

RAPPORT ANNUEL 2019 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DE L'HÔPITAL INTERCANTONAL DE LA BROYE, VAUD-FRIBOURG

A l'attention des Grands Conseils des cantons de Fribourg et Vaud,

La commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB), vous soumet pour adoption son rapport annuel qui porte sur son activité 2019, qui couvre la durée **de mars 2019 à février 2020**, afin d'inclure l'examen du budget 2020 de l'établissement. Durant cette période, la commission s'est réunie à deux reprises, le 5 septembre 2019 et le 12 février 2020.

1. CADRE LÉGAL

Le présent rapport répond aux dispositions de la CoParl¹ ainsi qu'aux dispositions de la Convention intercantonale sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) Vaud-Fribourg (C-HIB), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, qui stipule que la commission interparlementaire adresse une fois par année aux deux Grands Conseils un rapport sur le résultat de son contrôle. Le contrôle porte sur les objectifs stratégiques, la planification financière, le budget et les comptes, ainsi que l'évaluation des résultats sur la base du contrat de prestations annuel.

Le contrôle est de nature politique et de haute surveillance. Dans ce contexte, la commission interparlementaire de contrôle ne définit pas les objectifs stratégiques, mais en vérifiera la réalisation. Cette organisation du contrôle parlementaire est spécifique aux établissements régis par des conventions intercantionales.

Les deux Grands Conseils vaudois et fribourgeois auront toujours à se prononcer sur les moyens financiers de l'établissement au travers des budgets cantonaux.

2. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

La commission est composée de douze membres, soit six par canton.

Présidence

Selon le principe d'alternance entre les deux cantons, la commission a élu M. Daniel Ruch (VD) à sa présidence pour la période du 1^{er} juillet 2019 au 31 décembre 2021, Mme Anne Meyer Loetscher (FR), présidente de la délégation fribourgeoise assure maintenant la vice-présidence. Ensemble, ils forment le Bureau de la commission.

Composition de la délégation fribourgeoise :

Mme Anne MEYER LOETSCHER
M. David BONNY
Mme Violaine COTTING
M. Nicolas PASQUIER
Mme Nadia SAVARY-MOSER
M. Michel ZADORY

Composition de la délégation vaudoise :

M. Daniel RUCH
Mme Anne-Sophie BETSCHART
M. Philippe CORNAMUSAZ
M. Philippe LINIGER
Mme Roxanne MEYER KELLER (jusqu'au 31.12.2019)
remplacée par M. Sébastien PEDROLI (dès le 1.1.2020)
M. Felix STÜRNER

¹ Convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl)

3. BOULEVERSEMENT A LA TÊTE DE L'HIB EN 2019

Des changements importants ont eu lieu à tous les niveaux au sein de l'HIB à la fin de l'année 2019, en particulier les départs du directeur général et du directeur des ressources humaines, alors que le directeur logistique et le directeur financier avaient démissionné quelques mois auparavant et que le responsable qualité et sécurité partira prochainement. La direction médicale et la direction des soins, toutes deux formées de binômes, seront également remplacées entièrement au début 2020.

L'engagement de deux connaissances personnelles du directeur général au sein du comité de direction avait généré des tensions à l'interne.

Le licenciement du directeur général et la crise institutionnelle actuelle rappellent douloureusement la situation de 2015 lors du départ forcé du précédent directeur. Suite à ces difficultés majeures, le Conseil d'établissement se rend compte de l'importance d'engager un directeur général fédérateur et de former un comité de direction apte à travailler ensemble.

A l'interne, l'instabilité semble très importante, c'est pourquoi la commission demande que des mesures fortes soient prises pour éviter des crises à intervalles réguliers.

4. PROJET DE CONSTRUCTION ET DE RÉNOVATION SUR LE SITE DE PAYERNE

Une malencontreuse communication a mis en avant le fait que le coût du projet de construction passait de 60 à 90 millions et qu'il était mis en attente au vu des difficultés financières de l'HIB. Certes, le montant de 60 millions figurait dans la Programme pluriannuel des investissements (PPI) du canton de Vaud, mais il s'agissait d'une évaluation sommaire avant analyse économique et optimisation du projet. De nouvelles évaluations arrivent à un coût de 72 millions qui comprendrait 52 millions pour le nouveau bâtiment et 20 millions pour la transformation du bâtiment actuel.

La commission trouve dérangeant que le projet lauréat du concours MEP (mandat d'études parallèles), présenté en grandes pompes en mai 2019, soit maintenant fondamentalement remis en question en lançant une nouvelle série d'études et de réflexions. Certes, il avait été précisé que le bâtiment choisi n'était qu'un avant-projet qui devait encore être amélioré et corrigé avant d'être réalisé, mais aujourd'hui on réfléchit encore sur son affectation, sa dimension, etc.

