



## REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Jean Tschopp et consorts – Le CHUV doit rester un service de l'Etat pour relever les défis de santé publique

#### **Rappel de l'interpellation**

Présentée comme une mesure de « bonne gouvernance », une autonomisation du Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) aurait plusieurs répercussions redoutables sur l'accès aux soins des patients, le personnel hospitalier, les investissements consentis pour relever les nouveaux défis de santé publique ou encore pour la recherche. Dans le canton de Vaud, le CHUV a la particularité d'être un service de l'Etat. Il est sain de s'interroger sur les opportunités offertes par cette situation particulière pour le développement de soins répondant aux besoins de la population. Le rapport sur la politique de santé publique 2018-2022 et le plan stratégique du CHUV 2019-2023 présentés le 5 juillet 2018 éclairent les moyens mis en place pour répondre aux nouveaux défis de santé publique. Les champs d'action principaux font clairement ressortir l'accès à des prestations de soins de qualité, universels et adaptés, incluant les personnes vulnérables en situation de santé particulière. Le nouveau plan stratégique fait apparaître de nouvelles priorités, parmi lesquelles :

- la mise en œuvre d'un centre de compétences en matière de médecine génomique et la prise en charge des patients atteints de maladie génétique ;
- les maladies infectieuses — deuxième cause de mortalité au monde —, considérant l'émergence de nouvelles pathologies infectieuses, de changements climatiques et de phénomènes migratoires qui favorisent la survenue de maladies infectieuses ;
- les neurosciences visant à soigner les personnes touchées par une affection de leur système nerveux — une personne sur quatre en Europe, actuellement — avec la création d'un centre de compétence en neuroréhabilitation et l'émergence de neuro-technologies ;
- ou encore, l'immunologie avec la détermination de l'efficacité et de la sécurité des traitements biologiques et le développement de plateformes technologiques.

Par ailleurs, le développement de l'oncologie qui s'est accéléré ces dernières années dans la prise en charge clinique des patients et la mise en place de structures de recherche translationnelles va s'intensifier. Cette politique de santé publique ambitieuse est rendue possible par des investissements publics à la hauteur des enjeux et par un développement des infrastructures hospitalières — Hôpital Riviera-Chablais, Hôpital des Enfants, Cery, Agora, nouveaux blocs opératoires — répondant à l'évolution démographique et de la médecine.

Une autonomisation du CHUV questionne cette politique ambitieuse de maintien en santé de la population vaudoise et d'accessibilité de tous à un système de soins efficace et socialement supportable. La redéfinition de nouvelles lignes stratégiques par un Conseil d'administration du CHUV pourrait entrer en conflit avec cette approche garantissant un accès étendu aux soins. Par ailleurs, la question des coûts induits par le fonctionnement et la rémunération d'un Conseil d'administration ne doit pas être minimisée, sans parler de leurs répercussions possibles sur une réduction du personnel soignant. A titre de comparaison, le Conseil d'administration des Hôpitaux Universitaires Genevois (HUG) est composé de vingt membres. Enfin, les freins aux investissements décidés par un Conseil d'administration pourraient mettre à mal les moyens consentis pour répondre aux défis de santé publique actuels et à venir.

*Attachés à un accès à des soins de qualité aussi large et étendu que possible et à une politique de santé publique ambitieuse, les députés signataires adressent les questions suivantes au Conseil d'Etat et le remercient d'ores et déjà pour ses réponses :*

- 1. Quels sont les risques d'une autonomisation du CHUV en termes de perte de contrôle politique (contrôle démocratique) ?*
- 2. Quels pourraient être les répercussions de cette autonomisation sur les orientations stratégiques du CHUV : priorisations des enjeux de santé publique, investissements, développement des infrastructures et recherche ?*
- 3. Quels sont les effets prévisibles d'une autonomisation du CHUV sur l'accès aux soins ?*
- 4. Quels sont les effets prévisibles d'une autonomisation du CHUV sur le personnel (conditions de travail, salaires, Caisse de pensions de l'Etat de Vaud, etc.) ?*
- 5. Quelle estimation le Conseil d'Etat fait-il des coûts induits par une autonomisation du CHUV ?*
- 6. Quel bilan tirent les autres cantons suisses qui ont connu une autonomisation de leur centre hospitalier ?*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, le Conseil d'Etat tient à différencier trois concepts très importants : l'autonomie de gestion, la gouvernance et la forme juridique d'un centre hospitalier tel que le CHUV.

