

Delémont, le 13 septembre 2022

MESSAGE RELATIF AU PROJET D'ARRETE OCTROYANT UN CREDIT COMPLEMENTAIRE DE 1'100'000 FRANCS DESTINE A COUVRIR L'INTEGRALITE DE LA CONTRIBUTION CANTONALE JURASSIENNE A L'ASSOCIATION CARA JUSQU'A FIN 2024

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet un projet d'arrêté de crédit complémentaire de 1'100'000 francs destiné à couvrir l'intégralité de la contribution cantonale jurassienne à l'Association CARA jusqu'à fin 2024.

Il vous invite à l'accepter et le motive comme suit.

Sommaire

- I. Contexte**
- II. Exposé du projet**
- III. Développements à venir**
- IV. Conclusions, décisions**

I. Contexte

Depuis le 31 mai 2021, l'Association CARA, regroupant les cantons de Fribourg, de Genève, du Valais, de Vaud et du Jura, met gratuitement à disposition de la population et des prestataires de soins de Suisse occidentale son dossier électronique du patient (ci-après, « DEP CARA ») accessible via sa plateforme de santé numérique (ci-après, « plateforme CARA »). Hautement sécurisé, respectueux de la vie privée et à vocation publique, le DEP CARA vise à permettre aux patient-e-s d'accéder à leurs données de santé en toute autonomie et à maîtriser leur confidentialité, en accordant notamment des droits d'accès aux professionnel-le-s de la santé de leur choix. Il sera complété dès 2023 par des modules spécifiques à fortes valeurs ajoutées¹, notamment en lien avec le futur carnet de vaccination électronique et la prescription médicale électronique. D'autres services de santé numérique complémentaires viendront à terme s'ajouter à la plateforme CARA², tels que notamment le plan de médication partagé (PMP) et le plan de soins partagé (PSP).

Ouvert à l'ensemble des prestataires de soins, le DEP CARA vise à encourager et à faciliter la coordination des soins et par conséquent à accroître la qualité et la sécurité des traitements médicaux. Cette gratuité est rendue possible grâce aux contributions des cantons membres de

¹ A ce sujet, cf. infra, chapitre III, partie 1.

² Ibid.

l'Association CARA. En adhérant à ladite association le 21 novembre 2018, le canton du Jura contribue financièrement depuis lors au fonctionnement de la communauté de référence CARA, gérée par l'Association CARA et regroupant plus de 1'500 prestataires de soins affiliés (en date du 1^{er} septembre 2022), ainsi que de la plateforme CARA. Dans le canton du Jura, l'Hôpital du Jura, la Clinique le Noirmont, la Fondation pour l'Aide et les Soins à domicile, la majorité des EMS, la Maison de naissances Les Cigognes ainsi que plusieurs cabinets médicaux et autres prestataires de soins sont d'ores et déjà affiliés à la communauté de référence CARA.

Dans un avenir proche, dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP) annoncée par le Conseil fédéral le 27 avril 2022³, les cantons seront de par la loi responsables du financement des communautés de référence. Cette annonce marque le début de facto d'une phase de transition jusqu'à l'entrée en vigueur de la future LDEP révisée. Durant cette phase de transition, les communautés de référence seront notamment soutenues par des aides financières transitoires de la Confédération⁴. Les cantons devront également participer financièrement à cette phase de transition et seront consultés à ces sujets dans le courant de l'année 2023.

Dès fin 2022, l'enveloppe budgétaire initiale accordée par le Parlement sera dépassée et ce, pour différents motifs⁵. Dans le but de poursuivre l'engagement du canton du Jura auprès de ses partenaires durant la phase de transition annoncée par le Conseil fédéral et de renforcer le déploiement du DEP CARA sur le territoire jurassien, le Gouvernement vous soumet un projet d'arrêté relatif à l'octroi d'un crédit complémentaire sur les budgets 2022, 2023 et 2024 du Service de la santé publique (ligne budgétaire 200.3611.05). Ce projet d'arrêté est notamment destiné à garantir la mise à disposition gratuite des citoyennes et citoyens jurassiens de services de santé numérique à vocation publique, respectant les plus hauts standards de sécurité et respectueux de la vie privée. De plus, le maintien de la contribution cantonale à l'Association CARA permettra aux prestataires de soins de poursuivre leurs travaux de raccordement à la plateforme CARA (coûts déjà à charge de ces derniers) et d'investir davantage dans la sécurité des données de leurs patient-e-s.

