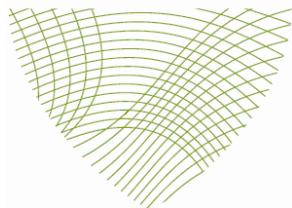


COUR DES
COMPTES
CANTON DE VAUD



Cour des comptes
du canton de Vaud

Audit du pilotage et de la gestion des prestations d'intérêt général des hôpitaux

Synthèse du rapport d'audit



Mieux structurer, définir et
évaluer les prestations
commandées aux hôpitaux

Rapport n° 80
septembre 2023

Rue Langallerie 11 - 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00
info.cour-des-comptes@vd.ch

Le rapport d'audit complet ainsi qu'une capsule vidéo sont librement accessibles sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.vd.ch/cdc.

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.



Pourquoi un audit sur les prestations d'intérêt général (PIG) des hôpitaux ?

Il y a plus de 10 ans, en 2012, la révision de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) a introduit un changement important de paradigme pour le financement des hôpitaux. Les cantons ne sont plus sensés contribuer à financer les établissements par des dotations budgétaires. Les traitements hospitaliers relevant de l'assurance obligatoire des soins (AOS) sont désormais facturés à l'acte médical, selon des tarifs fixés d'entente entre les divers partenaires, et financés à raison de 55% aux cantons et de 45% aux assureurs-maladie. En dehors de cela, la santé étant un domaine de compétence principalement cantonal, les cantons peuvent commander aux hôpitaux des prestations d'intérêt général (PIG), qu'ils financent alors seuls. Ces PIG constituent ainsi un instrument clé de mise en œuvre de la politique de santé publique vaudoise. Par ce biais, le Canton peut non seulement décider de l'étendue des prestations hospitalières qu'il veut offrir à sa population, mais définir aussi sa contribution à la recherche et à la formation du personnel médical et soignant.

Sur environ CHF 1 milliard de financement cantonal octroyé aux hôpitaux vaudois chaque année, près de la moitié concerne des PIG. Le montant versé au Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) est de l'ordre de CHF 400 millions. Les douze hôpitaux vaudois reconnus d'intérêt public (FHV) reçoivent quant à eux dans leur ensemble environ CHF 90 millions. Ces montants proviennent principalement de la Direction générale de la santé (DGS, CHF 370 millions), mais aussi de l'Université de Lausanne (UNIL, CHF 120 millions).

Afin d'évaluer si ces deux entités auditées s'assurent du bon usage des fonds publics consacrés aux PIG et d'encourager une meilleure transparence dans ce domaine, la Cour des comptes a décidé de mener un audit visant à répondre à la question suivante :

La DGS et l'UNIL, qui mandatent les hôpitaux vaudois pour la délivrance de prestations d'intérêt général (PIG), ont-elles mis en place un pilotage et une gestion leur permettant de s'assurer de l'atteinte des objectifs poursuivis et d'une utilisation efficiente des moyens accordés ?

La Cour des comptes a ainsi choisi de mener un audit sur les entités qui commandent des PIG des hôpitaux à hauteur de montants conséquents afin de pouvoir accomplir leurs missions. Pour la DGS, il s'agit de mettre en œuvre la politique sanitaire cantonale, tandis que l'UNIL doit assurer l'enseignement et la recherche dans le domaine des sciences médicales. L'audit réalisé a porté sur les processus de décision concernant la mise en place et le renouvellement des PIG en lien avec les objectifs stratégiques poursuivis, ainsi que sur les processus d'octroi et de suivi des mandats confiés aux hôpitaux. L'opportunité des différentes PIG et l'évaluation de leur performance propre n'entraient ainsi pas dans le cadre des travaux d'audit, tout comme la gestion par les hôpitaux des fonds qu'ils reçoivent pour délivrer leurs prestations.



Les prestations d'intérêt général (PIG) dans le canton de Vaud

Les prestations d'intérêt général ne sont que partiellement définies par la LAMal, qui se limite à en citer deux exemples. La notion de PIG est ainsi entourée d'un flou juridique qui laisse aux cantons une importante marge d'interprétation et d'action. Le financement hospitalier est devenu ainsi une thématique très complexe et souvent politisée.

Extraits de l'art. 49 LAMal concernant les PIG

La rémunération du traitement hospitalier s'effectue en règle générale par des forfaits par cas, liés aux prestations et basés sur des structures tarifaires uniformes pour l'ensemble de la Suisse. Les tarifs sont déterminés en fonction de la rémunération des hôpitaux qui fournissent la prestation tarifée obligatoirement assurée, dans la qualité nécessaire, de manière efficiente et avantageuse.

