

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant un crédit d'investissement additionnel de CHF 2'100'000 pour financer en 2008 des investissements périodiques urgents dans les hôpitaux privés reconnus d'intérêt public

1 PRESENTATION DU PROJET

1.1 Synthèse

Durant la procédure d'attribution des investissements périodiques (IP) 2008, et devant le nombre important de demandes préavisées en priorité 1 ("Justifiée et prioritaire") par les Commissions médicale et technique, un montant supplémentaire de CHF 2,98 millions a été accordé par le Grand Conseil en 2007 (6 novembre 2007) sur le disponible du budget des investissements "Santé-social" de l'Etat en 2007.

Le 29 janvier 2008, le Grand Conseil vaudois a accordé un crédit de CHF 12,0 millions pour financer les investissements périodiques (IP) des hôpitaux privés reconnus d'intérêt public en 2008 dont CHF 9,1 millions pour les investissements normaux (en cours de réalisation) et CHF 2,9 millions pour les investissements urgents.

Contrairement aux attentes, le montant supplémentaire octroyé en 2007 n'a nullement réduit les demandes d'investissements périodiques urgents en 2008 : à la fin du 1^{er} trimestre, quelque 50 objets avaient déjà été traités et il ne restait que CHF 0,35 million pour le restant de l'année.

Si les demandes pour le restant de l'année suivent la même tendance que les années précédentes, il faudra environ CHF 1,8 million de plus pour y répondre, auxquels s'ajoute CHF 0,3 million pour financer la deuxième étape du remplacement d'un scanner pour les Etablissements hospitaliers du Nord vaudois (eHnv – site de St-Loup).

L'objectif de ce décret est donc de demander un financement supplémentaire de CHF 2,1 millions pour des investissements périodiques urgents 2008 et le scanner de St-Loup.

Certains projets n'ayant pas avancé aussi rapidement que prévu au CHUV, ce montant est disponible sur le budget d'investissement "Santé-social" 2008.

1.2 Bases juridiques

L'activité hospitalière nécessite des investissements importants pour la construction d'immeubles, l'achat d'équipements médicaux et techniques ainsi que l'entretien et le renouvellement de l'ensemble de cette infrastructure. Ces investissements ne sont pas financés par l'assurance obligatoire des soins (LAMal, article 49).

En matière de financement par l'Etat, sont applicables simultanément la loi sur les finances du 20 septembre 2005 et la loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public et des réseaux de soins (LPFES) du 5 décembre 1978.

Au sens de la loi sur les finances (art. 30 alinéa 1^{er}) sont des dépenses d'investissements "celles qui

ont pour but la constitution d'actifs administratifs durablement affectés à l'exécution de tâches publiques (patrimoine administratif)".

Selon la LPFES, les investissements pour les hôpitaux privés reconnus d'intérêt public (RIP) sont financés de trois manières, selon leurs montants :

- a. les investissements inférieurs à CHF 15'000.- sont compris dans les budgets d'exploitation des hôpitaux (co-financés essentiellement par les assureurs et l'Etat) ;
- b. les investissements compris entre CHF 15'000.- et CHF 1'000'000.-, intitulés "investissements périodiques" (IP), sont inscrits au budget d'investissement de l'Etat et le montant total doit dès lors être libéré par la présentation d'un EMPD à l'approbation du Grand Conseil – les montants sont amortis sur 5 ans (art. 26e LPFES) ;
- c. les investissements supérieurs à CHF 1'000'000.- font l'objet d'une garantie de l'Etat et d'une prise en charge du service de la dette accordées par décret du Grand Conseil et dont la charge annuelle figure au budget de fonctionnement du SSP, à la rubrique 3654 "Aides et subventions pour l'hygiène et la santé publique". La durée d'amortissement est de 25 ans.

1.3 Investissements périodiques 2007, 2008 et 2009

1.3.1 Investissements périodiques 2007

Le 23 janvier 2007, le Grand Conseil vaudois a accordé un crédit de CHF 12'650'000 pour financer les investissements périodiques des hôpitaux privés reconnus d'intérêt public en 2007, soit CHF 8.5 millions pour les normaux et CHF 4.15 pour les urgents.