Le Conseil d'établissement de l'HIB rappelle que le bâtiment actuel date de 1973 et réaffirme qu'un nouveau bâtiment est indispensable pour une meilleure prise en charge des patients dans le respect des normes actuelles et en réponse à la forte croissance de la population broyarde.

5. TRANSFERT DES BIENS

Les conventions de transfert des biens dont on parle depuis longtemps peinent à se concrétiser.

L'HIB a déjà travaillé sur une vingtaine de variantes de DDP (droit de superficie) sur le terrain dévolu à la construction de l'extension sur le site de Payerne. Or, les deux départements souhaitent à nouveau discuter du transfert de terrain, en fonction de la stratégie de l'établissement, de ses missions, de sa situation financière et de sa capacité à investir. En conséquence, les départements ont décidé d'un commun accord d'attendre les résultats de l'analyse externe (audit). Il faudra de toute façon revenir sur les éléments qui déterminent le calcul de la rente à payer par l'HIB pour le DDP.

Le transfert des bâtiments existants ne poserait pas de problème majeur, mais la difficulté réside dans le besoin de disposer du terrain annexe pour le projet d'agrandissement.

6. CONVENTION COLLECTIVE DE TRAVAIL (CCT) DES MÉDECINS-CADRES

Un groupe de travail à l'interne de l'HIB planche depuis des mois sur un nouveau modèle de CCT des médecins-cadres qui introduira un intéressement financier à la bonne marche de l'établissement. L'entrée en vigueur était annoncée au 1^{er} janvier 2020, mais le projet a dû être reporté.

L'approche se veut novatrice car tous les médecins actifs dans l'établissement deviendront salariés de l'HIB, l'établissement se chargeant de facturer les honoraires. Cela impliquera des changements importants pour les médecins en termes de rémunération, de statut fiscal, d'assurances sociales, etc.

Les deux départements ont régulièrement été consultés et impliqués dans la rédaction de cette nouvelle convention HIB des médecins-cadres, mais pour obtenir leur aval définitif il faudra trouver un accord sur le coût de la CCT. A noter que la Société vaudoise de médecine (SVM) ne voit pas forcément d'un bon œil la nouvelle approche de l'HIB.

7. COMPTES ET BUDGET DU HIB

7.1. COMPTES 2018

A partir de l'exercice 2018, les produits d'exploitation dépassent les 100 millions, ce qui, selon le directeur financier, démontre que la masse critique de l'HIB augmente et devrait permettre d'avoir un meilleur équilibre par rapport aux investissements récents.

Il a été expliqué à la commission que, pour un hôpital de la taille de l'HIB, le résultat d'exploitation avant intérêts, impôts et amortissement (EBITDA) devrait être proche de 10%, alors qu'il était de 3.1% en 2018 en progression toutefois de 14% par rapport à 2017. Cette progression signifie que la marge d'autofinancement augmente et permet de mieux couvrir les investissements, les amortissements et la dette de l'HIB. La commission constate cependant que la capacité d'autofinancement de 2.6 millions en 2018 était insuffisante par rapport aux investissements qui dépassaient 4.7 millions.

Pour 2018, le résultat ordinaire était en ligne avec le budget à hauteur de -192'000 francs. Le déficit après variation de fonds propres se situe à **-736'000 francs**, alors que budget était de -400'000 francs et le déficit 2017 de -955'000 francs.

7.2. PROJECTIONS 2019

Par rapport au budget 2019, l'HIB a dû renforcer son effectif, notamment au niveau du corps médical dans le cadre de projets récemment aboutis tels que les urgences ou la polyclinique, mais sans avoir encore les recettes y relatives.

Les prévisions présentées à la commission en septembre 2019 se sont encore péjorées car il a notamment fallu prendre des mesures de restructuration suite aux départs de plusieurs membres de la direction.

L'HIB estime maintenant à **plus de 2 millions la perte pour 2019** alors que le budget prévoyait un déficit de -170'000 francs seulement,

A la date de ce rapport, les comptes ne sont ni bouclés, ni validés par le Conseil d'établissement, ni contrôlé par l'organe de révision.

7.3. BUDGET 2020

Le déficit budgété de **-2.7 millions au budget 2020** est un vrai sujet de préoccupation.

