

N° de référence:

RAPPORT DE LA DIRECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE DU CANTON DE BERNE

au Conseil-exécutif

à l'intention du Grand Conseil

Projet « Renforcer le site médical de Berne » (regroupement de l'Hôpital de l'Île et des hôpitaux du Spital Netz Bern AG) ; projet principal
Crédit d'engagement nouveau pluriannuel

1. RÉSUMÉ

Face à l'évolution du secteur hospitalier et à la hausse des coûts qui en découle, le canton doit élaborer, pour les institutions médicales de prestations, d'enseignement et de recherche qui relèvent de sa sphère d'influence et de responsabilité, une stratégie de propriétaire cohérente visant à l'allocation optimale des ressources compte tenu des changements en cours et à venir.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif a fixé par l'ACE 2033 du 25 novembre 2009 l'objectif stratégique d'un regroupement approprié, sur les plans du droit et de l'organisation, de l'Hôpital de l'Île en tant qu'hôpital universitaire et des hôpitaux du Spital Netz Bern AG. Il visait par là à renforcer le site médical bernois tant sous l'aspect des soins médicaux que sous celui de l'enseignement et de la recherche. Le gouvernement a simultanément chargé la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) de réaliser le projet « Renforcer le site médical de Berne » et de préparer un avant-projet qui contienne les premières réflexions, analyses et bases de décision lui permettant de se prononcer sur les étapes suivantes nécessaires pour atteindre l'objectif stratégique. Cet avant-projet a été dûment élaboré avec la collaboration d'experts externes et, par l'ACE 1788 du 8 décembre 2010, le Conseil-exécutif a confirmé les objectifs fixés et chargé la SAP de réaliser le projet principal.

L'avant-projet a généré des coûts d'un montant de 676 000 francs, répartis entre le compte 318010, compte de coûts 910501 (Soins aigus somatiques) et le compte 363000, compte de coûts 910501 (Soins aigus somatiques). Les coûts afférents au projet principal et aux mesures transitoires sont estimés à 1,95 million de francs au total. Le projet « Renforcer le site médical de Berne » implique donc un coût total de 2,626 millions de francs. Le crédit à approuver s'élève à 1,95 million de francs et requiert l'octroi d'une autorisation de dépenses par le Grand Conseil.

2. DESCRIPTION DE L'AFFAIRE

2.1 Situation initiale

Ces dernières années, le secteur hospitalier a connu des développements marquants : d'une part, la population a recouru de manière accrue aux prestations hospitalières et, d'autre part, les domaines du diagnostic, de la médecine, de la technique médicale et de la pharmacologie ont enregistré des progrès fulgurants. Ces évolutions sont en partie responsables de la hausse des coûts observée depuis longtemps et qui doit être financée par l'assurance-maladie sociale et par les pouvoirs publics via les impôts. Face à la situation tendue qui per-

de dure et qui pèse aussi bien sur le budget de l'Etat que sur les ménages privés, il est devenu impératif de mettre en place des mesures propres à freiner les dépenses.

La réflexion sur les actions destinées à juguler les coûts se concentre, pour les centres hospitaliers régionaux, sur la nécessité d'adapter à la nouvelle donne les structures qui sont le résultat de l'évolution. Dans le domaine de la médecine de pointe, la concentration des forces est inévitable pour des motifs liés en particulier à la qualité des résultats médicaux et au caractère économique de l'engagement des ressources. Cette concentration entraînera un durcissement de la concurrence au cours des années à venir, en particulier entre les cinq hôpitaux universitaires suisses.

Dans l'agglomération de Berne, l'Hôpital de l'Île en tant qu'hôpital universitaire et le Spital Netz Bern AG sont soumis à cette pression sur les coûts. A cet égard, il convient de relever que ces deux établissements hospitaliers font partie intégrante du site médical de Berne. Or celui-ci revêt une importance économique considérable qui doit être maintenue. En outre, il est dans l'intérêt de la population du canton de Berne de disposer de son propre hôpital universitaire bénéficiant d'une position forte.