II. Exposé du projet

1. Nature et couverture de la contribution cantonale jurassienne à l'Association CARA

La contribution cantonale jurassienne à l'Association CARA, basée sur un arrêté parlementaire⁶, correspond à un crédit d'engagement au sens de la loi sur les finances cantonales (RSJU 611). Conformément à une clé de répartition statutaire, proportionnelle aux populations des cantons membres de l'Association CARA, elle couvre environ 3.6% des charges annuelles de ladite association, gérant notamment la communauté de référence CARA et pilotant le développement de services de santé complémentaires, dont le PMP et le PSP, ainsi que les charges d'exploitation la plateforme CARA.

³ CONSEIL FÉDÉRAL, communiqué officiel, « *Le Conseil fédéral veut développer davantage le dossier électronique du patient* » [consultée le 28.06.22], daté du 27.04.22.

⁴ Ibid.

⁵ A ce sujet, cf. infra, chapitre II, partie 2.

⁶ Arrêté portant adhésion de la République et Canton du Jura à l'Association « CARA » pour le déploiement du dossier électronique du patient en date du 21 novembre 2018, consultable [en ligne](#) [consulté le 28.06.22].

2. Raisons du dépassement de l'enveloppe budgétaire accordée par le Parlement

Les raisons du non-respect de l'enveloppe budgétaire initiale accordée par le Parlement sont exposées ci-dessous.

i. La sous-évaluation du coût global de l'infrastructure DEP nationale

Avec du recul, on constate aujourd'hui que la Confédération (OFSP) et le législateur fédéral ont sous-évalué, au moment de la rédaction de la LDEP, le coût global de l'introduction du DEP en Suisse, de son exploitation sur le long terme et des mesures visant à accompagner la diffusion du DEP. Cette sous-évaluation est visible à l'heure actuelle notamment par rapport aux ressources qui sont nécessaires au bon fonctionnement et à la bonne gestion d'une communauté de référence au sens de la LDEP (charges de la plateforme de santé numérique, ressources humaines, mandats externes, etc.). Cette dernière augmente par conséquent les charges de tous les cantons suisses dans ce domaine, qui financent directement (cantons latins) ou indirectement (cantons alémaniques) la majorité des communautés de référence opérationnelles à ce jour.

Cette sous-évaluation se reflète également du côté des prestataires de soins par rapport aux ressources nécessaires, notamment financières, pour réaliser un raccordement technique complet entre leur système primaire (système d'information clinique, logiciel de cabinet, etc.) et l'infrastructure DEP nationale, impliquant systématiquement des coûts annuels supplémentaires pour ces derniers (extension des licences informatiques, choix d'un moyen d'identification électronique, etc.). Bien que ce raccordement ne soit pas obligatoire pour participer au DEP, les plateformes de santé numérique certifiées telles que la plateforme CARA étant accessibles via un navigateur web, il apporte en revanche une forte plus-value au système en garantissant notamment un accès facilité et sécurisé entre, par exemple, le logiciel d'un médecin exerçant en cabinet privé et le DEP d'un-e patient-e.

