



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat 2022-GC-115

L'HFR doit disposer d'un cadre légal adapté

Auteur-e-s :	Dorthe Sébastien / Schnyder Erika
Nombre de cosignataires :	11
Dépôt :	23.06.2022
Développement :	23.06.2022
Transmission au Conseil d'Etat :	23.06.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	26.06.2023

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 23 juin 2022, les député-e-s relèvent l'attention particulière qui doit être portée sur l'hôpital fribourgeois (HFR), notamment au vu de sa situation financière. Ils mettent ceci en relation avec le cadre légal fribourgeois qui ne semble plus adapté au développement du système de santé suisse et aux missions de l'hôpital. La loi sur l'hôpital fribourgeois (ci-après : LHFR) datant de 2006 semble dépassée et restreint l'HFR dans son évolution, notamment dans la mise en œuvre de sa stratégie 2030.

Dans ce contexte, les député-e-s demandent au Conseil d'Etat d'établir un rapport abordant les points suivants :

- > le niveau d'adéquation entre l'actuelle LHFR et les exigences auxquelles doit faire face l'HFR, pour que ce dernier retrouve un équilibre financier et s'insère durablement dans le paysage hospitalier suisse. En lien avec cela, il conviendrait d'étudier l'adéquation entre la forme juridique et foncière de l'HFR et sa capacité à remplir ses missions, la gouvernance stratégique et opérationnelle, la gestion des ressources humaines, l'octroi des compétences, les instruments de financement et de subventions ainsi que l'exploitation immobilière ;
- > la capacité de l'HFR à générer la marge financière nécessaire par une plus grande efficacité.
- > le niveau d'autonomie entrepreneuriale de l'HFR, en lien avec sa structure de gouvernance actuelle, tout particulièrement au niveau des rôles et des missions de la Direction de la santé et des affaires sociales, du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

Une comparaison avec la gouvernance d'autres établissements publics (notamment en Suisse alémanique) est souhaitée.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat constate que la préoccupation centrale des auteur-e-s du postulat concerne la situation financière de l'hôpital fribourgeois (HFR). Cette situation est considérée avec la plus haute attention par l'Etat, en gardant toujours pour objectif principal de couvrir les besoins sanitaires de la

population et d'assurer la plus haute qualité et sécurité dans les soins fournis. En découle un soutien et un suivi importants afin que l'HFR sorte de sa situation financière insatisfaisante et qu'il continue de se positionner de manière forte entre les hôpitaux universitaires de Berne et Lausanne.

1. Principes de financement hospitalier

La loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) instaure l'obligation pour les cantons d'élaborer une planification hospitalière servant d'instrument au canton pour assurer la couverture des besoins en soins stationnaires de sa population. C'est dans ce cadre que l'HFR se voit attribuer des mandats de prestations. Selon l'article 7b de l'ordonnance sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (OPAS), les prestations hospitalières sont financées selon des systèmes tarifaires nationaux par le canton de résidence à hauteur d'au moins 55 % et par l'assurance obligatoire des soins (AOS) à hauteur de 45 %. Ainsi, pour reprendre les termes des député-e-s, « l'autonomie entrepreneuriale » de l'HFR est avant tout conditionnée par la législation fédérale sur l'assurance obligatoire des soins qui fixe les conditions pour la planification hospitalière cantonale et les conditions-cadre en matière de tarifs. Dans ce cadre, l'HFR a la possibilité ou « l'autonomie », tout en suivant sa stratégie, de postuler pour des prestations stationnaires, ainsi que pour le paquet de base qui comprend la prise en charge des urgences. Il est ensuite de sa compétence d'organiser ses activités hospitalières et l'allocation des ressources dans ses différents sites dont la localisation est arrêtée par la planification hospitalière.

Pour ce qui concerne les prestations ambulatoires, l'HFR peut les proposer et les développer selon sa stratégie. Celles-ci sont financées par l'AOS selon le système tarifaire TARMED.

A côté de ces prestations, l'Etat peut, au sens de l'art 49 al. 3 LAMal, participer au financement des prestations reconnues comme prestations d'intérêt général (PIG). Il peut également les imposer pour des raisons de santé publique et en assure dans ce cas le financement (art. 4 de la loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance [LFiH]). Finalement, l'Etat peut également participer au financement d'autres prestations, notamment des activités ambulatoires, des projets ou des mandats répondant à un besoin de santé publique (art. 5 LFiH). Ces prestations sont financées par le biais de montants forfaitaires calculés sur la base d'une comptabilité analytique ou d'autres modèles. Finalement, l'Etat peut octroyer des aides financières aux investissements des hôpitaux publics suite à la révision de la LFiH (art. 7a).

Le rapport 2019-DSAS-70 fournit un descriptif détaillé des principes de financement pour les hôpitaux.