Budget 2020	
Produits d'exploitation	104'081'376
Charges d'exploitation	102'638'052
EBITDA	1'443'324
./. Amortissements et charges financières	-3'239'500
Résultats avant fds affectés	-1'796'176
./. Fonds affectés	-876'500
Résultat d'exploitation	-2'672'676

Le Conseil d'établissement a ainsi décidé d'assortir le budget 2020 fortement déficitaire d'un plan de mesures dont l'objectif est de permettre à l'HIB de retrouver l'équilibre financier dans les années à venir. Ces mesures devront évidemment être prises conformément aux futures recommandations des audits en cours sur la gouvernance, ainsi que sur les aspects financiers et médicaux.

L'HIB prévoit une augmentation des cas stationnaires et ambulatoires, mais elle ne couvre pas la hausse des charges d'exploitation qui s'élève à 3.3 millions, L'essentiel de l'écart s'explique par le

passage de 591 à 610 ETP, dû notamment à l'engagement de médecins non encore budgété en 2019. L'engagement de médecins cadres, chefs de clinique et médecins assistants permet néanmoins d'augmenter les taux d'activité dans des disciplines profitables, telles que l'urologie, l'oncologie et la gynécologie. L'HIB espère que des départs naturels permettront de rééquilibrer les charges de personnel, en restructurant la composition du corps médical par l'engagement des médecins adjoints, des chefs de clinique, plutôt que de médecins-cadres.

Depuis plusieurs années, l'HIB cherche à négocier à la hausse les PIG accordées par les cantons. Les modalités de financement des prestations diffèrent toutefois entre les deux cantons, c'est pourquoi une partie des PIG demandées pour 2020 n'ont pas pu être acceptées par le Conseil d'Etat fribourgeois.

8. MAISON DE SANTÉ DE MOUDON

La polyclinique sera un service à part entière qui dépendra de la direction de l'HIB. Locataire des locaux, l'HIB va investir dans les équipements spécifiques, notamment la radiologie et les éléments de laboratoire. Ces acquisitions représentent 600'000 francs au budget des investissements 2020. La polyclinique n'est donc pas une entité autonome ou privée, mais une antenne de l'HIB sur Moudon.

Alors que le projet est en discussion depuis 2016, la commission interparlementaire de contrôle trouve qu'elle aurait dû être mieux informée quant à l'implication majeure de l'HIB dans la mise en place et le financement d'une polyclinique de cette ampleur.

Le modèle de fonctionnement prévoit que des médecins chefs de l'HIB se déplacent pour aller consulter à Moudon, à temps partiel. Une petite partie de leur activité serait donc délocalisée des sites d'Estavayer ou de Payerne sur Moudon, ce qui serait très utile pour les patients à mobilité réduite et, dans une moindre mesure, pour ceux qui ont des horaires de travail peu flexibles. Néanmoins, au niveau de la direction a.i. de l'HIB ce fonctionnement est remis en question dans le but de faire venir les patients à Payerne ou à Estavayer pour consulter les spécialistes.

Concernant les activités de la polyclinique HIB de Moudon, les recettes de l'activité 2020 sont budgétées à hauteur de 425'000 francs, mais en contrepartie les coûts d'exploitation sont prévus à hauteur de 950'000 francs, soit une perte nette d'exploitation de 574'000 francs. La situation à l'équilibre n'est prévue qu'à partir de 2022, pour autant que la nouvelle CCT des médecins cadres soit adoptée et que le médecin responsable passe ainsi d'un statut d'indépendant à celui de salarié de l'HIB.

La commission demande d'être informée régulièrement par le Conseil d'établissement sur l'atteinte des objectifs en matière de consultations, d'urgences, de consultations dans les spécialités, ainsi que de prestations de radiologie et de laboratoire.

9. FREIN A LA CONSTITUTION DU PROJET RÉSEAU SANTÉ BROYE

Le but reste de créer un réseau de soins unique et intégré comprenant d'une part l'HIB et d'autre part les soins à domicile tant vaudois que fribourgeois. L'HIB est favorable à la création d'un tel réseau, car il estime qu'il faut privilégier une prise en charge différenciée de la patientèle à travers un système communautaire qui tienne compte du développement démographique et du vieillissement de la population. Il faut notamment éviter, autant que faire se peut, d'amener directement des personnes âgées aux urgences de l'HIB.

La construction du réseau butte du côté vaudois sur le fait que l'ABSMAD Broye dépend de la loi sur l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (LAVASAD) qui ne prévoit pas de telle structure intercantonale, et du côté fribourgeois, sur le fait que l'association des communes pour l'organisation médico-sociale dans la Broye a décidé de développer en priorité le réseau de santé de la Broye fribourgeoise, tel que requis dans la nouvelle loi fribourgeoise sur les prestations médico-sociales (LPMS).

