GRAND CONSEIL

OCTOBRE 2023 **(23_PAR_12)**

RAPPORT ANNUEL 2022-2023 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DE L'HÔPITAL RIVERA-CHABLAIS, VAUD-VALAIS

A l'attention des deux Grands Conseils vaudois et valaisan,

1. PRÉAMBULE

Ce rapport présente le résultat du contrôle exercé par la Commission interparlementaire de contrôle sur l'Hôpital Riviera Chablais du 1er juillet 2022 au 30 juin 2023. Durant cette période, la Commission a siégé à trois reprises : le 26 septembre 2022, le 16 janvier et le 5 juin 2023, sous la présidence de M. Aurélien Clerc (VD).

Compétences de la Commission interparlementaire de contrôle (haute surveillance)

Au niveau de sa gouvernance, l'HRC est un établissement autonome de droit public intercantonal, avec personnalité juridique, placé sous la surveillance conjointe des deux Cantons de Vaud et du Valais. Son Conseil d'établissement remplit une mission de surveillance sur l'exploitation et la gestion de l'Hôpital ainsi que sur les personnes qui en assurent la direction et le pilotage. La direction générale est chargée de la conduite opérationnelle de l'établissement.

Le contrôle interparlementaire est exercé par la Commission interparlementaire de contrôle (ci-après la Commission) composée de députées et députés provenant de chaque canton concerné. Son contrôle est de nature politique et de haute surveillance. Dans ce contexte, le contrôle de la Commission demeure à un niveau général sur les objectifs stratégiques, les aspects budgétaires et comptables ainsi que sur l'évaluation des résultats du contrat de prestations[1].

La Commission était composée des 14 membres suivants :

Délégation vaudoise :	*Délégation valaisanne :*
Aurélien Clerc, président	Jérôme Guérin, président
Amélie Cherbuin, vice-présidente	Patrick Amoos
Grégory Devaud	Blaise Carron
Pierre-Alain Favrod	Raphaël Filliez
Gérard Mojon	Delphine Michaud
Yolanda Müller Chabloz	Christine Pustel
Andreas Wüthrich	Erna Willisch

Mme Rebecca Ruiz (VD) et M. Mathias Reynard (VS), en charge du département de la santé de leur Canton ont participé aux séances. Pour l'HRC, la Commission a pu compter sur la présence de Mme Brigitte Rorive Feytmans, présidente du Conseil d'établissement, ainsi que de M. Christian Möckli, directeur général, M. Olivier Hugo, directeur financier et Mme Sandra Blank, secrétaire générale. Le secrétariat de la Commission était assuré par M. Yvan Cornu.

À l'issue de ses travaux, la Commission rapporte sur trois points majeurs.

[1] Compétences des deux Grands Conseils, art. 6 de la Convention intercantonale sur l'HRC

1.1. ACCORD AVEC LA FONDATION DE SOUTIEN HRC SUR LA RÉNOVATION DU SITE DU SAMARITAIN À VEVEY

Un accord a été trouvé avec la Fondation de soutien HRC (ci-après la Fondation) qui permet d'éviter à l'établissement une augmentation de ses dettes et la sollicitation d'une garantie supplémentaire auprès des deux Grands Conseils. La Fondation financera entièrement les travaux de rénovation du site du Samaritain à Vevey, estimés à 40 Mios, dont elle deviendra propriétaire.

Cette démarche est conforme à la mission de la Fondation qui consiste à soutenir l'HRC, y compris ses sites de Vevey et de Monthey, en contribuant à faciliter l'activité des établissements, leur développement et le confort des malades.

La convention, signée entre la Fondation et l'HRC, respecte aussi les dispositions du premier EMPD/Message sur l'HRC de 2012 qui prévoyait que les fondations des hôpitaux existants seraient sollicitées, après valorisation du patrimoine immobilier dont elles étaient propriétaires. On peut se référer aujourd'hui aux ventes récentes des sites de Mottex et de la Providence.

Lors de la procédure de renouvellement de son exonération fiscale, la Fondation a été amenée à augmenter de manière substantielle son soutien financier accordé à l'HRC dans le cadre du projet de rénovation du site du Samaritain à Vevey. L'HRC paiera l'ensemble des charges immobilières, à l'exclusion des intérêts et des amortissements. Néanmoins, l'HRC pourrait être appelé à rembourser jusqu'à 50% de l'investissement consenti pour les travaux à condition que sa situation financière le permette. En d'autres termes, si l'investissement s'élève à 40 Mios, la Fondation fera effectivement une donation d'un minimum de 20 Mios sans contrepartie.

Concernant la gouvernance de ce projet de rénovation du Samaritain à Vevey, une commission de développement été constituée, composée de trois membres de la Fondation et de trois membres du Conseil d'établissement de l'HRC (membres de la commission de construction)[2]. L'assistance au maître d'ouvrage apportera une expertise importante à la gestion et au suivi du projet. La Commission salue le fait que l'HRC soit paritairement représenté, mais identifie toutefois un risque lié au pilotage du projet étant donné que le maître de l'ouvrage (la Fondation) prendra en charge l'entier des coûts de rénovation mais devra respecter un programme des besoins établi par l'HRC, futur utilisateur du bâtiment. Dans le cas d'une rénovation, les imprévus restent importants et des divergences pourraient se manifester entre les parties, en cas de modifications du cahier des charges ou de travaux à plus-value, même si ces aspects seront certainement traités en détail dans une convention d'exécution.

Observation 1 :
Dans la cadre de son contrôle, la Commission demande à pouvoir suivre la réalisation du projet de rénovation du Samaritain à Vevey, sur la base d'un suivi régulier présenté par l'HRC et d'un rapport semestriel établi par la commission de développement qui lui sera transmis par la Fondation[3].

1.2. PROGRAMME DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE : FACTEURS EXOGÈNES

Respect du plan de retour à l'équilibre à fin 2022

Au 31 décembre 2022, l'HRC a bouclé l'année avec un déficit de -11.9 Mios, ce qui est un résultat meilleur que le déficit de -13.3 Mios prévu dans l'EMPD/Message de 2020, dont l'objectif est d'atteindre l'équilibre financier d'ici à 2026. Ce résultat prend en compte l'alimentation de divers fonds pour 1.9 Mio (formation médicale, rénovation du bloc opératoire, fonds pour l'IT). Cette tendance confirme la bonne direction prise en 2021 :

En 2021 : -15.2 Mios de déficit alors que la cible était de -21.4 Mios.
En 2022 : -11.9 Mios de déficit alors que la cible était de -13.4 Mios.

---

[2] Les six membres disposent d'un droit de vote chacun. Participent également aux séances, quatre invités permanents disposant d'une voix consultative : un représentant de la direction générale de l'HRC ; l'assistant du maître d'ouvrage ; un représentant du canton de Vaud et un représentant du canton du Valais (il s'agit des deux architectes des départements de la santé, spécialistes en infrastructures hospitalières).

[3] La Commission adressera une demande dans ce sens directement à la Fondation.

Les économies cumulées générées par les mesures du programme CARE ont dépassé la cible à fin 2022 : 14.6 Mios d'économies CARE contre 13.1 Mios inscrites au budget. Lancé en 2021, le programme de retour à l'équilibre financier CARE (Coconstruire–Améliorer–Renforcer–Ensemble) s'articule autour de trois axes d'action : adapter les ressources de l'Hôpital à son activité réelle, améliorer la prise en charge de la patientèle de l'entrée à la sortie, et renforcer les collaborations au sein du réseau de santé.

Au niveau du compte des investissements, l'excédent des charges sur l'année 2022 est couvert par une dissolution de 2.78 Mios seulement du fonds d'investissements, ceci grâce notamment à la PIG d'investissements de 7 Mios (sur 15 ans, de 2021 à 2035) qui est comptabilisée dans les produits d'investissements. Après cette dissolution, le fonds des investissements se monte à 33.1 Mios au 31.12.2022.

Les projections 2023 présagent un résultat en dessous du budget

Pour 2023, l'objectif de l'HRC est de générer 6.5 Mios d'économies supplémentaires grâce aux mesures CARE (11 nouvelles mesures). Il conviendra de suivre avec attention deux mesures ambitieuses, l'une qui prévoit une économie de 1 Mio grâce à la diminution de la provision pour les heures supplémentaires et vacances non prises et l'autre dont l'objectif est une augmentation des recettes des cas de médecine de 1.2 Mio via une amélioration de l'indice de case mix (ICM)[4].