Premièrement, l'autonomie de gestion est un élément essentiel pour un établissement de la taille du CHUV, qui assume des missions dans le domaine des soins, de la santé publique, de l'enseignement, de la recherche et du transfert technologique. Ces spécificités rendent nécessaires des planifications stratégiques primordiales. Dans ce domaine, le CHUV, contrairement à d'autres hôpitaux, bénéficie déjà d'une large autonomie depuis de nombreuses années. La Loi sur les Hospices cantonaux, ainsi que son Règlement d'application, définit les compétences du CHUV et les modalités du contrat de prestation qui le lie au Département de la santé et de l'action sociale. Ce contrat fixe les objectifs assignés au CHUV ainsi que ses engagements en matière de quantité, de qualité et de coût des prestations fournies. Il lui laisse également une grande indépendance en matière de nominations et de décisions internes. En comparaison, beaucoup d'hôpitaux universitaires, avec un conseil d'administration à leur tête, disposent en réalité d'une autonomie de gestion plus réduite que celle du CHUV.

Concernant la gouvernance, d'après la Loi sur les Hospices cantonaux, le Conseil d'Etat assume un nombre de responsabilités importantes vis-à-vis du CHUV. Le Conseil d'Etat préavise notamment le budget, décide des investissements dévisés entre 1 et 8 millions de francs, tout en préavisant également les autres investissements dépassant ces montants. De plus, il nomme les cadres dirigeants du CHUV et décide le Plan stratégique qu'il soumet ensuite au Grand Conseil pour approbation. En réalité, le Conseil d'Etat accomplit les missions usuelles d'un conseil d'administration. L'initiative parlementaire « Loi sur le CHUV : pour une gouvernance moderne du CHUV », déposée le mardi 4 septembre dernier au Grand Conseil par le groupe PLR, et dont la thématique est intimement liée à la présente interpellation, propose un étage supplémentaire entre le Conseil d'Etat et la Direction générale du CHUV avec la présence d'un conseil d'administration, tout en modifiant certaines compétences et prérogatives du Conseil d'Etat. Pour exemple, selon cette initiative parlementaire, le Conseil d'Etat ne donne plus son approbation en ce qui concerne la possibilité pour le CHUV, de déléguer à d'autres établissements sanitaires (publics ou privés) certaines de ses activités de soins, de recherche et d'enseignement. Il ne serait plus non plus compétent pour décider d'engager les travaux de rénovation, de transformation, d'extension et de construction de locaux nécessaires à l'exécution de ses missions ne dépassant pas huit millions de francs. La question qui se pose est donc d'évaluer les avantages et les inconvénients d'un conseil d'administration comme étage supplémentaire dans la gouvernance du CHUV.

Enfin, la forme juridique d'un établissement n'est pas une condition sine qua non au type d'autonomie de gestion ou de la gouvernance d'un établissement. La forme juridique correspond à un statut formel qui peut être combiné avec des modèles d'autonomie de gestion et de gouvernance différents.

Sur ces bases, le Conseil d'Etat apporte les réponses suivantes aux questions de l'interpellation :

### **1. Quels sont les risques d'une autonomisation du CHUV en termes de perte de contrôle politique (contrôle démocratique) ?**

Comme expliqué précédemment, il y a lieu de différencier l'autonomie de gestion et la gouvernance du CHUV. Pour le Conseil d'Etat, l'initiative parlementaire du PLR évoquée ci-dessus, ne vise pas à modifier l'autonomie de gestion du CHUV, déjà conséquente aujourd'hui, mais uniquement sa gouvernance, de manière à retirer à l'exécutif cantonal certaines prérogatives.