Aussi le canton doit-il élaborer, pour les institutions médicales de prestations, d'enseignement et de recherche qui relèvent de sa sphère d'influence et de responsabilité, une stratégie de propriétaire cohérente visant une allocation optimale des ressources compte tenu de la situation.

2.2. Interventions parlementaires

Au cours de l'année 2009, le Grand Conseil a adopté deux interventions liées au thème du présent rapport :

- Motion M 172/2009 Mühlheim, Berne (Les Verts) du 9 avril 2009 « Elaboration d'une planification des soins hospitaliers commune pour les hôpitaux publics du Grand Berne »
Adoptée sous forme de postulat le 25 novembre 2009, elle charge le Conseil-exécutif de faire établir une planification des soins hospitaliers commune et obligatoire pour l'Hôpital de l'Île et les hôpitaux du Spital Netz Bern AG et d'en assurer la mise en œuvre. La planification commune doit répondre notamment aux critères suivants :
 - stratégie coordonnée avec des objectifs communs ;
 - planification et utilisation coordonnées des infrastructures, en fonction des objectifs communs ;
 - programmes communs de formation pour les étudiants en médecine et de formation continue pour les médecins ;
 - mise à profit des synergies dans le domaine des services de soutien médical.
- Motion M 331/2009 Gasser, Berne (PEV) du 16 novembre 2009 « Construction du nouvel hôpital du Spital Netz Bern AG sur l'aire de l'Hôpital de l'Île »
Cette intervention, adoptée sous forme de postulat le 20 janvier 2010, charge le Conseil-exécutif d'analyser la possibilité de construire le nouvel hôpital du Spital Netz Bern AG sur l'aire de l'Hôpital de l'Île et les conséquences d'une telle option, indépendamment des plans déjà établis et des projets éventuellement en cours.

2.3. Mandat

C'est dans ce contexte que, par l'ACE 2033 du 25 novembre 2009, le Conseil-exécutif a fixé l'objectif stratégique d'un regroupement approprié, sur les plans du droit et de l'organisation, de l'Hôpital de l'Île en tant qu'hôpital universitaire et des hôpitaux du Spital Netz Bern AG. Il entendait par là renforcer le site médical de Berne tant sous l'aspect des soins médicaux que sous celui de l'enseignement et de la recherche (voir annexe).

Le Conseil-exécutif a simultanément chargé la SAP de réaliser le projet « Renforcer le site médical de Berne » conformément aux objectifs suivants :

- optimiser l'offre en termes de qualité et d'économicité et, ainsi, renforcer la position des hôpitaux du Grand Berne financés par les pouvoirs publics ;
- renforcer la position de l'Hôpital de l'Île en tant qu'hôpital universitaire sur les plans national et international ;
- garantir le rôle prépondérant de l'Université de Berne en matière d'enseignement et de recherche dans le contexte national.

Le gouvernement a précisé qu'il convenait tout d'abord, dans le cadre d'un avant-projet, de mener de premières réflexions, de procéder à des analyses et de préparer des bases de décision afin qu'il puisse se prononcer sur les étapes suivantes nécessaires pour atteindre l'objectif stratégique.

A cet effet, il a mis sur pied une organisation de projet au sein de laquelle sont représentés les deux hôpitaux et l'Université.

2.4. Déroulement et résultats de l'avant-projet

Elaboré en collaboration avec des experts externes, l'avant-projet a donné des résultats dans l'ensemble positifs pour trois thèmes en particulier.

Dans la première étape, les organes du projet et les experts ont analysé, sur la base des données disponibles, les développements essentiels intervenus à l'extérieur (analyse environnementale) et à l'intérieur (analyse de l'entreprise) des deux hôpitaux sous l'angle de la qualité, puis consigné les résultats de leurs investigations dans un résumé de la situation. Il en ressort que les structures actuelles empêchent un renforcement suffisant de la position des deux entreprises sur le marché de la santé, que ce soit à l'échelon de l'agglomération bernoise dans le domaine des soins de base ou à l'échelle nationale dans celui de la médecine de pointe. Même constat pour la position de Berne en tant que pôle d'enseignement et de recherche : il n'est pas possible, avec les structures en place, d'exploiter les synergies incontestablement existantes et qui permettraient de renforcer le site médical bernois.