Malgré un programme de retour à l'équilibre qui permet de dégager des économies importantes, et contrairement aux années 2021 et 2022, l'objectif de résultat fixé pour l'année 2023 de -8.2 Mios ne sera très vraisemblablement pas atteint. Le déficit projeté se situe maintenant à près de -12 Mios en raison de facteurs exogènes sur lesquels l'HRC a peu d'influence, tels que l'inflation et l'augmentation des prix des matières premières ainsi que des médicaments ou la hausse des taux d'intérêts. D'autre part, les mois d'avril et mai 2023 ont été marqués par une baisse d'activité en soins aigus inexpliquée, qui a également touché d'autres hôpitaux romands.

Les tarifs DRG que peut appliquer l'HRC, ainsi que tous les hôpitaux publics d'ailleurs, sont trop bas. Sans des adaptations tarifaires, les mesures CARE ne suffiront pas à atteindre un résultat d'exploitation équilibré d'ici à 2026 Cependant, toute augmentation des tarifs aura inévitablement une influence sur les coûts de la santé et possiblement sur le niveau des primes de l'assurance maladie.L'endettement très important de l'HRC – plus de 80 Mios à court terme pour le fonds de roulement et 365 Mios à long terme sur les bâtiments (investissements) - a un impact sur ses charges, en termes de taux d'intérêts et d'amortissement de la dette. Au niveau du bilan, l'HRC se trouve avec des fonds propres négatifs de -5 Mios au 31.12.2022. En conséquence, l'HRC est contrainte de financer tous ses actifs uniquement par l'emprunt.

Observation 2.1 :
Sans une augmentation des tarifs DRG pour couvrir les charges incompressibles et en augmentation constante, la Commission craint que l'HRC soit dans l'incapacité d'atteindre l'équilibre financier fixé pour 2026.[5]

Observation 2.2 :
Concernant l'endettement, la Commission attire l'attention des deux Grands Conseils sur l'exposition considérable de l'HRC aux risques des taux d'intérêts et aux conséquences sur les charges financières.

[4] Le case mix représente le degré de gravité des cas facturés par un hôpital. L'indice de case mix, soit le case mix divisé par le nombre de cas, correspond au degré de sévérité moyen de l'hôpital.

[5] Conformément au nouvel art. 37a, al. 5 de la Convention intercantonale sur l'HRC (C-HRC), l'établissement transmet aussi semestriellement aux deux Commissions des finances, un rapport de suivi des mesures qui visent le retour à l'équilibre financier.

1.3. ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DES PRESTATIONS

Pour la première fois, la Commission a décidé d'avoir un contrôle plus qualitatif sur les résultats obtenus par l'établissement basé sur l'évaluation du contrat de prestations (art. 5, al. 2, let. d de la Convention HRC). Ce contrôle se basera sur :

- le rapport annuel d'auto-évaluation établi par l'HRC, et sur
- le rapport de suivi qui finalise formellement le processus d'auto-évaluation qui comprend des recommandations spécifiques de la Direction générale de la santé (DGS Vaud), portées à la connaissance du Service de la santé publique VS (SSP VS), à l'attention de l'établissement.

  Pour 2021, les trois recommandations spécifiques étaient les suivantes :

  - *L'HRC devrait améliorer le rapport entre revenus et charges d'investissement par activité (ambulatoire notamment) dès que les comptes retrouveront un résultat annuel équilibré (2026).*
  - *La DGS Vaud souligne l'importance de développer des démarches pour renforcer la culture car elles permettent de prendre conscience que la qualité est la responsabilité de tous.*
  - *L'HRC a dénoncé son accord de collaboration avec l'École des ASSC (ESSC). La DGS Vaud encourage l'établissement à poursuivre les discussions pour accueillir à nouveaux des stagiaires.*

Sur la base de cette dernière recommandation, l'HRC a déjà reconsidéré la situation avec l'École des ASSC. Globalement, l'HRC n'a pas diminué son engagement relatif au suivi d'apprenties et apprentis, mais la dénonciation de cette convention découlait d'un certain nombre de problèmes de suivi avec les stagiaires de cette école. L'HRC souhaite des stages de plus longue durée avec une meilleure intégration des stagiaires au sein de l'établissement. Un projet pilote sera mis en place prochainement en collaboration avec la direction de l'école.