Pourtant, les risques d'un conseil d'administration comme couche supplémentaire dans la gouvernance du CHUV sont nombreux en terme de contrôle politique. Premièrement, des conflits potentiels entre les orientations du Conseil d'Etat en matière de santé publique et celles du conseil d'administration sont envisageables. De plus, d'un point de vue démocratique, la désresponsabilisation des politiques élus par le peuple à l'exécutif cantonal suscite des interrogations. En outre, avec ce mode de gouvernance, le Conseil d'Etat redoute des difficultés plus grandes pour le CHUV de lancer et poursuivre des projets d'envergure avec d'autres services de l'Etat de Vaud. Enfin, à terme, l'affaiblissement du système sanitaire parapublic vaudois en raison d'un manque de relations entre le CHUV et les autres hôpitaux est un scénario loin d'être improbable.

### **2. Quels pourraient être les répercussions de cette autonomisation sur les orientations stratégiques du CHUV : priorisations des enjeux de santé publique, investissements, développement des infrastructures et recherche ?**

Le Conseil d'Etat rappelle une nouvelle fois la différence entre les notions d'autonomie de gestion et de gouvernance. Ainsi, le nouveau modèle de gouvernance proposé par l'initiative PLR induit des répercussions indéniables sur les orientations stratégiques du CHUV.

Le Département de la santé et de l'action sociale a une vision d'ensemble sur les enjeux de santé publique. Avec le CHUV en tant que service de ce département, il est garanti que les décisions prises par l'hôpital universitaire cantonal sont toujours en harmonie avec les orientations sanitaires du Canton.

Aujourd'hui, les directions du Département de la santé et de l'action sociale et du CHUV ont une relation directe, régulière et sans intermédiaire. Elles se rencontrent chaque semaine afin d'agir le plus rapidement possible. Avec un conseil d'administration, le nombre moins fréquent de séances engendrerait un ralentissement préjudiciable dans la prise de décisions stratégiques, alors que certains dossiers sont urgents.

La stabilité politique et la responsabilité assumée du Département de la santé et de l'action sociale est également un avantage indéniable au moment d'attirer des partenaires ou investisseurs sur le site hospitalo-universitaire du CHUV. Un dialogue est très rapidement possible pour ces derniers avec le monde politique, ce qui les conforte dans leur volonté de développer des projets ambitieux. Pour exemple, la Fondation Ludwig a investi un demi-milliard de francs sur les trente prochaines années pour la recherche en oncologie au CHUV. L'un des motifs principaux de son choix a été la possibilité de traiter rapidement avec les dirigeants politiques, ce qui lui a garanti un investissement public dans le domaine. Toujours dans ce même cadre structuré et propice à une avancée rapide des dossiers d'envergure, le CHUV est également devenu un établissement de renom dans le domaine de la médecine hautement spécialisée au cours des dix dernières années. Grâce à ce contexte politique qui offre une stabilité rassurante, le CHUV a également pu attirer des praticiens de renom.

Par ailleurs, le CHUV assume des prestations d'intérêt général que peu d'autres hôpitaux universitaires réalisent. Sont visés ici le maintien de capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale, la recherche et la formation universitaire, tels que définis dans la LAMal. Ainsi, le CHUV comprend notamment dans son périmètre de prestations, à la différence de la plupart des autres hôpitaux universitaires, la prise en charge psychiatrique pour la plus grande partie du canton de Vaud et la pédiatrie spécialisée de la région centre. Ces deux spécialités, qui intègrent un volume important de tâches de santé publique tels que l'accompagnement social et l'intégration professionnelle ou éducative, sont fortement déficitaire du point de vue de l'ambulatoire, ce qui nécessite des subventions. Plus spécifiquement, le CHUV participe au développement de structures cantonales dans le domaine de l'autisme, de la maltraitance familiale et du handicap mental. Il soutient aussi la politique en santé mentale visant à la désinstitutionnalisation via le développement d'équipes mobiles et de liaison auprès d'autres hôpitaux ou des EMS. Enfin, des soins psychiatriques et somatiques ambulatoires sont proposés par le CHUV au sein des unités carcérales vaudoises.