Entre 2006 et 2007, des audits concernant la défense incendie ont été effectués par l'Etablissement cantonal d'assurance (ECA) dans la plupart des hôpitaux du canton. Sur la base des rapports établis, les établissements ont demandé des investissements de mise en conformité. Les premiers travaux ont été effectués dans le cadre des IP normaux ou urgents 2007. Devant l'importance des demandes, un décret additionnel de CHF 2.98 millions a été accordé par le Grand Conseil le 6 novembre 2007 afin d'effectuer en urgence 16 travaux liés à la défense incendie et des mises aux normes dans des blocs opératoires, des stérilisations et la sécurité des soins.

1.3.2 Investissements périodiques 2008

Compte tenu du montant supplémentaire accordé en 2007 pour effectuer des IP urgents, le Grand Conseil vaudois a accordé (29 janvier 2008) un crédit ramené à CHF 12,0 millions, dont CHF 9,1 millions pour les investissements normaux et CHF 2,9 millions pour les investissements urgents.

Or, le montant supplémentaire accordé aux IP urgents sécuritaires en 2007 n'a manifestement pas suffi pour diminuer les demandes 2008. A la fin du 1^{er} trimestre 2008, quelque 50 demandes d'IP urgents avaient déjà été traitées et il ne restait que CHF 0,35 million pour le restant de l'année 2008.

Ce nombre important d'IP urgents s'explique notamment par des demandes :

- pour des travaux ou remplacements, en augmentation à cause du report de plus en plus de demandes d'année en année, y compris une partie de celles préavisées en priorité 1 ("Justifiée et prioritaire") – cf. point 2.2. ;
- pour augmenter les capacités des maternités de Morges et de Nyon qui sont saturées (cf. conférence de presse du 10 mars 2008) ;
- pour créer des lits B supplémentaires de neuroréhabilitation sur le site de Lavigny (préalable incontournable à la mise en œuvre des travaux du projet Plein Soleil et au respect des délais pour l'obtention d'une subvention OFAS de quelque Fr. 11 millions).

Néanmoins, de nombreux travaux urgents restent encore à effectuer et il est déjà clair que tous ne pourront être financés ni dans le cadre du budget des IP urgents 2008 (cf. ci-dessus), ni dans le cadre

du budget 2009 (cf. ci-dessous), s'il est maintenu à son niveau actuel.

Finalement, les investissements normaux accordés pour 2008 (listés individuellement dans l'annexe 1 du décret) sont soit en cours de réalisation soit déjà effectués. Il n'existe donc pas de possibilité pour disposer de ces montants.

1.3.3 Investissements périodiques 2009 et suivants

Les 230 demandes déposées par les hôpitaux pour 2009 s'élèvent à quelque CHF 29.7 millions pour les seuls investissements normaux. Les commissions médicale et technique vont préavisier les demandes, mais l'expérience des dernières années montre que jusqu'à deux-tiers d'entre elles devront être refusées, dont, comme mentionné ci-dessus, une partie de celles préavisées en priorité 1, qui doivent ensuite être effectuées par IP urgent dans le cadre d'un budget restreint.

Pour 2009 et les années suivantes, une augmentation du budget des IP sera demandée dans le cadre du budget d'investissements de l'Etat pour financer les investissements périodiques des hôpitaux privés reconnus d'intérêt public.

Ce montant sera intégré dans l'enveloppe des investissements du groupe "Santé-social" qui devrait augmenter dès 2009 de CHF 40,2 millions à CHF 76,8 millions.

1.4 Crédit d'investissement additionnel 2008

1.4.1 Besoins pour les futurs IP urgents 2008

Comme indiqué ci-dessus, le DSAS se trouve devant un manque de financement pour les IP urgents jusqu'à la fin de l'année 2008.

Sachant qu'entre 2003 et 2007, un montant de CHF 4.1 à CHF 5.0 millions a été alloué annuellement (cf. tableau ci-dessous pour ce type d'IP), un montant additionnel de CHF 1,8 million est nécessaire pour la fin de l'année 2008.

