

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Fabrice Moscheni et consorts - Motion : Pour des comptes et des budgets plus transparents sur les montants des PiG

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 25 avril 2024 à Salle du Bicentenaire, pl. du Château 6, dans le bâtiment du Parlement cantonal à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin, S. Evéquoz et G. Schaller ainsi que de MM. les députés A. Berthoud, J.-D. Carrard J. De Benedictis, P. Dessemontet, K. Duggan, D. Dumartheray, J. Eggenberger, Ph. Jobin, J.-F. Paillard et G. Zünd. M. le député H. Buclin était excusé.

Ont participé à cette séance, M. le député F. Moscheni (motionnaire), Mme la Conseillère d'État R. Ruiz, cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), MM. G. Saitta, directeur général de la Direction générale de la santé (DGS), P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI), Mme L. Bolland, directrice de la Direction Hôpitaux de la DGS.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

La motion vise à ce que, dans le cadre du budget et des comptes, les député·e·s puissent accéder aux informations sur les prestations d'intérêt général (PIG), ces dernières s'élevant à environ 500 millions par année. Selon la conseillère d'État, les PIG sont « *Une stratégie payante qui est depuis validée chaque année par le Grand Conseil au moment du vote du budget* »¹. Il serait dès lors intéressant d'avoir les informations sur les PIG dans le cadre du budget, informations que le motionnaire considère ne pas posséder. L'administration et le Conseil d'État, en revanche, semblent tout à fait en connaître les détails, comme l'atteste les propos du directeur de la DGS : « *La DGS connaît parfaitement les montants attribués à qui et pourquoi dans le cadre des prestations d'intérêt général* »². Pour le motionnaire, il est donc important que les député·e·s puissent accéder aux informations sur les PIG afin d'être efficaces et renseigné·e·s pour les débats du budget et des comptes. La motion demande donc à ce que, dès les comptes 2023, les député·e·s soient dûment documenté·e·s sur les PIG.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Des informations sur les PIG disponibles dans divers documents et correspondent au cadre légal et réglementaire :

- La brochure du budget détaille ce qui est financé par la DGS. Plusieurs lignes concernent les subventions de l'État pour le CHUV et celles pour les hôpitaux de la Fédération des hôpitaux vaudois (FHV). Dans ces lignes sont incluses les PIG avec un commentaire sur leur évolution par rapport au budget de l'année précédente. L'EMPD du budget fournit aussi des informations sur l'évolution du budget de la DGS, en lien avec les hospitalisations d'intérêt public (groupes CHUV et hors CHUV).

¹ 24 Heures du 22 janvier 2024

² Interview à la RTS le 27.09.23

Des précisions sont fournies sur les principaux facteurs de variation avec le budget de l'année précédente, en incluant les PIG concernées par d'éventuels développements.

- Le rapport de la sous-commission COFIN en charge du DSAS détaille les principales évolutions du budget, y compris la question des subventions accordées au CHUV, aux hôpitaux de la FHV et d'éventuels développements de PIG.
- La loi sur les hospices cantonaux (LHC), à l'art. 11 al. 4 indique : « *Le budget du CHUV est documenté et annexé au budget de l'État, sa présentation respecte le plan comptable de l'État* ». En conséquence, le budget du CHUV est présenté dans la brochure du budget en incluant un détail des facteurs de variation par rapport au budget de l'année précédente. Les principales PIG dont le financement a varié d'une année à l'autre sont listées. Le Conseil d'État s'efforce de fournir des documents lisibles et accessibles. Les éléments sont présentés sous deux angles : l'organisation de l'État et la nature des dépenses. Ces éléments n'ont pas pour vocation de rentrer dans le détail des PIG, tout comme dans d'autres départements ne sont pas détaillées les subventions accordées à des institutions de droit public ou privé, ou encore ne sont pas détaillés les budgets de chaque établissement scolaire. Depuis le début des années 2000, le Conseil d'État s'attache à simplifier la brochure du budget, entre autres suite à des demandes du Grand Conseil et de la COFIN, afin qu'elle soit aussi lisible que possible et épurée d'objets autres que ceux strictement liés au budget.
- Le cadre légal prévoit que le détail relatif aux prestations financées par l'État dans le cadre des PIG soit traité au niveau d'un contrat de prestations³. Le contrat de prestations annuel du CHUV est transmis chaque année au Grand Conseil par le biais des présidences de la Commission thématique de santé publique (CTSAP), de la COFIN et de la COGES. Il est également disponible en ligne sur le site du CHUV⁴. Les contrats de prestations entre l'État et les établissements de la FHV peuvent être rendus publics selon la loi sur l'information (Linfo).
- Dans la configuration actuelle des contrats de prestations, les informations fournies sont relativement détaillées par rapport aux PIG ; notamment à l'annexe 4 du contrat de prestations annuel du CHUV. De même, pour chaque établissement de la FHV, une annexe au contrat de prestations liste les PIG soumises à corrections annuelles et définit spécifiquement les financements.

Des travaux sont en cours, notamment suite à l'audit de la Cour des comptes (CC) ainsi qu'à plusieurs dépôts y relatifs :

- La DGS et l'UNIL ont accepté la quasi-totalité de recommandations de la CC. Un projet « PIG-DGS » vise à optimiser le pilotage du processus de gestion des PIG et développer une base de données interne qui comprenne l'ensemble des PIG. La classification de ces PIG et la clarification des critères d'octroi et d'évaluation font aussi partie des travaux. Le but est d'assurer la lisibilité et la transparence de l'information. Ces travaux devraient aboutir à l'horizon du 2^e semestre 2025. Parallèlement, un mandat conjoint entre le DSAS et le DEF a été donné au CHUV, à l'UNIL et à la DGS afin de clarifier des points sur la subvention de l'UNIL auprès du CHUV.
- La motion Mojon⁵ sur la manière dont les PIG sont explicitées dans la LPFES sera prochainement discutée au sein de la CTSAP. Des discussions concerteront aussi la motion Bovay⁶ relative à l'ancrage de PIG dans la loi sur l'Université de Lausanne (LUL). Il sera aussi question de l'interpellation Byrne Garelli⁷ sur les PIG et les contraintes budgétaires et compensations financières.

³ art. 25 a de la loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public – LPFES et art. 13 al. 1 LHC pour le CHUV

⁴ <https://www.chuv.ch/fr/chuv-home/en-bref/publications/rapport-annuel-et-documents-institutionnels>

⁵ (24_MOT_20) - Pour une liste claire des prestations d'intérêt général (PIG) dans la LPFES

⁶ (24_MOT_19 - Des prestations d'intérêt général (PIG) pour la formation et la recherche ancrées dans la loi sur l'Université

⁷ (24_INT_54) - Quid des pratiques du DSAS pour contourner des contraintes budgétaires et les règles de compensation financières

En conclusion, les bases légales sont claires. La demande d'informations est audible, mais des travaux sont en cours, entre autres en lien avec les recommandations de la CC, et vont en partie dans le sens de la motion. Les informations pourraient ensuite être regroupées dans un document de synthèse. En revanche, il n'apparaît pas opportun de détailler davantage ce qui concerne les PIG dans la brochure du budget ou des comptes. Cas échéant, cela nécessiterait à tout le moins de procéder de manière analogue pour les autres subventions dans tous les départements, subventions qui, pour certaines, ne sont pas moins importantes que les PIG. Cette procédure rendrait la brochure compliquée et parfaitement indigeste. Le DSAS considère donc que les modifications préconisées par la motion ne s'avèrent pas pertinentes.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Buts de la motion à clarifier et documentation déjà à disposition

La Commission n'est pas convaincue par la demande de la motion. Il n'existe pas de norme légale visant à ce que les brochures du budget et des comptes soient présentées avec détails. Les entités parapubliques ou instituées par une loi, que sont le CHUV et les hautes écoles doivent y faire figurer leurs comptes en annexe. Cependant, selon le chef du SAGEFI, il n'y a pas d'autre base légale demandant quelque chose d'équivalent. Avoir les avantages de gestion des services en direct et le détail de chaque ligne comptable d'entités indépendantes est impossible.

