



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Zurich Simon / de Weck Antoinette / Zermatten Estelle /
Schumacher Jean-Daniel / Rey Alizée / Vial Pierre /
Meyer Loetscher Anne / Grossrieder Simone Laura /
Kolly Nicolas / Mesot Roland

2022-GC-16

Garantir un cadre clair et sûr pour l'HFR

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 3 février 2022, les député-e-s signataires relèvent les pertes financières conséquentes annoncées par l'HFR en lien avec la situation de pandémie. Ces pertes découlent d'une part de l'augmentation des charges de l'institution, et d'autre part d'une baisse des recettes, notamment à la suite du report d'un nombre important d'opérations électives. Dans ce contexte, les député-e-s soulignent l'importance d'assurer la sécurité nécessaire à la bonne gestion de l'HFR et demandent à l'Etat de Fribourg de :

- > compenser entièrement les baisses de recettes consécutives à la pandémie ;
- > mettre en œuvre l'article 3 al. 4bis de la loi Covid-19 jusqu'à la fin du premier trimestre 2022 et d'assurer le risque financier lié à la pandémie afin que l'HFR puisse se concentrer sur sa mission ;
- > prendre les mesures nécessaires pour éviter que le risque financier lié à la pandémie conduise à des licenciements.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

L'hôpital fribourgeois (HFR) occupe un rôle central dans le système de santé fribourgeois. Il répond aux besoins de la population fribourgeoise en offrant les prestations qui lui sont octroyées par la planification hospitalière, dans les deux langues officielles du canton. La mission donnée par le Conseil d'Etat prévoit que l'hôpital offre des prestations de qualité à un coût efficient lui permettant d'assurer une position forte entre les deux centres universitaires de Lausanne et Berne.

La crise Covid-19 a eu des effets financiers conséquents pour l'HFR. Ces derniers sont notamment liés aux mesures de protection et au manque de recettes induit par les restrictions ou suppressions temporaires de certaines activités. Ils sont également dus à la mise à disposition des capacités hospitalières nécessaires pour affronter les pics d'activités, capacités qui requièrent des ressources adaptées en termes de personnel. Comme prévu par l'article 3 al. 4bis de la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19), les cantons financent ces réserves de capacités.

2. Couverture des effets liés aux Covid-19

En l'absence d'un monitoring précis des coûts Covid-19 en 2020, l'Etat avait opté pour une méthode de calcul pragmatique afin de calculer le soutien financier nécessaire pour pallier les effets de la pandémie. Il a ainsi accordé à l'HFR une aide financière de 34.2 millions de francs pour 2020 calculée sur la base du déficit 2020 après déduction du déficit 2019 considéré comme « structurel ».

Contrairement à 2020, une approche plus différenciée, soit basée sur les coûts effectifs et sur le manque de recettes liés au Covid-19, a été recherchée pour 2021. En collaboration avec l'HFR et en se référant au modèle H+, l'Etat a ainsi fixé des principes permettant de quantifier et plausibiliser les conséquences financières de la pandémie. Si les efforts entrepris dans le cadre de cette démarche ont permis d'identifier certains impacts financiers liés au Covid-19, il s'est avéré qu'il restait encore difficile pour l'HFR d'isoler de manière précise l'ensemble de ces effets. Ainsi, dans un souci de ne pas sous-estimer les conséquences financières engendrées par la crise sanitaire et de garantir une prise en charge de l'ensemble des effets financiers liés au Covid-19, la DSAS a finalement calculé le soutien financier de l'Etat sur la même base que 2020, soit le déficit 2021 projeté après déduction d'un déficit structurel estimé entre 12 et 15 millions de francs (se basant sur le déficit structurel 2019 de 12 millions de francs et le déficit structurel budgétisé de 2022 de 15 millions de francs). A relever que l'impact relatif à la restitution du bâtiment de Billens aux communes de la Glâne se rajoute au déficit structurel.

Ainsi, le montant du soutien financier de l'Etat en lien avec les effets du Covid-19 pour 2021 a été provisoirement fixé à 35 millions de francs. A ce montant s'ajoutent, pour 2021, un montant de 175 millions de francs pour l'achat de prestations, les prestations d'intérêt général (PIG), les autres prestations (AP) et le financement transitoire conformément aux mandats de prestations 2021. A relever que le financement accordé fait l'objet d'un décompte définitif, notamment sur la base de l'activité réelle.

L'aide financière en lien avec les effets du Covid-19 allouée par l'Etat sera corrigée en fonction des éventuelles décisions prises au niveau fédéral concernant la contribution financière des autres partenaires, notamment de la Confédération et des assureurs-maladie, aux coûts et au manque de recettes imputable à la crise Covid-19.

Pour ce qui concerne 2022, sur le principe, l'Etat prendra en charge les conséquences financières liées au Covid-19 en tenant compte des dispositions légales en vigueur. Il est, dans ce sens, prévu d'optimiser la méthodologie afin de permettre une identification plus fine des coûts.

Ainsi, pour l'ensemble de la pandémie jusqu'au 31 décembre 2021, l'aide financière de l'Etat en lien avec les incidences financières du Covid-19 pour l'HFR se monte à près de 70 millions de francs.

3. Risque financier et licenciements

Pour ce qui concerne les mesures nécessaires pour éviter que le risque financier lié à la pandémie ne conduise à des licenciements, le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord qu'en l'absence d'éléments quantifiables, depuis le début de la pandémie en 2020, l'Etat couvre les conséquences financières liées au Covid-19 de l'HFR en réduisant les pertes annuelles au niveau du déficit structurel. Ce financement permet ainsi à l'HFR de se concentrer sur la mission qui lui est donnée par la planification hospitalière et autres mandats et de concentrer ses efforts en vue de résorber, à terme, le déficit structurel constaté.

L'hôpital présente des coûts élevés selon un benchmark national et accumule des pertes importantes depuis quelques années. Il doit toutefois garantir une gestion efficiente et transparente. En tant qu'établissement autonome de droit public, il lui appartient également de suivre et gérer la dotation de son personnel, qui représente environ 70 % des coûts totaux d'exploitation.

Même si, compte tenu de l'indépendance que la loi confère à l'HFR, l'Etat n'est pas impliqué dans la gestion des effectifs de l'HFR, il relève que les ressources en personnel doivent être en corrélation avec l'évolution de l'activité de l'institution afin de garantir un fonctionnement efficace et de qualité. Cette évolution est multifactorielle et n'est pas uniquement influencée par la pandémie.

Le tableau ci-dessous démontre l'évolution du nombre d'EPT à l'HFR, nombre qui est en augmentation marquée depuis 2016 (327 nouveaux postes de travail en l'espace de 5 ans, de 2017 à 2021).

| | 2016 ¹ | 2017 ¹ | 2018 ² | 2019 ² | 2020 ¹ | 2021 ¹ |
|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Nombre EPT totaux | 2'398 | 2'489 | 2'541 | 2'567 | 2'623 | 2'724 |
| Hausse en nombre EPT | | 91 | 52 | 26 | 57 | 101 |
| Hausse en % | | 4 % | 2 % | 1 % | 2 % | 4 % |

Source : rapports annuels de l'HFR

¹ EPT moyenne annuelle

² EPT au 31.12.

Soucieux de garantir un cadre sûr pour l'HFR, le Conseil d'Etat relève encore que la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a mandaté, en décembre 2021, l'entreprise KPMG chargée d'apporter une analyse et un support en matière d'excellence opérationnelle pour l'HFR.

4. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate que l'Etat a assumé la couverture entière des effets financiers en lien avec le Covid-19 à l'HFR, en appliquant un principe de financement cohérent (différence entre le déficit réel et le déficit structurel), pour les comptes 2020 et 2021. Il répond ainsi au mandat en mettant en œuvre l'article 3 al. 4bis de la loi Covid-19, en compensant entièrement les baisses de recettes consécutives à la pandémie et en assurant le risque financier y relatif.

L'aide financière de l'Etat, qui s'élève à 69.2 millions de francs pour ces deux années de pandémie, doit permettre à l'HFR de se concentrer sur la fourniture des prestations qui lui sont octroyées par la planification hospitalière et divers mandats. Toutefois, la pandémie et ses lourdes répercussions sur l'HFR ne saurait éluder la nécessité pour ce dernier d'accroître l'efficacité et l'efficience de son fonctionnement, afin d'améliorer ses performances et de tendre vers des résultats similaires à des hôpitaux comparables. L'étude que la DSAS a mandatée en décembre 2021 doit y contribuer, afin que l'HFR atteigne progressivement l'équilibre de ses finances et consolide ses perspectives.

Pour revenir à l'aide financière de l'Etat en lien avec les effets du Covid-19 pour l'année 2022, des discussions sont en cours afin d'affiner l'identification des coûts et du manque de recettes liés à la crise Covid-19. Cette méthode devra reposer sur un monitoring précis des effets du Covid-19 et permettre à l'Etat de financer au plus juste le risque financier lié à la pandémie.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose d'accepter le mandat, en précisant que les travaux de mise en œuvre sont déjà très avancés et qu'un point de situation sera fait à la fin 2022.

4 juillet 2022