Exercices			
<i>Années</i>	<i>IP normaux</i>	<i>IP urgents</i>	<i>Totaux</i>
2003	7'576'577	4'126'369	11'702'946
2004	6'982'683	4'705'261	11'687'944
2005	6'471'597	4'224'782	10'696'379
2006	6'511'812	4'187'589	10'699'401
2007	7'641'013	5'008'504	12'655'517
2007	Crédit additionnel*	2'983'800	2'983'800
2007			15'633'317
2008	9'100'000	2'900'000	
2008	Présent EMPD	2'100'000	
2008			14'100'000

*Accordé par le Grand Conseil vaudois le 6 novembre 2007.

1.4.2 Remplacement d'un scanner pour les eHnv (site de St-Loup)

Cet appareil, qui effectue plus de 1'700 examens par année, arrive au terme de sa vie et tombe en panne de plus en plus fréquemment. L'hôpital avait demandé à fin 2006 que l'appareil, qui date de 1997, soit changé dans le cadre des IP normaux 2008 et la Commission médicale des IP avait préavisé début 2007, ... "ce scanner ne saurait plus assurer la sécurité lors de certains examens vitaux, comme la recherche d'embolies pulmonaires p. ex."

A la fin de l'année 2007, la situation devenant critique, l'hôpital a demandé le remplacement par IP

urgent. Effectivement, en cours d'année l'appareil avait été en panne quatre fois pour un total de 10 jours ouvrables, dont 8 pour des problèmes de surchauffe / début d'incendie (ce dernier heureusement survenu pendant la journée) et avait été arrêté encore 8 autres jours pour des entretiens préventifs.

Depuis plus d'une année, il n'est plus possible d'effectuer des enchaînements de séquences à cause du risque d'échauffement et d'incendie, ce qui entraîne des retards cumulés touchant jusqu'à 8 rendez-vous par jour, ainsi que des transferts urgents à Yverdon.

De plus, cet appareil monobarrette est obsolète par rapport aux appareils actuels de 16, 32 et 64 barrettes, dont la rapidité d'acquisition d'images et la meilleure définition diminuent le temps d'examen et d'irradiation des patients et permettent l'examen de tissus mobiles (cardiologie) et de patients agités (pédiatrie).

Les eHnv demandent le remplacement de ce scanner par un appareil à 16 barrettes. Comme pour les eHnv (site d'Yverdon) et le GHOL (site de Nyon), le Service de la santé publique propose de financer cet achat.

Le financement (montant maximum de CHF 600'000) se fera par le biais du budget des investissements périodiques 2008 avec :

- CHF 300'000 sur le budget existant,
- CHF 300'000 sur le crédit additionnel, sous réserve de son adoption par le Grand Conseil.

Le prix définitif sera déterminé sur la base du résultat de l'appel d'offres marchés publics.

Compte tenu de l'urgence de ce remplacement, notamment pour le service des urgences, qui doit disposer d'un scanner, le Service de la santé publique a donné son accord de principe en attendant le feu vert définitif du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

1.4.3 Crédit additionnel total

L'objectif de ce décret est donc de demander un financement supplémentaire de CHF 2,1 millions pour les futurs IP urgents 2008 et la deuxième partie du remplacement d'un scanner sur le site de St-Loup.

Certains projets n'ayant pas avancé aussi rapidement que prévu au CHUV, ce montant est disponible sur le budget d'investissement "Santé-social" 2008 et il sera intégré aux investissements périodiques 2008 (objet 400102).

Sans ce crédit d'investissement additionnel :

- l'Etat ne pourra pas remplir ses responsabilités en ce qui concerne le financement des investissements urgents 2008 et la capacité des hôpitaux à remplir leurs missions sera préjudiciable, mettant en danger la sécurité des patients et éventuellement du personnel ;
- la qualité des prestations du scanner de St-Loup restera au niveau largement dépassé d'il y a 10 ans et il subira des pannes de plus en plus fréquentes et coûteuses jusqu'à la panne définitive, obligeant alors les eHnv à transférer les patients en ayant besoin à Yverdon.

2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

Selon la procédure en vigueur, à mi-mars de chaque année, les hôpitaux privés reconnus d'intérêt public envoient leurs demandes d'investissements au SSP, dûment motivées et documentées et accompagnées d'au moins deux offres.