Au cours de la deuxième étape, les organes du projet et les experts ont tracé les grandes lignes de ce que devrait être la future entité hospitalière. Cette esquisse fournit un premier aperçu de la plus-value qui peut être attendue du regroupement des deux hôpitaux.

Dans la troisième étape, les organes du projet et les experts ont réfléchi à la conception juridique et organisationnelle de la nouvelle entité. Il s'agissait en particulier de définir dans quelle mesure le regroupement des deux entreprises devait être juridiquement contraignant. Ces réflexions n'ont pas encore été menées à terme et seront poursuivies au cours du projet principal.

Au fil de l'avancement du projet, les organes de direction des deux établissements se sont rendu compte que, s'il comportait des risques importants, le projet n'en présentait pas moins des chances considérables de renforcer à long terme le site médical de Berne et d'aménager un avenir durable à leur hôpital respectif. Toutes les parties concernées ont montré leur volonté de continuer à collaborer au projet. A cet égard, l'intention déclarée des présidents des deux conseils d'administration de promouvoir la transparence mutuelle et de faire en sorte qu'aucune décision d'ordre stratégique ne soit plus prise sans consultation préalable de l'autre partie est emblématique.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif a confirmé les objectifs du projet par l'ACE 1788 du 8 décembre 2010 et chargé la SAP de réaliser le projet principal (voir annexe).

2.5. Planification du projet principal

Les réflexions sur les conditions matérielles et juridiques nécessaires pour le regroupement de l'Hôpital de l'Île et des hôpitaux du Spital Netz Bern AG menées pendant l'avant-projet doivent être poursuivies dans le cadre du projet principal conjointement avec les organisations concernées et déboucher sur une base de décision. Il s'agit notamment de fournir da-

vantage de détails sur les conséquences financières de ce rapprochement. Les résultats du projet principal sont à soumettre au Conseil-exécutif d'ici à fin 2011, les tâches principales à accomplir dans ce cadre étant les suivantes :

- Analyse de l'entreprise et gestion du projet pendant la première phase

L'analyse de l'entreprise répond au principe de la vérification préalable (*due diligence*) et sert à faire le point de la situation des deux hôpitaux, à évaluer la compatibilité des systèmes et les synergies potentielles, ainsi qu'à estimer ce que coûterait une intégration. Pour garantir l'indépendance de l'analyse et pour avoir le recul nécessaire, cette expertise est réalisée par un ou plusieurs mandataires externes ; les résultats seront consignés dans un rapport et constitueront les bases du développement d'une stratégie. L'analyse de l'entreprise doit en particulier porter sur les points suivants :

- A Technologie de l'information et de la communication
- B Finances et droit
- C Direction, organisation, personnel
- D Prestations médicales, enseignement et recherche
- E Processus tertiaires (prestations de soutien non médicales), immobilier, infrastructure

Par ailleurs, le projet doit permettre de faire la lumière sur des questions urgentes telles que la réalisation d'un projet de construction ou l'information et la communication adéquates avec les groupes de référence internes ou externes impliqués.

- Développement de la stratégie

Par la suite, les instances responsables de la conduite se chargeront d'interpréter les résultats de l'analyse de l'entreprise et développeront une stratégie pour la future entité hospitalière.

- Définition de l'organisation, forme juridique, processus

Sur la base de la stratégie, il s'agira de définir les processus clés et les prestations, de même que certains processus de soutien de l'entreprise et, le cas échéant, de mettre en œuvre les premières adaptations. A cet effet, il faut impliquer des personnes clés de chacune des deux entreprises et garantir le caractère professionnel de la procédure. Le besoin de communication et d'échange avec les groupes de référence internes ou externes ira croissant et devra être couvert de façon optimale. Il s'agira en outre d'élaborer une proposition concernant la forme juridique et organisationnelle de la nouvelle entité hospitalière, ce qui implique des éclaircissements juridiques et la recherche de solutions appropriées à des questions spécifiques telles que le rôle et la position futurs de la Fondation de l'Hôpital de l'Île. L'organisation de l'entreprise dans son ensemble doit être spécifiée, et il faudra définir les fonctions clés.