De plus, l'introduction du motionnaire laisse penser que le financement des PIG par le budget ordinaire est une opinion de Mme la Conseillère d'Etat. Or, tel n'est pas le cas. Il s'agit de l'application de la loi, soit de l'art. 7 LPFES qui indique que le Grand Conseil accorde, par la voie du budget ordinaire, les moyens destinés à financer la participation de l'Etat aux dépenses d'exploitation et d'investissement des établissements sanitaires d'intérêt public conformément à la présente loi et aux dispositions fédérales applicables, cette participation s'étendant au financement des PIG des hôpitaux. Les hôpitaux vaudois ne sont pas des services de l'Etat financés comme tels. Le modèle de financement complexe DRG – PIG est imposé par la Confédération.

En outre, l'EMPD du budget explique dans le détail plusieurs éléments, dont le montant des PIG et les augmentations. Le rapport COFIN aussi indique, au franc près, les PIG dans le cadre du CHUV (voir notamment le tableau en p. 85 du rapport COFIN sur le budget 2024⁸). Certes, les tableaux quelque peu indigestes pourraient être revus afin qu'ils soient plus explicites. De même, il serait possible de reprendre les montants avec une phrase explicative. Si la motion était acceptée, les rapports COFIN pourraient aussi intégrer des pages du contrat de prestation du CHUV qui détaillent les charges et revenus pour chacune des PIG avec des évolutions en fonction des années. Mais il est difficile de comprendre ce qu'il conviendrait d'ajouter, car les tableaux du CHUV sont transparents. S'il est souhaité l'insertion des 12 établissements de la FHV, alors l'exercice devrait aussi être effectué pour l'ensemble des EMS considéré un député et par cohérence pour l'ensemble des autres départements estime même la Conseillère d'Etat.

Il est alors demandé que le motionnaire précise sa requête. S'agit-il d'obtenir le détail ligne par ligne pour les hôpitaux FHV ? Auquel cas, il faudrait donc le détail pour d'autres entités, comme chaque compagnie de transport, les sociétés anonymes, etc. ? À cet égard, notons qu'il se pourrait que des chiffres ne puissent pas être communiqués ; le Groupement hospitalier de l'Ouest lémanique (GHOL) est par exemple une SA. Entrer dans tant de détail n'est pas envisageable.

Le motionnaire souhaite, pour commencer, un tableau selon ce qu'a fait la CC pour le budget et les comptes ; il n'est pas nécessaire d'avoir le détail pour chacun des hôpitaux. Il souligne que si les PIG et leurs montants étaient aussi évidents, il n'y aurait pas eu de rapport de la CC. Les PIG sont d'importance dans le financement de la santé et certaines posent un problème légal. Quant aux travaux en cours, notamment la catégorisation des PIG, la réponse du Conseil d'Etat à son interpellation « (23_INT_155) *Le rapport de la Cour des comptes sur les prestations d'intérêt général (PIG)* » mentionne que « *l'allocation des PIG par la DGS est faite selon une catégorisation propre qui intègre les critères et les catégories de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS)* ». Dès lors, il est aisément d'utiliser la catégorisation actuelle pour les comptes 2023 tout en travaillant à affiner la catégorisation pour la suite. En outre, la même réponse indique que « *les PIG du CHUV sont systématiquement revues à l'aide de la comptabilité analytique* ».

⁸ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2022-2027/23_LEG_120_RCmaj_min.pdf

En conséquence, une page de revue sur les PIG du DSAS serait facile à mettre en place. Cela permettrait une discussion sereine et claire sur le financement de la santé qui questionne beaucoup.

Importance et allocation des PIG (implicites et explicites)

Pour les PIG implicites, le motionnaire considère que la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) vise à ce que toutes les prestations qui lui sont liées soient financées par les tarifs et pas de façon subsidiaire par les subventions. Or, l'information sur ces PIG est lacunaire et fait défaut aux député·e·s qui ont la responsabilité de voter le budget. La moindre des choses serait que la députation soit nantie d'informations transparentes.