Dans ces circonstances, le projet intercantonal se trouve au point mort. La commission a pris bonne note que le système créé dans la Broye fribourgeoise est tout à fait prêt à évoluer vers une région de santé, elle entend que pour réaliser un projet intercantonal avec deux cadres légaux différents, il faut inévitablement faire des concessions avec le droit cantonal afin de trouver la meilleure solution régionale.

10. PLAN STRATÉGIQUE DE L'HÔPITAL

En septembre 2019, la direction de l'HIB se voulait encore très rassurante en annonçant une forte hausse des cas stationnaires aigus, des admissions en urgence, et des passages ambulatoires, ce qui était considéré comme un signal très positif de la confiance accordée par la patientèle à l'établissement. Aujourd'hui, les multiples difficultés décrites dans le présent rapport mettent à mal la réputation de l'HIB, d'un côté certains médecins de ville ne recommandent pas l'hôpital par manque de confiance dans la qualité des soins, d'un autre côté le personnel estime ne plus pouvoir se fier à la direction générale (avant la démission du directeur général).

Dans sa stratégie 2017-2020, l'HIB indiquait que les priorités étaient entre autres de mettre en place les meilleures conditions de travail possibles pour les collaborateurs; et de faire en sorte que l'HIB soit l'hôpital de confiance et de référence des Broyards. Trois ans plus tard, on est bien loin de ces objectifs. Si les ambitions décrites dans la stratégie 2017-2022, pourtant approuvée par les cantons, doivent être revues à la baisse, alors la commission demande que le Conseil d'établissement présente rapidement une stratégie actualisée et définitive comprenant les éléments concrets qui permettront de rétablir la confiance à l'interne et au sein de la population.

11. MANDAT D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DE L'HIB

Fin 2019, le Conseil d'établissement a fait part par écrit de l'ensemble des difficultés rencontrées au sein de l'HIB aux deux conseillères d'Etat en charge. D'entente avec le Conseil d'établissement, les deux départements ont décidé de conduire une analyse externe de fond sur l'HIB, sur trois points :

- la gouvernance générale : direction générale et fonctionnement du Conseil d'établissement ;
- le domaine médical ;
- les aspects financiers.

Au vu des difficultés de l'établissement, la commission confirme que ces analyses sont indispensables. Elles seront menées par la société d'audit BDO appuyée par le Dr François Clergue (HOP Conseils) pour la partie médicale.

L'audit permettra à l'HIB de revoir sa stratégie générale et ensuite sa stratégie médicale. Sur la base des recommandations des spécialistes, il conviendra de fixer précisément, en collaboration avec les deux cantons, le mandat et les missions de l'HIB sur les deux sites de Payerne et d'Estavayer-le-Lac.

Les résultats de l'audit sont attendus pour le mois d'avril 2020 et il est prévu que la commission soit informée juste avant la communication aux médias.

12. CONCLUSION ET REMERCIEMENTS

12.1. REMERCIEMENTS

La commission remercie Mesdames les conseillères d'Etat Anne-Claude Demierre et Rebecca Ruiz qui ont participé à tour de rôle aux séances et répondu de manière complète, ouverte et détaillée aux questions de la commission.

Durant l'année sous revue, la commission a pu fonctionner grâce à la collaboration des responsables de l'HIB. Ses remerciements vont tout particulièrement à M. Charly Haenni président du Conseil d'établissement, M. Nicolas Kilchoer, son vice-président, ainsi qu'à M. Laurent Exquis, directeur général qui a quitté ses fonctions fin 2019 et M. Alejandro Lopez, direction financier.

Notre reconnaissance va aussi à M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, pour l'organisation de nos travaux et la tenue des procès-verbaux des séances.

12.2. CONCLUSION

A l'heure où nous finalisons ce rapport, l'HIB doit répondre à l'urgence sanitaire du COVID-19. La commission se déclare convaincue qu'un établissement régional, intercantonal et de proximité conserve un rôle essentiel dans le système de santé.

Face aux multiples défis à relever, l'HIB doit impérativement prendre des mesures afin d'adapter son organisation et ses pratiques pour répondre aux besoins d'une population en fort développement. L'HIB doit assurer une bonne gestion, une facturation efficace et une allocation optimale de ses ressources lui permettant de retrouver rapidement un équilibre financier.

Lors des procédures de recrutement, le Conseil d'établissement doit porter une attention particulière aux compétences métier, mais également relationnelles des cadres médicaux et administratifs.

La commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) recommande aux deux Grands Conseils des cantons de Fribourg et Vaud d'adopter son rapport d'activité 2019 (qui couvre la période de mars 2019 à février 2020).

Corcelles-le-Jorat, le 8 mai 2020

Daniel Ruch
Président de la commission

Anne Meyer Loetscher
Vice-présidente de la commission et cheffe
de la délégation fribourgeoise