Ces rémunérations ne comprennent pas les parts que représentent les coûts des prestations d'intérêt général. Ces prestations comprennent en particulier :

- a. le maintien des capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale ;
- b. la recherche et la formation universitaire.

En l'absence de classification existante des multiples PIG financées par le Canton de Vaud, la Cour a établi sa propre catégorisation. Il en ressort qu'elles concernent principalement :

- La recherche et la formation (CHF 210 mios), financées en partie par l'UNIL (CHF 120 mios) et en partie par la DGS (CHF 90 mios), englobant :
 - la recherche médicale et dans le domaine des soins
 - la formation des médecins (études de médecine et spécialisation)
 - la formation des soignant·e·s (stages de formation initiale des différentes professions soignantes et formation universitaire en soins)
 - des mesures d'encouragement.
- Des prestations de santé publique (CHF 100 mios), financées essentiellement¹ par la DGS et liées :
 - au dispositif cantonal de soins (CHF 60 mios, notamment pour les urgences préhospitalières et hospitalières, la psychiatrie mobile et de liaison et les patient·e·s en attente de placement) ;
 - à l'offre de prestations à la population, aux patients et à leur entourage (CHF 30 mios, notamment des prestations de psychiatrie, de lutte contre les addictions ou de service social) ;
 - à divers autres mandats et tâches confiées aux hôpitaux (CHF 10 mios).
- Le soutien financier accordé par la DGS aux hôpitaux (CHF 180 mios) incluant :
 - les PIG dites « implicites » qui représentent, depuis l'introduction du nouveau système de financement, la part encore non expliquée du financement cantonal (CHF 150 mios) ;
 - diverses contributions finançant des dépenses d'exploitation, notamment au titre de maintien de capacités hospitalières pour raison de politique régionale (CHF 30 mios).

¹ Une dizaine de PIG du CHUV font l'objet d'un financement conjoint entre la DGS et d'autres services de l'Administration cantonale (ex : le Service pénitentiaire pour le Service de médecine et de psychiatrie pénitentiaire)



Les principaux constats concernant la DGS

La DGS finance plusieurs types de PIG au CHUV et aux hôpitaux régionaux afin d'assurer de larges prestations à la population. Elle accorde une grande importance à la bonne collaboration avec les différents établissements. Bien que la DGS ait défini un cadre pour le financement conséquent qui leur est octroyé et s'assure du respect du budget, la Cour estime qu'elle n'exerce pas assez fortement son rôle de pilote et de mandante vis-à-vis des hôpitaux, en particulier du CHUV. Dès lors qu'elle accepte de financer une PIG dans un contrat de prestations, la DGS devrait systématiquement formuler ses exigences. Des mesures ont récemment été prises pour renforcer le processus décisionnel concernant les PIG, mais des améliorations sont encore nécessaires. Progressivement le financement des PIG est précisé, mais une part importante des montants octroyés doit encore être explicitée.

Le Canton de Vaud n'a pas défini ce que sont les PIG et les règles de leur financement

Les PIG financées par la DGS sont d'une grande diversité : elles dépassent largement les exemples cités par l'art. 49 LAMal. Les bases légales et réglementaires cantonales actuelles sont cependant insuffisantes au regard du principe de légalité et des exigences posées par la Loi sur les subventions. Le type de PIG pouvant être financées aux hôpitaux n'est pas déterminé. Les critères d'octroi et modalités de financement n'ont notamment pas été précisées dans les dispositions réglementaires. Si cette situation a l'avantage de laisser une marge de manœuvre à la DGS, elle ne garantit pas la sécurité du droit, l'égalité de traitement entre les hôpitaux et la transparence de l'activité étatique.

La contribution des PIG à la réalisation de la stratégie cantonale n'est pas assez évaluée

Même si les hôpitaux en tant qu'acteurs du terrain sont évidemment sources de propositions, c'est à la DGS que revient la décision d'instaurer, maintenir ou supprimer une PIG d'après la stratégie définie par le Canton et les moyens disponibles. Or, le lien avec la stratégie actuelle de santé publique du canton n'est souvent pas clairement établi. La DGS a récemment clarifié le processus d'instauration de nouvelles PIG et a entrepris de documenter le fondement des PIG existantes. Le poids de l'historique reste toutefois important. Il n'y a pas non plus pour l'instant de processus de réévaluation périodique de toutes les PIG.