Un député s'est particulièrement penché sur les 20 millions versés aux hôpitaux FHV depuis 2014, année du changement de modèle de financement des hôpitaux FHV. Il s'avère qu'il existe une liste claire des PIG explicites pour environ un tiers, alors que le restant est des PIG implicites qui permettent la survie des hôpitaux. Détailler est impossible, car il y a des blocs de prestations.

Le motionnaire a laissé entendre que le principe de base de la LAMal est que les soins doivent être financés par les DRG. Or, pour un député, les hôpitaux fonctionnent sous l'égide des cantons qui, outre le mécanisme de tarification auprès des assurances-maladie et d'autres assurances, organisent le système hospitalier et définissent des PIG. Nulle part, la LAMal n'indique que les soins doivent être payés par les DRG et que les PIG paient d'autres prestations. On ne peut donc pas en déduire que les soins ne peuvent pas être financés autrement que par les DRG.

Le directeur de la DGS indique que la notion de PIG implicite est utilisée par la DGS pour définir la PIG créée pour soutenir les hôpitaux lors du changement de système tarifaire ; les PIG implicites ne couvrent pas l'ambulatoire. Le motionnaire estime en revanche, s'appuyant sur la réponse à son interpellation, que le déficit de l'ambulatoire du CHUV est couvert par les PIG.

Légalité des PIG

Quant à la mention de problèmes de légalité de certaines PIG, la Conseillère d'Etat s'étonne et demande sur quelles bases sont fondées ces affirmations. Elle renvoie à l'art. 49 LAMal qui ancre le principe d'une PIG en donnant une définition offrant une marge de manœuvre au Canton.

Pour le motionnaire, selon l'esprit de la LAMal, il ne semble pas légal de compléter des salaires de collaboratrices ou collaborateur du CHUV par des PIG. Les PIG implicites n'existent pas dans le cadre de la loi. Il s'agit d'une invention vaudoise pour des montants visant à compléter des salaires qui devraient être financés par les tarifs. Le rapport COFIN n'indique rien sur ces PIG qui sont cependant un point d'importance pour les décisions des député·e·s. Puisque la DGS affirme savoir exactement où va l'argent et dans quelle catégorie de PIG, alors elle n'a qu'à transmettre les informations actuelles dans les comptes 2023.

Traitements des recommandations du rapport de la CC et travaux de clarification déjà entrepris

Une députée est d'avis que le traitement des recommandations de la CC annihile le besoin de déposer une motion. La CC, indépendante du Parlement, doit assurer le suivi des recommandations, ajoute un député. Il n'appartient pas au Parlement de faire le travail à double. Il convient de laisser les services mettre en œuvre les recommandations et, en cas de problème, les commissions de surveillance peuvent revenir.

Dans ce contexte, la Conseillère d'Etat ainsi que le directeur général de la DGS apportent des précisions sur les travaux en cours et assurent que la DGS, le CHUV et l'UNIL travaillent, avec les moyens à disposition, pour répondre aux recommandations de la CC. Toutefois, il n'est pas possible d'exiger que les travaux aillent plus vite, car la tâche est conséquente et nécessite du temps. Le détail des travaux de la DGS sur le « projet PIG » a été présenté à la CTSAP. Ces travaux comprennent plusieurs volets, dont la clarification des PIG, la définition des critères d'octroi, etc. Il s'agit maintenant d'expliquer les allocations, ce que fait d'ailleurs le CHUV à travers sa comptabilité analytique, permettant de savoir exactement comment et où il alloue cette PIG. Un travail de clarification a récemment été effectué, par exemple avec les PIG liées aux urgences, car les services d'urgence doivent se surdoter pour absorber les pics d'activité (nécessité de médecins sur place). Les coûts générés sont donc supportés par une PIG urgence. La CC effectue un suivi et le motionnaire pourra prendre langue avec celle-ci pour avoir son appréciation sur le processus en cours. L'échéance pour les travaux est fixée pour le 2^e semestre 2025.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion par 13 non, 0 oui et 1 abstention.

Epesses, le 29 mai 2024.

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*