- Plan d'affaires et élaboration du rapport final sur le projet principal

La phase finale du projet principal se traduira par l'élaboration d'un plan d'affaires (*business plan*) décrivant et échelonnant dans le temps les activités et les mesures à mettre en œuvre dans la phase de réalisation, présentant le besoin d'investissement chiffré ainsi que l'évolution des coûts et des recettes pour les années à venir sous la forme d'un compte prévisionnel. Dans cette phase, il s'agira également de rédiger à l'intention du Conseil-exécutif un rapport final exposant les résultats du projet principal et proposant des décisions. Simultanément, la phase transitoire entre le projet principal et la première phase de réalisation devra être déterminée et l'organisation du projet, remaniée en conséquence.

2.6. Mesures transitoires

L'exécution du projet principal et la mise en place des conditions matérielles, juridiques et politiques nécessaires au regroupement des deux hôpitaux prendront probablement deux à trois ans. Pour cette période transitoire, il faut donc instaurer une organisation de direction appropriée chargée en particulier des tâches suivantes :

- direction de l'Hôpital de l'Île en tant qu'hôpital universitaire ;
- direction du Spital Netz Bern AG ;
- exécution du projet principal « Regroupement Hôpital de l'Île / Spital Netz Bern AG » ;
- extension des mesures de coopération existantes, concrétisation des premières synergies potentielles ;
- réalisation du regroupement conformément à l'arrêté du Grand Conseil.

A cet égard, le Conseil-exécutif, au chiffre 5 de l'ACE 1788 du 8 décembre 2010, a déclaré son intention de doter le conseil d'administration de la Fondation de l'Hôpital de l'Île et celui du Spital Netz Bern AG des mêmes membres, et chargé la SAP d'élaborer les bases de décision nécessaires.

2.7. Perspectives

Le regroupement de l'Hôpital de l'Île et du Spital Netz Bern AG donnera naissance au plus grand hôpital de Suisse. Les coûts liés à cette transformation ne peuvent pas encore être chiffrés avec précision, des données plus concrètes devant être acquises dans le cadre du projet principal. Quoiqu'il en soit, il faut s'attendre à des coûts de l'ordre de plusieurs dizaines de millions de francs.

En principe, ces coûts devraient être compensés par la nouvelle entité hospitalière. D'un point de vue réaliste, cela ne se fera pas avant cinq à dix ans. Étant donné que, plusieurs années de suite, il sera impossible de compenser des montants se chiffrant en millions, il y a un risque de surendettement. L'un des objectifs du projet principal consistera dès lors à rechercher activement une solution dans le sens de l'octroi par le canton d'un crédit de transformation avec obligation de remboursement.

3. RÉPERCUSSIONS EN MATIÈRE DE FINANCES ET DE PERSONNEL

3.1 Incidences sur le personnel

Aucune

3.2. Répercussions en matière de finances

Comme pour l'avant-projet, une part notable des travaux du projet principal doit être accomplie par des experts externes, d'où des coûts liés aux expertises ainsi qu'aux prestations de conseil et de soutien au projet fournies en externe. Le financement sera réparti entre le compte 318010, compte de coûts 910501 (Soins aigus somatiques) et le compte 363000, compte de coûts 910501 (Soins aigus somatiques).

Pour l'heure, il n'est pas possible de dire avec précision quels coûts seront imputés à quel compte. Il est prévu d'attribuer par étapes les compétences aux deux hôpitaux pour la réalisation du projet principal. Les travaux relevant de la sphère de compétence des hôpitaux seront à la charge du compte 363000, compte de coûts 910501 (Soins aigus somatiques).

Les ressources prévues sont inscrites au budget et dans le plan financier.

3.2.1 Coût de l'avant-projet

Une grande partie des travaux liés à l'avant-projet ont été exécutés par des experts externes pour un coût total de 250 000 francs à la charge du compte 318010, compte de coûts 910501 (Soins aigus somatiques). Le traitement des questions juridiques encore à régler concernant le regroupement, qui a entraîné des coûts de 26 000 francs, a également été imputé au compte 318010.

Par ailleurs, le canton a participé au financement des coûts internes occasionnés par le projet dans les deux hôpitaux, à hauteur d'un montant forfaitaire de 200 000 francs pour chacun d'eux, à la charge du compte 363000, compte de coûts 910501 (Soins aigus somatiques). L'avant-projet a donc coûté 676 000 francs au total, somme qui ne comprend pas les dépenses internes liées à l'administration.

Ces coûts sont détaillés dans le document préparatoire de la SAP annexé à l'ACE 2033 du 25 novembre 2009 et ont donc été approuvés implicitement par le Conseil-exécutif lorsqu'il a rendu l'arrêté. Le gouvernement n'a pas prononcé d'autorisation formelle de dépenses à l'époque, dans l'idée qu'il revenait à la SAP d'autoriser les coûts engagés par les hôpitaux. Cette hypothèse suscitant toutefois certains doutes, il a formellement approuvé ces dépenses en date du 12 janvier 2011.

3.2.2 Coût du projet principal

Comme dans l'avant-projet, il est prévu de confier une part importante des travaux du projet principal à des experts externes. Le coût du traitement des tâches centrales afférentes à ce dernier est estimé comme suit :

Analyse de l'entreprise et gestion du projet pendant la première phase

L'analyse externe de l'entreprise effectuée en vertu du principe de la vérification préalable (*due diligence*) s'étendra sur environ cinq mois. Il faut s'attendre à des coûts moyens pour les travaux d'analyse (y c. rapport) de 100 000 francs par domaine thématique soit, au total, **500 000 francs**.

La conduite et le soutien de l'organisation du projet avant et durant la phase d'analyse de l'entreprise engendreront des dépenses estimées à **250 000 francs** pour la préparation, la tenue et le traitement ultérieur des séances du comité de conduite du projet et de l'équipe de projet. Ces instances se chargent spécialement de la planification et du pilotage des activités et du traitement intermédiaire des résultats de l'analyse. L'équipe de projet comprend quelque cinq comités spécialisés dans chacun des domaines thématiques de l'analyse de l'entreprise, analyse dont les résultats sont périodiquement consolidés et valorisés.

- Développement de la stratégie

Le développement de la stratégie nécessite un grand nombre de séances et de prestations de soutien ainsi que, le cas échéant, des suppléments d'analyse portant sur des questions spécifiques. L'organisation du projet doit être adaptée à la phase suivante et, en partie, remaniée ; l'intégration de personnes clés et la communication avec tous les groupes de référence doivent être organisées et mises en œuvre. Cette étape du projet représente des coûts estimés à quelque **150 000 francs**.

- Définition de l'organisation, forme juridique, processus

Dans cette phase aussi, l'organisation du projet doit être gérée à plusieurs niveaux. Les travaux liés à ce domaine thématique généreront des coûts d'environ **350 000 francs**.

- Plan d'affaires et élaboration du rapport final

Ces travaux représenteront des dépenses se montant à approximativement **250 000 francs**.

- Imprévus

Dans un projet d'une telle envergure, on sait d'expérience qu'il faut aussi s'attendre à des dépenses liées aux imprévus. Il importe donc de provisionner des ressources pour faire face aux dépenses supplémentaires. Au vu de la taille et de la complexité du projet, il est approprié de constituer une réserve pour imprévus de **100 000 francs**.

3.2.3 Coût des mesures transitoires

- Constitution du nouvel organe de direction

Pour que le nouvel organe de direction puisse être désigné en temps voulu, des mesures ad hoc doivent être mises en place au cours du premier semestre du projet principal. Un calendrier doit être établi et des évaluations effectuées auprès des anciens membres des conseils d'administration (CA) intéressés à siéger au sein du nouvel organe de direction, ainsi qu'avec les candidats ou candidates externes. Il s'agit aussi de rechercher d'autres membres externes et de les sélectionner suivant une procédure appropriée. Ces différentes étapes permettront de préparer l'élection des membres du nouvel organe de direction par le Conseil-exécutif. Réalisées par une entreprise de conseil spécialisée externe, elles se chiffreront à quelque **200 000 francs**.