En matière de prestations d'intérêt général, le CHUV est également en appui lors de la définition et du monitoring des politiques de santé sur des thématiques comme la planification médico-sociale, la planification sanitaire et l'étude de cohorte sur l'état de santé de la population âgée lausannoise, à travers des mandats de l'Institut de médecine sociale et préventive pour le SSP.

Enfin, le CHUV assume une grande partie de la formation et de la recherche dans le domaine médical, contrairement aux hôpitaux universitaires de Bâle, Berne et Zürich, où ces tâches sont davantage réalisées par les universités cantonales respectives.

Pour le Conseil d'Etat, ces prestations d'intérêt général remplies par le CHUV revêtent une importance cruciale et doute que le degré d'importance accordé à ces prestations soit le même pour un Conseil d'administration, notamment du point de vue de la concurrence envers d'autres établissements hospitaliers universitaires.

### **3. Quels sont les effets prévisibles d'une autonomisation du CHUV sur l'accès aux soins ?**

Comme précédemment, il y a lieu de préciser la différence entre les notions d'autonomie de gestion et de gouvernance. Malgré un hypothétique changement de gouvernance, le CHUV resterait le prestataire de soins de dernier recours dans le canton. Toutefois, si la décision stratégique sort quelque peu du champ de la compétence politique et gouvernementale, il existe un risque que ce rôle cantonal de prestataire de soins de dernier recours soit affaibli et que des structures redondantes soient nécessaires ailleurs dans le canton. Un affaiblissement de ce rôle engendrerait ainsi, à terme, des coûts supplémentaires non négligeables.

### **4. Quels sont les effets prévisibles d'une autonomisation du CHUV sur le personnel (conditions de travail, salaires, Caisse de pensions de l'Etat de Vaud, etc.) ?**

Le Conseil d'Etat renvoie une nouvelle fois à l'introduction pour distinguer les notions d'autonomie de gestion et de gouvernance. Dans le cas du changement de type de gouvernance du CHUV, imaginé par l'initiative parlementaire PLR, il n'y aurait pas d'incidence sur la gestion du personnel. L'initiative reprend la situation actuelle, régie par la Loi sur les Hospices cantonaux, qui indique que le CHUV exerce, pour son personnel, les compétences que la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud attribue au Service du personnel de l'Etat de Vaud. Dans l'immédiat, le Conseil d'Etat ne remarque pas d'incidence directe sur les salaires et la Caisse de pensions des employés du CHUV. Cependant, à terme, le Conseil d'Etat craint qu'une gouvernance stratégique sur le personnel distincte à celle du Service du personnel de l'Etat de Vaud puisse engendrer des complications, surtout si certaines décisions de l'Etat entraînent des surcoûts pour le CHUV, vis-à-vis d'autres concurrents hospitaliers.

### **5. Quelle estimation le Conseil d'Etat fait-il des coûts induits par une autonomisation du CHUV ?**

Comme expliqué précédemment, il y a lieu de différencier les concepts d'autonomie de gestion et de gouvernance. L'apparition d'un conseil d'administration, comme préconisé par l'initiative parlementaire du PLR, engendrerait un surplus de coûts. *A titre de comparaison, le coût de fonctionnement du Conseil d'administration des HUG est estimé à plus d'un demi-million de francs. Certes, le Conseil d'administration du CHUV, tel que souhaité par l'initiative parlementaire, dénombrerait moins de membres (9 contre 20 aux HUG) mais les indemnités versées aux experts y siégeant seraient supérieures à celles perçues par les représentants politiques genevois.*

En dehors de ces coûts de fonctionnement, ce sont surtout les coûts indirects induits par un manque de responsabilité et de réactivité qui inquiètent le Conseil d'Etat. Dans le contexte critique du monde de la santé, l'innovation progresse de jour en jour à une vitesse importante. Face aux défis actuels et futurs, la réactivité est un aspect primordial, sous peine de rater des opportunités exceptionnelles. Comme expliqué à la question 2, le système de gouvernance actuel permet ainsi une très grande réactivité et une stabilité politique qui attirent les investisseurs. Le Conseil d'Etat doute qu'il en soit de même avec une couche supplémentaire de gouvernance.

## 6. Quel bilan tirent les autres cantons suisses qui ont connu une autonomisation de leur centre hospitalier ?

Le Conseil d'Etat rappelle encore une fois la prudence avec laquelle il faut distinguer les termes d'autonomie de gestion et de gouvernance.

En Suisse romande comme alémanique, les centres hospitaliers gouvernés par un conseil d'administration ne se distinguent ni par des coûts plus avantageux, ni par une transparence supérieure à celle du CHUV, ni, enfin, par une sérénité plus grande dans les débats politiques. Et ce, même si, selon les cantons, les compositions et la structure des conseils d'administration revêtent une nature différente.

Aux Hôpitaux Universitaires de Genève, le conseil d'administration a été mis en place il y a plus de vingt ans. En septembre 2017, la cour des comptes a publié un rapport d'audit sur la gouvernance de l'établissement. Il en ressortait notamment que l'activité réelle du conseil d'administration n'était plus en adéquation avec les attributions formelles telles que définies par la Loi sur les établissements publics médicaux. De plus, selon la Loi cantonale sur l'organisation des institutions de droit public, le Conseil d'Etat peut intervenir, en cas de dysfonctionnement grave, dans la gestion de l'institution et prendre toute mesure urgente commandée par les circonstances afin de sauvegarder les intérêts de l'institution ou de l'Etat, si l'institution elle-même ne prend pas les mesures appropriées. En cas de crise, le Conseil d'Etat est donc en première ligne.

A Berne, où l'Hôpital de l'Île est dirigé par un conseil d'administration sans représentant politique, l'accession au gouvernement d'un nouveau conseiller d'Etat a amené des remaniements importants dans la gouvernance pourtant voulue autonome et dépolitisée de l'établissement.

Dans le canton de Zürich, de nombreux conflits politiques ont eu lieu à l'intérieur de l'Hôpital universitaire et entre l'Hôpital universitaire et d'autres hôpitaux avec contrats de prestation (notamment en ville de Zurich), sans qu'il soit possible de percevoir politiquement qui est responsable de quoi. La crise récente qui a frappé l'Hôpital de Fribourg est également représentative de la difficulté de la répartition des responsabilités en cas de problèmes importants. Le Grand Conseil fribourgeois se penche d'ailleurs actuellement sur une modification de la gouvernance de l'hôpital cantonal.

A Bâle, des négociations complexes autour d'une possible fusion entre l'Hôpital universitaire de Bâle-Ville et l'Hôpital de Bâle-Campagne, sont en cours, directement pilotées par les Conseillers d'Etat respectifs en charge de la santé malgré la supposée indépendance de l'Hôpital universitaire.

Enfin, l'exemple de Saint-Gall, dont le Conseil d'administration de l'hôpital cantonal a décidé de fermer quatre sites régionaux, met en exergue la non-possibilité d'action du Conseil d'Etat local, qui ne peut pas donner suite aux plaintes massives de la population.

Ces divers exemples non-exhaustifs démontrent, aux yeux du Conseil d'Etat, que les hôpitaux universitaires peuvent être considérés comme des « Too big to fail » et qu'ils sont, et seront, toujours le centre de l'attention des autorités suprêmes du canton. Le Conseil d'Etat observe ainsi avec la plus grande prudence l'introduction d'une couche supplémentaire dans la gouvernance du CHUV, en terme de potentiel de conflits et de dépenses inutiles. Il considère qu'il est préférable de faire exercer les fonctions de direction stratégique du CHUV par les membres du Conseil d'Etat légitimés par une élection au scrutin majoritaire, plutôt que par des membres d'un Conseil d'administration nommés par celui-ci (et pas forcément libérés de tout soupçon politique pour autant).

Enfin, le Conseil d'Etat considère que ses membres et leurs équipes de soutien respectives garantissent pleinement un niveau de compétence et d'expertise comparable aux personnes siégeant au sein d'un conseil d'administration.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 décembre 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*