Aucune étude économique n'a été réalisée à ce jour par les autorités fédérales sur le coût réel de l'infrastructure DEP au sens large sur les court, moyen et long termes. Par ailleurs, dans les rares documents financiers qui ont été établis par un organisme fédéral, l'absence de prise en considération des coûts liés à l'exploitation de l'infrastructure DEP a systématiquement été soulevée⁷.

ii. La complexité du processus de certification et l'évolution des critères de certification des ordonnances d'application et annexes de la LDEP

Les communautés de référence, leurs sous-traitants techniques et les fournisseurs de moyens d'identification électronique (ci-après, « fournisseurs de MIE ») doivent être certifiés au sens de la LDEP et de ses ordonnances d'application et annexes. La complexité du processus de certification et les coûts liés à la certification ont clairement été sous-estimés par la Confédération (OFSP) au moment de la rédaction des ordonnances d'application. Cette complexité ainsi que les évolutions des critères de certification (constatées en 2020 et 2021) sont notamment à l'origine des premiers reports de l'introduction du DEP en Suisse (prolongement de facto de la procédure de certification, et par conséquent des coûts de certification).

⁷ A titre d'exemple, on peut notamment citer le rapport n° 21604 du Contrôle fédéral des finances en date du 26.02.22 relatif à l'audit financier de la communauté de référence axxana SA, couvrant 14 cantons alémaniques, disponible [en ligne](#) [consulté le 28.06.22].

De plus, au regard de la grande marge d'interprétation accordée au seul certificateur accrédité par le Service d'accréditation suisse sur plusieurs points essentiels (notion de « risque » pour la justification d'un audit, périmètre de certification par « contexte » pour les fournisseurs de MIE, etc.), les coûts totaux en lien avec la certification seraient 2 à 3 fois plus élevés que prévus initialement lors de l'élaboration de la LDEP d'après les autorités cantonales compétentes et les gestionnaires des communautés de référence.

A l'échelle jurassienne, cette grande marge d'interprétation accordée au certificateur dans le contexte de l'identification électronique a fortement impacté la stratégie de déploiement du DEP sur le territoire jurassien jusqu'au premier trimestre de l'année 2022, qui prévoyait à l'origine la poursuite des vérifications d'identité auprès des guichets des administrations cantonales et communales. Cependant, l'ensemble des lieux de vérification d'identité devant être certifiés et audités régulièrement dans le contexte du DEP, cette stratégie a dû être complètement révisée afin de pouvoir continuer de proposer un moyen d'identification unique au citoyen-ne-s jurassien-ne-s, en l'occurrence la SwissID, pour accéder aux prestations en ligne de l'Etat et au DEP.

iii. Les effets directs de la crise sanitaire sur l'introduction du DEP en Suisse

Paradoxalement, bien que de nombreux services de santé numérique aient été développés et mis en exploitation durant la crise sanitaire, cette période marquée par la lutte contre la pandémie de COVID-19 a fortement impacté le développement du DEP et son introduction au niveau fédéral.

En effet, l'ensemble des acteurs gravitant autour du DEP ont été directement touchés par la pandémie de COVID-19. Les prestataires de soins, notamment les grandes institutions de soins (hôpitaux et cliniques), ont, durant la majorité de l'année 2020 et le début de l'année 2021, focalisé leurs efforts sur d'autres domaines prioritaires dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire. Les travaux d'intégration techniques liés au DEP ont été stoppés durant plusieurs mois en 2020 et repris en 2021 pour la majorité d'entre-elles.

iv. Le développement de services de santé numérique complémentaires au DEP

Depuis l'exercice 2020, une partie des contributions cantonales à l'Association CARA renforce le financement de plusieurs projets de services de santé numérique complémentaires au DEP, tels que le Plan de médication partagé (PMP) et le plan de soins partagé (PSP). Ces projets à forte valeur ajoutée, placés sous la supervision de l'Association CARA et en collaboration étroite avec la Direction Générale de la Santé de la République et Canton de Genève (DGS/GE), seront déployés à terme sur la plateforme CARA et apporteront une réelle contribution à la coordination et à la sécurité des soins. Très attendus par les professionnel-le-s de la santé, ils renforceront notamment de manière significative la place du DEP CARA en Suisse occidentale.

3. Montant total de la demande de crédit complémentaire

Le détail de la demande de crédit complémentaire est proposé ci-dessous.