Les demandes sont analysées par le SSP et ensuite soumises pour préavis, selon la nature de l'investissement sollicité :

- à la commission des IP médicaux (composée principalement de médecins et de représentants des hôpitaux et du SSP) pour les investissements médicaux,
- à la commission des IP techniques (composée principalement des responsables et architectes du SSP et de responsables des services techniques des hôpitaux) pour les investissements non médicaux.

Chacune de ces demandes, qui concernent les IP dits "normaux", reçoit un des préavis suivants :

Priorité 1 "Justifié et prioritaire"

Selon les principes d'évaluation des commissions, les demandes préavisées en priorité 1 concernent des investissements **indispensables pour permettre à l'établissement de remplir sa mission**, c'est-à-dire pour éviter un non fonctionnement, une non mise en conformité aux normes obligatoires ou un risque de pannes pouvant entraver la marche de l'établissement.

Les investissements préavisés en priorité 1 répondent à un ou plusieurs des critères suivants :

- garantir la **sécurité** des patients et du personnel
- assurer la **qualité** des soins
- répondre aux **besoins** de la population
- générer des **économies** (p. ex. systèmes de réglage du chauffage, appareils permettant des économies d'exploitation)
- éviter des **surcoûts** (p. ex. remplacement d'appareils exigeant des réparations onéreuses et répétitives)
- réaliser des travaux nécessitant une **programmation** précise impossible en urgence (p. ex. réparations de toitures, remplacement de fenêtres ou de chaudières à programmer en été ; travaux sur les ascenseurs ou les blocs opératoires à programmer en période creuse).

Les commissions peuvent, cas échéant, aussi recommander qu'une demande d'IP normal pour l'année suivante soit réalisée immédiatement par le biais des IP urgents de l'année en cours, notamment lors d'une non conformité aux normes obligatoires ou d'un risque de pannes majeures.

Priorité 2 "Justifié, non prioritaire"

Les demandes préavisées en priorité 2 sont celles jugées comme **justifiées mais pas indispensables pour permettre à l'établissement de remplir sa mission**. Elles peuvent donc être reportées ou éventuellement faire l'objet d'un investissement urgent en cas de panne définitive.

Priorité 3 "Non justifié"

Les demandes préavisées en priorité 3 sont celles qui **ne remplissent les critères ni de la priorité 1, ni de la priorité 2** et elles sont donc refusées.

Le budget des IP doit aussi couvrir les demandes d'IP dits "urgents" concernant les objets d'investissements non prévisibles qui s'annoncent au fur et à mesure en cours d'année, tels que des pannes d'équipements ou des problèmes d'infrastructure, et un montant est réservé à cet effet au sein du budget.

Une partie du budget des IP est donc réservée pour ces contingences et les principes régissant leur octroi sont les mêmes que pour les IP normaux. La procédure pour établir les préavis sur les demandes des hôpitaux, par contre, est simplifiée.

Etant donné qu'il est impossible de réunir la commission concernée pour chaque demande, elles sont soumises pour préavis au Président de la Commission des IP médicaux ou aux architectes du SSP en fonction de leur nature (médicale ou technique). En cas d'acceptation, le responsable de la rubrique budgétaire valide la disponibilité du budget et les déterminations définitives sont confirmées selon les mêmes dispositions décisionnelles que pour les IP normaux, dans le respect du dispositif de délégations de compétences.

3 CONSEQUENCES

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Le montant de CHF 2,1 millions serait dépensé entièrement durant l'année 2008.

Intitulé	Année 2008	Année 2009	Année 2010	Année 2011	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	2'100				+2'100
a) Transformations immobilières : recettes de tiers	--				-
a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat	2'100				+2'100
b) Informatique : dépenses brutes	--				+
b) Informatique : recettes de tiers	--				-
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat	--				+0
c) Investissement total : dépenses brutes	2'100				+2'100
c) Investissement total : recettes de tiers	--				-
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	2'100				+2'100

Pour 2008, un montant de CHF 12'000'000.- figure déjà au budget d'investissement de l'Etat (objet N° 400102) pour financer les investissements périodiques. Le montant complémentaire de CHF 2'100'000.- demandé ici est disponible dans le cadre de l'enveloppe du groupe "Santé-social" et augmenterait à CHF 14'100'000.- l'enveloppe des IP 2008.

