Conseil-exécutif estime lui aussi judicieux que soit instaurée une certaine compensation financière entre les cantons en ce qui concerne la formation postgrade en médecine et en pharmacie. Il s'engage au niveau fédéral pour parvenir à une solution impliquant tous les cantons.

La base constitutionnelle nécessaire à une intervention de la Confédération est représentée par l'article 117a, alinéa 2, lettre a de la Constitution fédérale, selon lequel la Confédération légifère sur la formation de base et la formation spécialisée dans le domaine des professions des soins

médicaux de base et sur les conditions d'exercice de ces professions. Cet article a été adopté en votation populaire le 18 mai 2014. Comme il n'existait rien de tel auparavant, la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) avait lancé le projet de régler la formation postgrade par le traité intercantonal cité.

La motion demande à présent que le Conseil-exécutif dépose une initiative cantonale dans ce but. Selon l'article 116, alinéa 3 du règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC ; RSB 151.211), celle-ci doit être déposée sous la forme d'un avant-projet d'acte législatif et être motivée.

La Commission de la santé et des affaires sociales a donc préparé des dispositions que la Confédération devrait reprendre dans la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (loi sur les professions médicales, LPMéd ; RS 811.11).

Il faudrait également en modifier l'article 1, qui définit le but et l'objet de la loi, pour qu'il comprenne le financement de la formation et de la formation postgrade en médecine et en pharmacie. Le préambule de la LPMéd devrait encore mentionner que l'article 117a de la Constitution fédérale en fonde le financement, une disposition nouvelle depuis l'entrée en vigueur de la LPMéd.

Selon l'article 72 RGC, le Grand Conseil ne peut qu'adopter ou rejeter une motion, dont le libellé ne peut plus être modifié après le dépôt (art. 78 RGC). Elle ne peut donc pas être complétée (modification de l'article 1 LPMéd et du préambule). Par conséquent,

- si le Grand Conseil adopte le texte de la motion, le canton de Berne est contraint de déposer comme initiative cantonale un avant-projet de loi incomplet. Un avant-projet complet serait probablement mieux accueilli par la Confédération ;
- s'il le rejette, il renonce à déposer une initiative cantonale indispensable aux yeux du gouvernement.

Le Conseil-exécutif propose pour cette raison de transformer la motion en postulat. Il pourrait ainsi clarifier la situation auprès de la Confédération pour voir si elle devrait participer au financement de la formation postgrade, tout ou partie, à la place des cantons, avant d'informer le Grand Conseil et de déterminer s'il faut déposer une initiative cantonale, sous quelle forme le cas échéant, et formuler les propositions de modification de la LPMéd.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose d'adopter la motion sous forme de postulat.

Proposition du Conseil-exécutif:

Adoption sous forme de postulat

Le président. Damit kommen wir zu Traktandum 27. Der Regierungsrat ist bereit, diese Motion der GSoK als Postulat anzunehmen. Die GSoK ist damit nicht einverstanden. Sie will die Motion aufrechterhalten. Wir führen eine freie Debatte. Als Erstes gebe ich das Wort dem Sprecher der GSoK, Grossrat Kohler.

Hans-Peter Kohler, Spiegel bei Bern (PLR), Kommissionspräsident der GSoK. Ich stehe übrigens als ehemaliger eidgenössisch diplomierter Fernseh- und Radioelektroniker immer noch zur Verfügung wegen der Technik: Das war mein erster Beruf. Ich werde es dann über TARMED abrechnen. Der ambulante Taxipunkt wäre «technische Leistung». (*Hilarité*)

Was will die Standesinitiative der GSoK? Das Thema der Weiterbildungsfinanzierung von Assistenzärztinnen und Assistenzärzten diskutierten wir kürzlich in diesem Rat im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung. Schon damals machte sich die GSoK dafür stark, dass sich alle Kantone an dieser Finanzierung beteiligen sollten und nicht nur mittels eines Quorums von 18 Kantonen. Der Grosse Rat war damals mehrheitlich gleicher Meinung wie die GSoK. Leider sehen das andere Kantone nicht so und wollen nicht mitmachen. In diesem Zusammenhang entstand damals die vorliegende Standesinitiative, die eine Änderung des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe vom 23. Juni 2006 (Medizinalberufegesetz, MedBG) fordert. Die GSoK vertritt somit weiterhin die Auffassung, dass das in der Weiterbildungsvereinbarung verankerte Quorum von 18 Kantonen nur zu einem beschränkten finanziellen Ausgleich unter den Kantonen führt. Der Kanton Bern soll sich deshalb für eine Lösung auf Bundesebene einsetzen, die alle Kantone umfasst. Das ist das Ziel dieser Standesinitiative.

Der Regierungsrat möchte die Motion leider nur als Postulat entnehmen, obwohl er inhaltlich dieselbe Meinung vertritt wie die GSoK. Der Regierungsrat argumentiert, der Vorstoss sei als Postulat zu überweisen, weil er unvollständig sei und noch weitere Bestimmungen im MedBG präzisiert werden sollten. Die vom Regierungsrat angesprochenen weiteren möglichen Änderungen sind aus Sicht der GSoK jedoch nicht zwingend notwendig. Der Regierungsrat selbst beurteilt

Artikel 117a Absatz 2 Buchstabe a der Bundesverfassung als mögliche ausreichende Verfassungsgrundlage, damit der Bund im gewünschten Bereich aktiv werden kann. Zusammengefasst sind die in der Motion erwähnten zu ändernden Bestimmungen des MedBG für die Zielerreichung der Motion – Bundeslösung statt Konkordat – aus Sicht der GSoK absolut ausreichend.

Es gibt weitere Punkte. Bei Annahme als Motion wird die Standesinitiative mit den darin genannten Forderungen unverzüglich eingereicht. Bei einer Überweisung als Postulat hingegen geht leider viel Zeit verloren, bis der Kanton Bern gegebenenfalls eine neue Standesinitiative einreicht. Und im Falle einer Überweisung als Postulat stellt der Regierungsrat zudem noch ein völlig neues Element in Aussicht: Es könnte dann noch geprüft werden, ob statt der Kantone neu der Bund die Aus- und Weiterbildung teilweise oder vollständig finanzieren sollte. Das ist aber gar keine Forderung der GSoK. Das Erfordernis, dass Begehren für Standesinitiativen in ausformulierten Erlassentwürfen einzureichen sind, ist eine Vorgabe des Kantons Bern. Der Bund verlangt dies nicht. Standesinitiativen unterliegen beim Bund einer Vorprüfung. Wird ihnen Folge gegeben, arbeitet die zuständige Kommission innert zweier Jahre eine Vorlage aus. Das Bundesparlament ist sich also gewohnt, mit Vorschlägen umzugehen, in denen gegebenenfalls gewisse Punkte noch optimiert oder präzisiert werden können oder müssen. Die GSoK bittet deshalb den Grossen Rat, ebenfalls an der Motion festzuhalten.

Pierre Alain Schnegg, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale. Cette motion demande que le canton de Berne dépose une initiative cantonale, comme la Commission de la santé et les affaires sociales l'a formulé, une modification à apporter à la loi fédérale sur les professions médicales universitaires. La pénurie de médecins est bien connue et va nous accompagner encore bien longtemps. Le gouvernement salue l'idée de cette motion, à savoir que l'ensemble des cantons participe à la formation postgrade en médecine et en pharmacie. Une initiative cantonale doit être déposée sous la forme d'un avant-projet d'acte législatif et être motivée. La Commission de la santé et les affaires sociales a donc préparé les dispositions que la Confédération devrait reprendre dans la loi fédérale sur les professions médicales universitaires. Toutefois, selon le gouvernement, ces dispositions ne sont pas exhaustives. Chacun d'entre nous le sait bien: l'acceptation d'une initiative cantonale est en fait rare. C'est pourquoi l'avant-projet complet serait certainement mieux accueilli par la Confédération. Le gouvernement est donc de l'avis qu'il serait plus judicieux de pouvoir encore ajuster la demande. Si cette motion était transformée en postulat, le Conseil-exécutif pourrait reformuler le projet de modification de la LPMéd et proposer ensuite au Grand Conseil de la soumettre à la Confédération. Cette solution peut paraître un peu particulière, mais la thématique étant très importante, il me semble utile de mettre un maximum d'atouts de notre côté. Sur la base de ces quelques éléments, je vous invite à accepter cette motion, mais sous la forme d'un postulat.

Le président. Der Motionär hat noch einmal das Wort.

Hans-Peter Kohler, Spiegel bei Bern (PLR), Kommissionspräsident der GSoK. Ich habe etwas Wichtiges vergessen: Die letzte Standesinitiative der GSoK – betreffend die Wettbewerbsverzerrung – war scheinbar auch nicht ganz «richtig» formuliert. Sie wurde eigentlich initial abgelehnt. Der Inhalt wurde vom Bund aber übernommen. Der Ständerat hat eine gewisse Umformulierung vorgenommen. Das kam nun durch. Es funktioniert also absolut, auch wenn im Nachhinein vielleicht noch etwas geändert werden muss. Dies noch zur Erinnerung.

Le président. Wir stimmen ab. Wer die Motion annehmen will, möge aufstehen.

Les scrutateurs et les scrutatrices font le décompte des oui.

Le président. Wer die Motion ablehnt, möge aufstehen.

Les scrutateurs et les scrutatrices font le décompte des non.

Le président. Wer sich der Stimme enthalten will, möge aufstehen.

Les scrutateurs et les scrutatrices font le décompte des abstentions.

Vote

Décision du Grand Conseil:

Adoption

Oui Adoption manifeste

Non 0

Abstentions 5

Le président. Der Rat hat die Motion angenommen.