	2022	2023	2024
Contribution cantonale jurassienne au financement de l'Association CARA			
Fonctionnement du SG/CARA, exploitation de la plateforme CARA et développements des services de santé numérique complémentaires	CHF 191'970 ^{a)}	CHF 309'659	CHF 419'456
Financement du déploiement des services de la plateforme CARA sur le territoire jurassien			
Dépenses liées			
Achat des volumes de connexions annuelles SwissID et certification de guichets de vérification complémentaires	- ^{b)}	CHF 14'000	CHF 14'000
Déploiement de la communication de l'Association CARA sur le territoire jurassien	- ^{c)}	CHF 20'000	CHF 20'000
Autres dépenses liées au déploiement des services de santé numérique complémentaires (PSP, PMP)		CHF 5'000	CHF 5'000
Renforcement du déploiement du DEP CARA sur le territoire jurassien			
Mesures d'accompagnement des citoyens/patients au sein de l'Hôpital du Jura	CHF 200'000	-	-
Mandats de prestations	-	CHF 50'000	CHF 50'000
TOTAL			
Contribution cantonale & financement du déploiement	CHF 191'970	CHF 398'659	CHF 508'456
Base de la demande du crédit complémentaire – CHF 1'099'085			

^{a)} Premier acompte de CHF 80'000 versé à l'Association CARA en juin 2022.

^{b)} Montant de 5'000 au budget 2022 et compris dans l'enveloppe budgétaire initiale.

^{c)} Montant de CHF 20'000 au budget 2022 et compris dans l'enveloppe budgétaire initiale.

En raison de la situation financière actuelle de l'Etat et d'après des analyses réalisées par le Service de la santé publique relatives aux besoins actuels réels et à la faisabilité, les mesures d'accompagnement initialement projetées au sein de l'Hôpital du Jura et prévues au budget 2022 ne seront pas mises en œuvre et seront transformées dès 2023 en mandats de prestations pour un montant total de 50'000 francs par année selon la présente proposition. De fait, le budget 2022, après validation du présent arrêté de crédit complémentaire sur la période 2022-2024, est déjà suffisant et permettra d'engager le montant 2022.

Comme évoqué plus haut dans le présent document, en lien avec la phase de transition financière annoncée par le Conseil fédéral, les communautés de référence seront en principe soutenues par des aides financières transitoires de la Confédération à partir de 2024. Dès lors, le montant de la contribution jurassienne à l'Association CARA pour l'année 2024 pourrait être revue à la baisse.

Pour l'heure, ce montant se base sur la planification financière établie par le Secrétariat général de l'Association CARA.

III. Développements à venir

1. Développements d'ordre technique

Plusieurs développements d'ordre technique sont actuellement en cours et auront un impact significatif pour le DEP CARA dans un avenir proche. Les résultats de ces développements seront déployés progressivement, soit sous forme de module spécifique au DEP CARA ou sous forme de service de santé numérique complémentaire intégré à la plateforme CARA, à partir 2023.

i. Certificat de vaccination électronique

Plusieurs interventions parlementaires au niveau fédéral réclament l'introduction d'une nouvelle solution nationale pour remplacer l'ancienne plateforme « mesvaccins.ch ». Le 28 février 2022, le Conseil national a, en tant que conseil prioritaire, accepté à une large majorité une motion⁸ demandant la création d'un certificat de vaccination électronique compatible avec le DEP.

Dans ce contexte, eHealth Suisse, le centre de compétences et de coordination de la Confédération et des cantons en matière de santé numérique, a lancé début 2022 un projet spécifique intitulé « Carnet de vaccination dans le DEP » prévoyant le développement d'un module vaccinal qui sera mis à disposition des communautés de référence. Une phase-pilote est attendue à partir du premier trimestre 2023. Ce projet est en outre soutenu par l'Association CARA.

ii. Prescription médicale électronique

Dans le cadre des interventions parlementaires visant à numériser et renforcer le système de santé suisse, une motion déposée en mai 2020 et adoptée par le Conseil des Etats le 30 mai 2022 demande au Conseil fédéral de préparer les bases légales qui permettront de délivrer et de transmettre une prescription médicale sous forme électronique. Ce projet de loi, tel qu'imaginé par le dépositaire de la motion, devrait obliger les médecins à délivrer les prescriptions médicales sous cette forme. Ce dernier prévoit également que les prescriptions électroniques devront pouvoir être intégrées au DEP de manière facilitée, potentiellement via un module spécifique.

Ces prescriptions seront in fine une garantie de lisibilité, assureront la continuité du média, réduiront les sources d'erreur et empêcheront les risques de falsification ou de réutilisation frauduleuse d'après le dépositaire de la motion fédérale. Elles pourront être sécurisées et stockées dans les DEP des citoyennes et des citoyens.

iii. Plan de médication partagé (PMP) ou « eMédication »

Le PMP ou « eMédication » a pour but de favoriser la gestion sûre et coordonnée des traitements médicamenteux. Depuis l'automne 2021, l'Association CARA œuvre au projet de « *proof of*

⁸ Motion fédérale n° [21.4313](#) « Création d'un certificat électronique de vaccination », adoptée par le Conseil national le 28.02.22.

concept » accompagné par eHealth Suisse et l'OFSP. Ce projet de référence national s'inscrit dans la continuité des travaux et contribue à la feuille de route nationale « *eMédication comme partie intégrante du DEP*⁹ ».

A terme, les utilisatrices et utilisateurs de la plateforme CARA pourront consulter la liste de la médication actuelle et l'historique des traitements avec le détail des ordonnances et des dispensations ainsi que communiquer leurs interventions, dont l'arrêt d'un traitement, l'émission d'une ordonnance, et la substitution d'un générique, et les commenter de manière facilitée. Une phase-pilote est attendue à partir du quatrième trimestre 2022 sur un territoire restreint.

iv. Plan de soins partagé (PSP)

Le PSP a pour objectif de promouvoir la coordination des soins entre professionnel-le-s de santé, du secteur social, des proches aidant-e-s et des patient-e-s afin d'obtenir une vision globale de la prise en charge de la patiente ou du patient. Cette approche globale et coordonnée est particulièrement utile pour des patient-e-s recevant des traitements complexes, faisant appel à plusieurs types de prestataires de soins. Il en résulte un meilleur suivi du patient sur le long terme.

Le 29 avril 2022, l'Association CARA a publié son appel d'offres¹⁰ pour le développement de ce service de santé numérique complémentaire.

2. Développements d'ordre juridique

Les développements d'ordre juridique ci-dessous sont attendus et influenceront de manière significative le développement de la santé numérique en Suisse.

i. Révision totale de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP)

Alors que la LDEP est entrée en vigueur en 2017 et que la première ouverture concrète d'un dossier électronique du patient (DEP) en Suisse romande est intervenue en mai 2021, le DEP est régulièrement discuté devant les Chambres fédérales. Selon un avis largement partagé, marqués par plusieurs reports successifs, les débuts du DEP ont été difficiles. Le nombre de DEP ouverts reste faible à ce jour, y compris dans le canton du Jura.

Face à ce constat, le Conseil fédéral a déterminé le 27 avril 2022¹¹ les deux points clés ci-dessous visant à développer davantage le DEP en Suisse et à garantir son introduction, sa diffusion et son exploitation sur le long terme :

⁹ A à ce sujet, cf. fiche d'information commune d'eHealth Suisse, de l'OFSP et de la CDS intitulée « [Cybermédication](#) » [consultée le 02.06.22] mise à jour en juin 2021.

¹⁰ Pour plus d'information, cf. publication n° [1260033](#) [consultée le 02.06.22] de la plateforme nationale [simap.ch](#).

¹¹ CONSEIL FÉDÉRAL, communiqué officiel, « [Le Conseil fédéral veut développer davantage le dossier électronique du patient](#) » [consultée le 02.06.22], daté du 27.04.22.