3.2 Amortissement annuel

L'amortissement du crédit d'investissement additionnel de CHF 2'100'000.- est prévu sur 4 ans, à raison de CHF 525'000.- par an.

3.3 Charges d'intérêt

La charge d'intérêt annuelle complémentaire sera de :

$$(2'100'000 * 5 * 0.55) / 100 = \text{CHF } 57'800.-.$$

Remarque : l'amortissement et la charge d'intérêt ont été calculés sur 4 ans car le décret a été adopté durant le 2^{ème} semestre de l'année 2008.

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Aucune

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Aucune.

3.6 Conséquences sur les communes

Aucune.

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Selon les travaux urgents, par exemple les remplacements des fenêtres, des chaudières ou d'autres éléments des bâtiments, ils peuvent diminuer les consommations d'énergie.

3.8 Programme de législature (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Le montant complémentaire demandé est conforme au programme de législature du Conseil d'Etat concernant le plafonnement du budget d'investissement de l'Etat à CHF 215 millions en 2008.

3.9 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Selon l'art. 163, 2^e alinéa de la Constitution vaudoise, toute charge nouvelle doit être compensée ou faire l'objet d'une hausse d'impôt, à moins qu'il s'agisse de dépenses liées. Une dépense est liée si le principe, l'ampleur et le moment où elle peut être engagée sont imposés par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique préexistante.

a) *L'exercice d'une tâche publique*

La prise en charge des investissements nécessaires à l'accomplissement des missions attribuées par l'Etat aux hôpitaux reconnus d'intérêt public et aux EMS découle de la LPFES (articles 6, 25, 26 et suivants) et de la LAMal (art. 49 al. 1^{er}). Les hôpitaux bénéficiaires des IP sont des établissements privés reconnus d'intérêt public et donc l'intervention de l'Etat dans le financement des investissements est dictée avant tout par la loi.

b) *Quotité de la dépense*

Dans le cadre de la procédure des IP, chaque demande doit comporter au moins trois offres afin de respecter les règles des marchés publics. De plus, les deux commissions évaluent les solutions proposées et, cas échéant, les modifient pour assurer leur pertinence et leur économicité.

c) *Moment de la dépense*

Le montant disponible pour les IP urgents est déjà presque épuisé.

d) *Conclusions*

Les objets concernés ici sont des investissements périodiques prioritaires et urgents au même titre que ceux déjà financés en 2008. Ces dépenses doivent être considérées comme liées, conformément à divers avis de droit du SJL rendus sur des EMPD semblables.

3.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Aucune.

3.11 RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Aucune.

3.12 Simplifications administratives

Aucune.

3.13 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Intitulé	Année 2009	Année 2010	Année 2011	Année 2012	Total
Personnel supplémentaire (ETP)	0	0	0	0	0
Frais d'exploitation	0	0	0	0	+0
Charge d'intérêt	57,8	57,8	57,8	57,8	+ 231,2
Amortissement	525	525	525	525	+2100
Prise en charge du service de la dette	0	0	0	0	+ 0
Autres charges supplémentaires	0	0	0	0	+ 0
Total augmentation des charges	582,8	582,8	582,8	582,8	+2'331,2
Diminution de charges	0	0	0	0	-
Revenus supplémentaires	0	0	0	0	-
Total net	582,8	582,8	582,8	582,8	+ 2'331,2

4 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après.

PROJET DE DÉCRET

accordant un crédit d'investissement additionnel de CHF 2'100'000 pour financer en 2008 des investissements périodiques urgents dans des hôpitaux privés reconnus d'intérêt public

du 13 août 2008

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'art. 26e de la loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public (LPFES) du 5 décembre 1978

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit additionnel de CHF 2'100'000.- au crédit initial de CHF 12'000'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer des investissements périodiques urgents des hôpitaux privés reconnus d'intérêt public en 2008.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement* et amorti en 4 ans.

Art. 3

¹ Le présent décret entre en vigueur dès sa publication.

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre b) de la Constitution cantonale.

Donné, etc..

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 août 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean