



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Graziella Schaller – Programme pluriannuel des investissements (PPI) du CHUV : quelques demandes de précisions

Rappel de l'interpellation

Lors de sa séance du 20 mars, le Conseil d'Etat a approuvé avec conditions le programme pluriannuel des investissements (PPI) du CHUV pour la période 2019-2023. Il a de plus accordé par délégation au chef du Département de la santé et de l'action sociale la compétence d'approuver la modification mineure d'un PPI en cours de période.

L'article 14a alinéa 4 de la Loi sur les Hospices Cantonaux (LHC) mentionne que « Le CHUV soumet tous les 5 ans au Conseil d'Etat, pour approbation, un programme pluriannuel d'investissement (PPI) décrivant les travaux (...) qu'il entend réaliser durant la période concernée. Ce PPI est transmis pour information au Grand Conseil ». L'article 37a alinéa 2 du règlement d'applications de ladite loi précise que « Le département en charge de la santé est chargé du suivi du programme pluriannuel d'investissement (PPI) ».

Dès lors, et pour des raisons de transparence, contrôles et suivi, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Cette délégation de compétences au chef du Département de la santé et de l'action sociale est-elle faite lors de chaque PPI ?
- Comment le Conseil d'Etat interprète-t-il la notion de « modification mineure », et existe-t-il une limite de montant dans cette marge de manœuvre ?
- Quelle est la procédure de contrôle de ces investissements et qui en est responsable – sachant qu'à la lecture du texte de loi, le même département a pouvoir de suivi et de modifications, et dès lors, éventuellement d'investissements supplémentaires ?
- Comment sont gérés les bouclements de ces investissements et les cas de dépassements ?

Réponse du Conseil d'Etat

1) Cette délégation de compétence est-elle faite lors de chaque PPI ?

S'agissant du CHUV, le PPI approuvé par le Conseil d'Etat au mois de mars 2019 constituait le premier exercice du genre. Il n'est donc pas possible de répondre sur ce point précis à la question posée. Par contre, les autres hôpitaux du canton inscrits sur la liste hospitalière déposent également un PPI, en vertu du Règlement sur les investissements des établissements hospitaliers figurant sur la liste vaudoise (RIEH - RS 810.01.5). Pour les PPI de ces établissements, une délégation de compétence est toujours prévue afin de gérer des modifications mineures en cours de période.

2) Comment le Conseil d'Etat interprète-t-il la notion de modification mineure et existe-t-il une limite de montant dans cette marge de manœuvre ?

Un investissement d'infrastructure (locaux et équipements techniques associés) est caractérisé par trois notions distinctes :

- Le programme ;
- Le coût ;
- Le délai.

Le programme d'un investissement est l'objectif principal du projet. Il peut subir des modifications mineures ou majeures :

Pour prendre un exemple concret, il pourrait s'agir de la rénovation d'une unité de soins.

- Une modification d'agencement des locaux ou l'installation de la pharmacie d'étage dans l'unité de soins à rénover constitue une modification mineure du programme et fait l'objet d'une demande de modification mineure du PPI.
- Si en revanche le projet de rénovation de l'unité de soins entraîne finalement une réfection des laboratoires en parallèle, il s'agit bien d'une modification majeure. Le PPI devra être modifié et approuvé par le Conseil d'Etat.

Une modification de montant, sans modification sous-jacente de programme, ne fait pas l'objet d'une modification du PPI, ni mineure, ni majeure :

Le PPI mentionne le coût prévisionnel de l'ensemble des objets et démontre la capacité de l'hôpital à assumer le coût généré par ces investissements. A ce stade de la procédure, l'écart entre le coût prévisionnel et le coût réel de l'objet peut sensiblement varier. S'il s'agit d'un projet important, nous nous situons en amont du concours, qui prévoit lui-même une tolérance de l'ordre de plus ou moins 20 %. Le montant de l'investissement est donc indicatif à ce niveau de la procédure. Toutefois, l'hôpital doit pouvoir montrer à tout moment qu'il est en capacité d'assumer le coût de son investissement. Dès lors, si le coût d'un objet varie très fortement, d'autres objets devront être reportés pour garantir le maintien en capacité de financement de l'hôpital.

S'agissant du CHUV, ce contrôle est réalisé au travers de la PCE annuelle sur le programme d'investissements. Dans ce cadre le PPI du CHV fait l'objet, comme toute autre dépense d'investissement de l'Etat soumise au Conseil d'Etat, d'un examen du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI) et d'un visa du Département des finances.

Les projets inscrits au PPI sont échelonnés dans le temps. Une modification dans l'ordre de réalisation des projets entraînant des décalages dans les dates de mise en service ou un report d'investissement constitue une modification mineure du PPI.

A l'issue de la période sous revue, un bilan du PPI est établi et soumis au Conseil d'Etat pour approbation. L'ensemble des modifications du PPI est présenté, objet par objet. Le Conseil d'Etat a donc une visibilité complète sur les objets concernés, chaque projet faisant l'objet d'une fiche de suivi.

3) Quelle est la procédure de contrôle de ces investissements et qui en est responsable – sachant qu’à la lecture du texte de loi, le même département a pouvoir de suivi et de modifications, et dès lors, éventuellement d’investissements supplémentaires ?