- Le DEP sera désormais considéré comme un instrument de l'assurance obligatoire des soins (AOS) et contribuera à atteindre les objectifs de l'AOS en matière d'amélioration de la qualité des traitements et du rapport coût-efficacité. Dorénavant, il se fondera sur l'art. 117 de la Constitution fédérale, ce qui octroiera à la Confédération une vaste compétence réglementaire. Les assureurs n'auront pas accès au DEP ;
- Les tâches et les compétences et, partant, la garantie du financement du DEP par la Confédération et les cantons, seront précisées. Les cantons seront responsables du financement de l'exploitation des communautés de référence. La Confédération, elle, prendra en charge les coûts liés au développement.

Ces points clés seront précisés dans le cadre de la future révision totale de la LDEP. Les cantons seront consultés à ce sujet dans le courant de l'année 2023. Ce nouveau soutien fédéral devrait permettre à l'Association CARA de mieux tenir son propre budget et ainsi de limiter le recours à un nouvel arrêté de crédit complémentaire pour les prochaines années.

ii. Convention intercantonale en matière de santé numérique

Afin de faciliter et encourager le développement de la santé numérique, les conseillères et conseillers d'Etat et ministre en charge de la santé des cantons de Fribourg, de Genève, du Valais de Vaud et du Jura souhaitent disposer d'un cadre général commun à l'échelle de la Suisse occidentale.

Actuellement au stade de projet, cette future convention propose d'ancrer dans la loi les principes de collaboration et les règles essentielles et nécessaires à la mise en place et à l'usage de services de santé numérique à vocation publique. Ce projet matérialise la volonté desdits cantons de collaborer conjointement en matière de santé numérique sur le long terme. Le début de la phase législative relative à cette convention est prévu pour le quatrième trimestre 2022.

V. Demande de crédit complémentaire destiné à couvrir l'intégralité des charges de l'Association CARA jusqu'à fin 2024 et à renforcer le déploiement du DEP sur le territoire jurassien

Vu le dépassement de l'enveloppe budgétaire initiale dès fin 2022, l'Etat n'est pas en mesure de finaliser le contrat de prestations de l'année en cours avec l'Association CARA. En effet, à ce jour, la presque totalité de l'enveloppe budgétaire accordée en 2018 par le Parlement a été consommée. Ces raisons amènent dès lors le Gouvernement à solliciter sans attendre du Parlement un crédit complémentaire de 1'100'000 francs visant à respecter l'engagement contractuel jusqu'en 2024 de la République et Canton du Jura vis-à-vis de l'Association CARA et de ses cantons membres.

Le Gouvernement vous invite à accepter la demande de crédit complémentaire de 1'100'000 francs qui accompagne le présent message.

Veuillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


David Eray
Président




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'Etat

Annexe : arrêté de demande de crédit complémentaire

ARRETE OCTROYANT UN CREDIT COMPLEMENTAIRE DE 1'100'000 FRANCS DESTINE A COUVRIR L'INTEGRALITE DE LA CONTRIBUTION CANTONALE JURASSIENNE A L'ASSOCIATION CARA JUSQU'A FIN 2024

du

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

vu les articles 50, alinéa 4, et 56 de la loi du 18 octobre 2000 sur les finances cantonales (1),

vu l'arrêté du Parlement du 21 novembre 2018 portant adhésion de la République et Canton du Jura à l'Association CARA pour le déploiement du dossier électronique du patient,

arrête :

Article premier Un crédit complémentaire de 1'100'000 francs est octroyé au Service de la santé publique.

Art. 2 Il est destiné à financer la participation de la République et Canton du Jura en faveur de l'Association CARA jusqu'à la fin de l'année 2024.

Art. 3 Ce montant est imputable au budget 2022 à 2024 du Service de la santé publique, rubrique 200.3611.05.

Art. 4 Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement.

La présidente :

Brigitte Favre

Le secrétaire du Parlement :

Fabien Kohler