- Indemnisation des nouveaux membres du CA

Pour la phase durant laquelle les membres actuels des conseils d'administration seront encore responsables de la conduite stratégique des entreprises hospitalières et où le nouvel organe de direction sera formé et se chargera du projet, les travaux supplémentaires accomplis par les membres actuels du CA doivent être rémunérés, et les prestations fournies par les nouveaux membres, indemnisées. Les coûts générés durant cette phase dépendent du moment où le nouvel organe de direction sera formé ; ils ont été inscrits au budget à hauteur de **150 000 francs**.

3.2.4 Récapitulation des coûts du projet

Avant-projet

Expertise, conseil et soutien du projet	CHF	276 000
Montant forfaitaire réparti à parts égales entre les deux hôpitaux	CHF	400 000
COÛT TOTAL AVANT-PROJET	CHF	676 000

Projet principal

Analyse de l'entreprise (<i>due diligence</i>) et gestion du projet pendant la première phase (100 000 CHF par domaine thématique)	CHF	750 000
Développement de la stratégie	CHF	150 000
Définition de l'organisation, forme juridique, processus	CHF	350 000
Plan d'affaires et élaboration du rapport final sur le projet principal	CHF	250 000
Imprévus	CHF	100 000
COÛT TOTAL PROJET PRINCIPAL	CHF	1 600 000

Nouvel organe de direction

Constitution du nouvel organe	CHF	200 000
Indemnisation des nouveaux membres du CA	CHF	150 000
COÛT TOTAL NOUVEL ORGANE DE DIRECTION	CHF	350 000

Coût total du projet	CHF	2 626 000
----------------------	-----	-----------

Montant approuvé formellement par le Conseil-exécutif le 12 janvier 2011	CHF	676 000
--	-----	---------

Crédit à approuver	CHF	1 950 000
---------------------------	------------	------------------

Il s'agit d'une dépense nouvelle unique au sens de l'article 46 et de l'article 48, alinéa 2, lettre a de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP).

4. IMPACT PRÉVISIBLE SUR L'ÉCONOMIE

La direction et l'exploitation du centre médical et de l'hôpital universitaire par la Fondation de l'Hôpital de l'Île ainsi que la direction de la faculté de médecine de l'Université de Berne ont des incidences durables sur le site économique de Berne en général et sur le site médical de Berne en particulier.

Le regroupement de l'Hôpital de l'Île en tant qu'hôpital universitaire et des hôpitaux du Spital Netz Bern AG contribuera à renforcer durablement le pôle médical de Berne. Cet objectif fait partie intégrante de la stratégie de croissance du canton de Berne (mesure n° 5 « Renforcer le site médical de Berne »).

5. CONSÉQUENCES SUR LES MESURES D'ASSAINISSEMENT DES FINANCES

Aucune

6. BASES LÉGALES

- Article 2, lettre b, article 3, alinéa 2 et article 13, alinéas 1 et 5 de la loi du 5 juin 2005 sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11)
- Article 6, alinéa 2, lettre a et article 53 de la loi du 5 septembre 1996 sur l'Université (LUni ; RSB 436.11)
- Article 46, article 48, alinéa 2, lettre a et article 50, alinéas 1 et 3 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; SRB 620.0)
- Article 152, alinéa 3 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1)

7. PROPOSITION

Nous vous invitons à approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Berne, le 6 janvier 2011

LE DIRECTEUR DE LA
SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA
PRÉVOYANCE SOCIALE :

Philippe Perrenoud
Président du Conseil-exécutif

Transmis pour corapport à toutes les Directions et à la Chancellerie d'Etat

Annexes

- Projet d'arrêté
- ACE 2033 du 25 novembre 2009 concernant le renforcement du site médical de Berne (en allemand)
- ACE 1788 du 8 décembre 2010 concernant le renforcement du site médical de Berne (regroupement ISB/SNBe AG) ; résultats de l'avant-projet et lancement du projet principal (en allemand)