Les nouveaux projets tout comme les modifications majeures de programme sur un objet annoncé ne peuvent pas être considérés comme des modifications mineures. Ils font l’objet d’une modification du PPI, soumise à l’approbation du Conseil d’Etat. Le DSAS n’a pas le pouvoir d’autoriser seul des investissements supplémentaires.

Concernant les procédures de suivi, tel qu’évoqué dans la réponse du Conseil d’Etat à l’interpellation Gross « CHUV : investissements de moins de 8 millions, transparence et suivi ? », le Conseil d’Etat apporte les éléments de réponse suivants :

La nature même de ces dépenses, non stratégiques, fait que le CHUV peut intervenir sur un même bâtiment de façon échelonnée ou répétée, à l’opportunité d’autres travaux plus vastes, ou à des opportunités d’exploitation ou encore de faisabilité technique, en conformité avec les règles de gestion en vigueur.

Des règles internes et des contrôles externes sont ainsi en vigueur afin de ne pas dépasser le montant maximal de 8 millions CHF pour chaque objet.

Règles internes au CHUV :

Au CHUV, la Direction des constructions, ingénierie, technique et sécurité (CITS) propose à la Direction générale une planification pluriannuelle des investissements qui est conforme aux règles de gestion. Elle peut exceptionnellement proposer des engagements par étapes pour des projets qui ont un impact important dans la durée. C’est par exemple le cas pour la rénovation du hall central du Bâtiment Hospitalier. Toutefois, le CITS contrôle que la somme totale de ces différentes étapes ne dépasse pas les limites autorisées.

La procédure de signature interne assure ainsi que les organes de direction respectent les responsabilités qui leur incombent.

Contrôles externes :

Le Contrôle Cantonal des Finances audite, dans le cadre de sa revue des comptes annuels, les fonds de 1 à 8 millions CHF ainsi que les fonds d’entretien, et ce depuis plusieurs années, avec le souci de solliciter correctement les budgets en évitant tout morcellement qui dépasserait les seuils.

Conformément aux dispositions de la Loi sur le Contrôle cantonal des finances (Article 17 LCCF), les rapports issus de ces audits sont notamment transmis aux présidents de la Commission de gestion et de la Commission des Finances.

Enfin, dans le cadre de l’examen du Plan pluriannuel d’investissement (PPI) 2019-2023, la Direction générale de la santé a examiné les objets soumis par le CHUV sous l’angle du respect de la limite des 8 millions CHF. Les réponses apportées par le CHUV aux questions posées ont été jugées satisfaisantes.

4) Comment sont gérés les bouclements de ces investissements et les cas de dépassements ?

Tel qu’évoqué dans la réponse du Conseil d’Etat à l’interpellation Gross « CHUV : investissements de moins de 8 millions, transparence et suivi ? », le Conseil d’Etat apporte les éléments de réponse suivants :

Procédure en vigueur au CHUV :

Après adoption des investissements annuels par le Conseil d’Etat, une décision de direction est établie par la Direction du CITS pour libérer les montants. Cette décision est composée d’un descriptif des travaux, de leurs coûts ainsi que des charges d’exploitation.

Si des crédits complémentaires sont nécessaires en raison d’imprévus, ils sont adoptés en fonction d’une grille de compétence, à savoir jusqu’à 100'000.- par la Directrice du CITS et la Directrice administrative du Département des infrastructures, et au-delà de 100'000.- par le Directeur général et le Directeur général adjoint et ce, dans les limites des 8 millions CHF autorisés.

A la fin de l’ouvrage, un dossier de bouclement interne est établi et le compte correspondant est bouclé dans le système d’information comptable ainsi que dans celui du CITS.

Sur les 33 objets achevés, le CHUV signale un seul cas de dépassement possible qui concerne les deux nouveaux auditorios créés dans le bâtiment situé rue du Dr César-Roux 19, partiellement financé par une subvention de l'UNIL. L'objet n'est pas entièrement bouclé, mais le montant total des dépenses pourrait être plus élevé que prévu en fonction de l'écart entre le calcul initial annoncé de la subvention et le décompte final.

Le CHUV veille scrupuleusement à respecter les cibles mais sachant qu'il n'y a pas de mécanisme d'indexation permettant des dépassements au même titre que pour les investissements de l'Etat, par exemple pour le renchérissement, il demeure un risque résiduel.

Procédure de bouclement du Plan pluriannuel d'investissement :

Le DSAS a adopté le 1^{er} décembre 2018 des modalités relatives au programme pluriannuel des investissements, conformément à la loi du 16 novembre 1993 sur les Hospices cantonaux (LHC).

Ces modalités stipulent que le DSAS est l'autorité compétente pour assurer la mise en œuvre et le suivi du processus d'élaboration, d'approbation, de suivi et de bouclement du PPI du CHUV (Article 4).

Les modalités de bouclement sont les suivantes (Article 9 des modalités) :

« En fin de période, le CHUV remet au DSAS un rapport de bouclement du PPI. Ce rapport comprend:

- le tableau de synthèse des investissements soumis au PPI voire au PPI modificatif ;
- la fiche descriptive de chaque investissement réalisé et dont les comptes sont bouclés décrivant les principales variations intervenues depuis l'engagement de l'investissement par le Conseil d'Etat. ».

Sur la base de ce rapport, un bilan du PPI est établi par le DSAS et soumis au Conseil d'Etat pour approbation à la fin de la période sous revue. Il est transmis pour information au Grand Conseil.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 26 juin 2019.

La présidente :

Le chancelier :

N. Gorrite

V. Grandjean