Près du tiers du montant alloué aux hôpitaux pour des PIG n'est toujours pas explicité

Le financement des hôpitaux soulève des questions complexes, en particulier pour les hôpitaux universitaires. A la suite de la révision de la LAMal, le Conseil d'Etat a garanti aux hôpitaux la neutralité financière du changement de système, sans fixer de limite dans le temps. Il a ainsi complété le financement prévu par la LAMal par l'octroi de PIG. En collaboration avec les hôpitaux, la DGS clarifie et règle progressivement ces différentes PIG, mais l'affectation de quelque CHF 150 millions versés aux hôpitaux (CHF 130 millions au CHUV, CHF 20 millions dans les hôpitaux régionaux) reste indéterminée depuis la révision LAMal. Au CHUV, une partie de la PIG implicite sert potentiellement à financer les coûts de recherche et de formation universitaire excédant l'enveloppe octroyée par l'UNIL.

La DGS ne formule pas clairement ses attentes et n'a pas un suivi régulier des prestations rendues

Les PIG sont intégrées aux contrats de prestations signés avec les hôpitaux ou font l'objet de décisions formelles spécifiques, mais les prestations commandées et les coûts financés n'y sont pas ou pas suffisamment décrits. C'est notamment le cas de PIG initiées par l'hôpital ou identifiées par celui-ci sur base de sa comptabilité analytique. La démarche lancée par la DGS pour formaliser et documenter les mandats PIG devrait contribuer à améliorer ces éléments. Elle doit être complétée avec un suivi « métier » adapté à l'importance de la PIG et régulier.

Les soutiens financiers doivent être plus strictement encadrés

Différentes formes de PIG constituent un soutien financier pour les hôpitaux. Ces derniers bénéficient de la prise en charge de certaines dépenses d'exploitation spécifiques ou peuvent recevoir une contribution financière fixe pour différents motifs. Ces aides sont plus ou moins explicitement justifiées par le maintien de capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale, mais le lien avec la planification hospitalière devrait être clairement établi. Les conditions d'octroi et bases de calcul ne sont pas définies. Il faut en revanche souligner qu'un dispositif de contrôle financier conséquent a été mis en place par la DGS auprès des hôpitaux régionaux. Du côté du CHUV, certaines PIG servent à financer des activités cliniques déficitaires au motif soit que certaines tâches nécessaires aux prestations ne sont pas ou pas assez reconnues par l'AOS, soit que les tarifs sont trop bas. Les montants sont reconnus sur la base des informations ressortant de la comptabilité analytique de l'hôpital, mais la démonstration de la sous-couverture par les tarifs n'est pas établie et un suivi de l'évolution des tarifs AOS n'a pas été mis en place pour questionner régulièrement le financement de ces activités.

La gestion des PIG ne constituent actuellement pas un processus clé pour la DGS

Malgré une amélioration sensible des processus, il n'existe pas encore au sein de la DGS de processus global de gestion des PIG assurant la formalisation de l'organisation mise en place et des exigences suffisantes en matière de pilotage et de gestion des PIG. Notamment, des responsables « métier » ne sont pas systématiquement désignés pour chaque PIG. Une vue d'ensemble des PIG et des financements octroyés aux hôpitaux n'est par ailleurs pas assurée.

La forme juridique de la CEESV et la pratique de lui confier des fonds en gérance sont à repenser

La Centrale d'encaissement des établissements sanitaires vaudois (CEESV) a pour rôle principal de faciliter la facturation des soins stationnaires à l'Etat et aux assurances. Cette structure est aussi sollicitée, marginalement, pour le financement des PIG. Depuis 2020, l'association CEESV n'a plus qu'un seul membre, l'Etat, et donc plus d'existence juridique. Une solution pour remédier à cette situation doit être trouvée rapidement. La Cour a aussi constaté que des fonds sont confiés en gérance à la CEESV par la DGS (CHF 15 millions au 31.12.2022). Ces fonds doivent également être régularisés pour s'assurer que les montants des corrections annuelles apportées au financement des hôpitaux soient comptabilisés par la DGS. Il faut aussi éviter la constitution de réserves hors des comptes de l'Etat, échappant ainsi à la nécessaire information des instances cantonales de surveillance.



Les principaux constats concernant l'UNIL

L'UNIL prélève chaque année sur sa subvention cantonale un montant de quelque 120 millions de francs qu'elle verse au CHUV pour l'indemniser pour les coûts de recherche et formation universitaire. Ce financement induit une relation de mandant à mandataire entre l'UNIL et le CHUV qui entre en confrontation avec la logique de partenariat voulue dès 2006 visant une intégration complète de la FBM et du CHUV, qui ne s'est jamais réalisée. La Cour estime que l'UNIL n'a pas une maîtrise suffisante de cette enveloppe académique. L'UNIL doit désormais reprendre la main sur cette enveloppe académique pour assurer la mise en œuvre de son plan stratégique dans le cadre des activités de recherche et de formation qu'elle finance.

L'UNIL doit s'assurer que les activités confiées au CHUV sont alignées sur son plan stratégique

Compte tenu de l'autonomie laissée aux facultés, aucune disposition réglementaire ne leur impose d'établir une stratégie. Les facultés sont responsables de mener leurs activités en conformité avec le plan stratégique de l'UNIL, la concordance aux objectifs fixés se vérifiant a posteriori. Dans le cas de la Faculté de biologie et de médecine (FBM), l'élaboration d'un plan stratégique a néanmoins été prévue par le RGDER² régissant la collaboration entre l'UNIL, le CHUV et, depuis 2019, Unisanté³. Le règlement de la Faculté prévoit également certains éléments. Telle que définie actuellement, la démarche s'avère toutefois difficilement réalisable et aucune stratégie n'a ainsi été élaborée. La base indispensable à la définition des prestations attendues du CHUV fait ainsi défaut. Il en va de même pour le suivi des prestations académiques prévu par le RGDER. Sans reporting, l'UNIL ne peut pas évaluer les résultats obtenus vis-à-vis des objectifs fixés.

Les attentes envers le CHUV ne sont pas définies et aucun reporting n'est établi

Le partenariat avec le CHUV est très important et contribue à ce que cet établissement soit considéré comme l'un des meilleurs hôpitaux du monde. Ceci ne doit toutefois pas empêcher l'UNIL de mieux formuler ses attentes en contrepartie de l'enveloppe académique qu'elle lui verse, d'obtenir des informations sur l'affectation de son financement aux activités de formation et de recherche et d'évaluer les résultats obtenus. Or, à ce jour, aucune convention de prestations n'a été signée entre l'UNIL et le CHUV, pour préciser les objectifs assignés au CHUV et les exigences en matière de reporting.

Cette situation est largement due à un blocage autour de la détermination du montant de l'enveloppe académique depuis le transfert du financement des activités de recherche et de formation universitaire de la DGS à l'UNIL en 2009. La méthode de calcul du montant initial n'a jamais été confirmée et l'évolution de l'enveloppe ne s'est faite que par des ajustements successifs, ce qui a abouti à une perte de maîtrise de ce que le socle initial finançait. L'UNIL doit déterminer le juste niveau

² Règlement sur la gestion du domaine de l'enseignement et de la recherche en biologie et en médecine par l'Université de Lausanne, le Centre hospitalier universitaire vaudois et la Policlinique médicale universitaire

³ Unisanté a été créée en 2019 sur la base de la Policlinique médicale universitaire (PMU) qui faisait partie du CHUV pour constituer un Centre universitaire de médecine générale et de santé publique rassemblant les différents acteurs de la médecine générale et de la santé communautaire vaudois

de détail de l'enveloppe académique gérée par le CHUV. Certaines améliorations ont été apportées par la FBM au niveau du processus, mais la résolution du problème dépendra beaucoup de la réussite d'un projet nommé SARA au sein du CHUV visant à clarifier l'affectation de l'enveloppe académique.

Le financement de la recherche et de la formation repose sur des bases légales insuffisantes

La recherche et la formation universitaire constituent l'une des deux PIG explicitement mentionnées par la LAMal. Elle est essentiellement financée par l'UNIL via l'enveloppe académique versée au CHUV. Ce financement a été réglé principalement par un règlement spécifique du Conseil d'Etat (RGDER), dans le cadre de la mise en place du partenariat voulu entre le CHUV et l'UNIL. Or, le RGDER ne le règle que partiellement. Les hôpitaux de la FHV, également impliqués dans la formation prégraduée, sont d'ailleurs indemnisés selon des règles distinctes. La sécurité du droit, l'égalité de traitement et la transparence de l'activité étatique ne sont ainsi pas garanties.

Le Doyen de la FBM a une double fonction source de conflit d'intérêts

Dans la perspective de la mise en place d'une gouvernance commune à l'UNIL et au CHUV (projet MEDUNIL), le RGDER a défini une direction commune (aujourd'hui UNIL-CHUV + Unisanté), avec un double rattachement du Doyen de la FBM à l'UNIL et au CHUV. Il est ainsi prévu que le Doyen soit également directeur de la formation et de la recherche au CHUV et membre de sa Direction. Le projet MEDUNIL ayant été abandonné, l'intégration UNIL-CHUV est finalement moins forte que prévue. Le Conseil de direction UNIL-CHUV-Unisanté joue un rôle de coordination. La fonction de Directeur de la formation et de la recherche au CHUV n'ayant pas été définie, la gouvernance du domaine de la recherche a évolué en fonction des changements dans l'organisation du CHUV. La vision d'une gouvernance commune perdure, mais une certaine confusion existe entre le Département de la formation et de la recherche appartenant au CHUV et le Décanat de la FBM de l'UNIL. La double fonction du Doyen prévue par le RGDER crée surtout un conflit d'intérêts, constituant un risque pour le bon fonctionnement du contrat de prestations entre les deux institutions. Elle n'a d'ailleurs pas d'équivalent dans la collaboration avec Unisanté.



LES RECOMMANDATIONS

La Cour a identifié plusieurs axes d'amélioration du pilotage et de la gestion des PIG tant du côté de la DGS que de l'UNIL, afin qu'elles puissent mettre en œuvre leurs stratégies tout en assurant une utilisation optimale des moyens à disposition. Dans un domaine où l'incitation à étendre les prestations est élevée, les recommandations visent à ce que les prestations attendues des hôpitaux en contrepartie du financement accordé soient clairement définies et les résultats obtenus contrôlés.

Structurer et expliciter les PIG financées par la DGS

La Cour adresse 15 recommandations à la DGS. Douze sont acceptées, avec de nombreuses nuances, et trois sont refusées. Certains points soulevés dans sa prise de position peuvent laisser supposer que la DGS et la Cour des comptes ne se sont pas toujours bien comprises. D'autres comprennent des termes perçus comme péjoratifs ou relèvent d'une argumentation peu pertinente. La Cour regrette que la DGS n'ait pas saisi l'opportunité d'avoir un échange ouvert, complet et constructif avec l'équipe d'audit lors de la pré-consultation organisée sur l'avant-projet de rapport.

Préciser le cadre et assurer un pilotage régulier des PIG mises en place

- Préciser le cadre de gestion des PIG
- Renforcer les bases de décisions des PIG
- Evaluer périodiquement les résultats obtenus

Se positionner plus fortement comme mandante vis-à-vis des hôpitaux

- Fixer les critères d'octroi des mandats de PIG
- Définir les prestations attendues des hôpitaux
- Renforcer le suivi et le contrôle des prestations fournies
- Obtenir une meilleure informations sur les coûts

Redéfinir et justifier les aides financières accordées au travers de la rémunération de PIG

- Lier les PIG de maintien des capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale à la planification hospitalière
- Régler la prise en charge de coûts d'exploitation
- Vérifier régulièrement les possibilités de financement des prestations par l'AOS
- Réallouer les PIG implicites à des financements identifiés

Définir et régler le financement des PIG

- Renforcer les bases légales et/ou réglementaires régissant les PIG
- Réintégrer à la DGS ses postes salariés par le CHUV

Légaliser la CEESV et réintégrer les fonds en gérance

- Redonner une existence légale à la CEESV
- Réintégrer les fonds appartenant à la DGS dans ses comptes

Reprendre la main sur l'enveloppe académique accordée par l'UNIL au CHUV

La Cour adresse 11 recommandations à l'UNIL, qui les a toutes acceptées.

Piloter la recherche et la formation dans le domaine de la médecine et des soins

- Etablir une stratégie pour la FBM
- Evaluer périodiquement l'atteinte des objectifs stratégiques

Définir et suivre les prestations à fournir par le CHUV

- Identifier les prestations à financer par l'enveloppe académique
- Définir les méthodes de calcul du financement des prestations
- Recalculer le montant de l'enveloppe académique
- Régler l'adaptation de l'enveloppe académique
- Définir et suivre les prestations de recherche et formation
- Etablir une convention de prestations avec le CHUV

Améliorer le cadre régissant la PIG recherche et formation financée par l'UNIL

- Renforcer les bases légales et/ou réglementaires du financement de la recherche et de la formation
- Etablir les contrats de travail selon l'appartenance hiérarchique
- Réviser la gouvernance de la FBM