Il existe d'autres outils de pilotage que le rapport d'auto-évaluation sur le contrat de prestations, tels que les reportings financiers, qui sont fournis régulièrement par l'HRC aux départements.

Le rôle de la Commission sera de vérifier que les recommandations de la DGS Vaud sont bien mises en œuvre dans un délai d'un ou deux ans. La Commission exerce la haute surveillance et ne doit pas se substituer aux départements qui ont une mission de contrôle et de surveillance de l'établissement (art. 25 Convention HRC).

Observation 3 : évaluation des résultats obtenus sur la base du contrat de prestations.
Du fait de la crise sanitaire du Covid-19, les recommandations sur l'exercice 2021 n'ont pu être établies qu'en 2023. Pour cette raison, la Commission a renoncé à les analyser dans le détail, mais elle pourra en principe examiner le rapport de suivi de l'auto-évaluation du contrat de prestations sur l'année 2022, en novembre 2023.

2. SUIVI DES OBSERVATIONS DE 2022

L'observation suivante n'est pas encore réglée : « la Commission estimait que l'entreprise générale devait prendre entièrement à sa charge les frais de réfection des défauts de construction et les éventuels manques à gagner en cas d'arrêt d'activité durant ces travaux ».

- L'HRC confirme que les discussions sont toujours en cours avec l'entreprise générale. L'HRC veut limiter au maximum la fermeture simultanée de salles d'opération et donc les pertes d'exploitation. La Commission constate qu'il n'y a visiblement pas d'urgence à réparer ces défauts : décollement du revêtement sur la chape et pont de froid des façades ; mais la Commission maintient que ces réparations doivent être entièrement prises en charge par l'entreprise générale.

La Commission est satisfaite des réponses apportées aux trois autres observations :

- Concernant les économies sur les charges salariales, les médecins ont accepté de verser une contribution de solidarité de 2% du salaire en 2022, mais pas en 2021, contrairement aux membres de la direction et du Conseil d'établissement qui ont contribué sur deux ans.
- Une convention a été signée avec la Fondation de soutien HRC pour le financement de la rénovation du site du Samaritain à Vevey, sans devoir solliciter de garanties supplémentaires.
- Après une fermeture de près d'une année, la permanence de Vevey a réouvert pour des urgences de peu de gravité, on parle d'urgence différée traitée sur rendez-vous dans les 48 heures. L'objectif final consiste à intégrer les permanences dans un réseau de soins élargi.

3. CONCLUSION DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE

La Commission remercie l'ensemble de ses interlocutrices et interlocuteurs pour le temps accordé et la qualité des présentations et renseignements fournis. Malgré une période plus compliquée au niveau de l'augmentation des charges et de l'impossibilité actuelle d'adapter les tarifs, la Commission reste optimiste que l'HRC, avec l'appui des deux Conseils d'État, trouvera les solutions pour répondre à ses missions tout en atteignant, à terme, l'équilibre financier.

La Commission tient à remercier l'ensemble du personnel de l'HRC pour les efforts fournis dans le but d'améliorer l'organisation et l'efficacité de l'établissement tant dans le domaine des soins, des secteurs administratifs, qu'au niveau des organes dirigeants. Cette dynamique positive assure des soins hospitaliers de qualité à la population et permet d'améliorer le résultat d'exploitation.

La Commission formule les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier ses considérations n'auraient pas été portés à sa connaissance au cours de ses travaux.

En conclusion, la Commission interparlementaire de contrôle de l'HRC recommande aux Grands Conseils des cantons de Vaud et du Valais d'adopter son rapport annuel 2022-2023.

Villeneuve, le 30 octobre 2023

Pour la commission interparlementaire de contrôle de l'HRC
Aurélien Clerc, président-rapporteur