2. Cadre légal de l'HFR

2.1. Loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR)

La loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR) règle l'organisation, le fonctionnement et le financement de l'HFR. Elle se réfère à la planification hospitalière établie par le Conseil d'Etat à laquelle l'institution doit se conformer.

Selon l'article 4 LHFR, l'HFR est un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Il est rattaché administrativement à la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS).

Ses structures de gouvernance et de surveillance sont définies dans les chapitres 2 et 7 de la LHFR qui mentionnent notamment :

- > Le Conseil d'Etat adopte, selon les exigences du droit fédéral, la planification hospitalière qui fixe le cadre dans lequel l'HFR évolue. Quant à la DSAS, à laquelle l'HFR est rattaché administrativement, elle représente le premier point de contact de l'institution.
- > Le Conseil d'administration de l'HFR est chargé de la stratégie. Il organise notamment, dans le cadre de la planification hospitalière et des mandats de prestations établis par le Conseil d'Etat, les activités hospitalières en veillant à la mise en place de structures rationnelles et efficaces. Le Conseil d'administration a également la responsabilité du développement de l'HFR et doit veiller à son bon fonctionnement. Il doit, dans ce cadre, soumettre le budget et les comptes au Grand-Conseil.
- > Le Grand Conseil assume la haute surveillance de l'établissement. Cette tâche vise notamment à faire la transparence sur l'action ou les manquements des autorités compétentes

La LHFR contient également les principes d'organisation et de fonctionnement de l'HFR (chapitres 1, 3 et 5). Ces chapitres décrivent notamment les devoirs de l'HFR envers les patients et patientes. Ils mentionnent également que l'organisation et la gestion des unités d'exploitation de l'HFR sont définies par le Conseil d'administration. La direction de l'HFR assure ici une gestion efficace avec une exploitation rationnelle des ressources. Ses devoirs principaux sont ainsi d'évaluer régulièrement la situation financière de l'institution et d'en informer la DSAS.

Pour ce qui concerne le statut du personnel, il est régi par la législation sur le personnel de l'Etat (LPers ; art. 37ss LHFR).

Enfin, le cadre foncier est régi par l'article 51 LHFR sur la base duquel des droits de superficie gratuits ont été constitués en faveur de l'HFR pour les terrains nécessaires à son exploitation actuelle et à son développement prévisible, les associations de communes, respectivement l'Etat en ce qui concerne le site de Fribourg, demeurant propriétaires des fonds.

2.2. Autres dispositions

La Directive concernant la représentation de l'Etat au sein des entreprises (gouvernance d'entreprise publique) s'applique subsidiairement aux entités et aux unités rattachées administrativement à une Direction, dotées de la personnalité juridique, qui sont régies par une loi spéciale. Elle prévoit que le Conseil d'Etat fixe, pour chaque entité, les objectifs stratégiques et financiers que l'Etat entend poursuivre par sa participation. Ces objectifs sont réexaminés et mis à jour chaque fois que cela s'avère nécessaire, mais au moins une fois par législature. C'est dans ce cadre que le Conseil d'Etat transmet, à chaque législature, au Conseil d'administration de l'HFR, la mission et les objectifs stratégiques qu'il lui fixe. Ces derniers se construisent essentiellement autour de la couverture des besoins de la population, de la qualité et de l'économicité des prestations, et de la pérennité de l'institution, notamment en ce qui concerne sa situation financière. En comparaison avec les bases légales existantes, ils offrent un cadre plus détaillé par rapport à l'offre de prestations et à la gestion des activités de l'HFR, notamment dans l'optique de garantir un équilibre financier. Selon la LHFR, le Conseil d'administration de l'HFR répond de sa gestion envers le Conseil d'Etat.

Sur la question spécifique de la surveillance, il convient de préciser, qu'en plus de la haute surveillance exercée par le Grand Conseil sur l'HFR (art. 43 LHFR), la DSAS assure la surveillance de l'HFR sous réserve des compétences du Conseil d'Etat (art. 44 LHFR). Cette surveillance vise à

veiller au respect des objectifs fixés dans la planification hospitalière et des conditions mises à l'autorisation d'exploiter ainsi qu'à l'exécution correcte des mandats de prestations attribués par le Conseil d'Etat.

3. Cadre juridique et foncier de l'HFR et situation de l'institution

La capacité de l'HFR à générer une marge financière nécessaire à l'instauration d'un équilibre durable dépend en premier lieu des coûts et des recettes de l'institution. Or, mise à part la législation sur le personnel qui est fixée par la LHFR, le cadre légal cantonal n'émet pas de dispositions qui seraient davantage limitantes pour la génération d'une marge financière adéquate que le cadre législatif fédéral ou les structures tarifaires nationales. Au contraire, les dispositions de la LHFR et de la LFiH relatives aux instruments de financement et de subventions incitent à atteindre un équilibre financier et ouvrent les possibilités de soutien financier à l'HFR. Citons par exemple, le financement des prestations d'intérêt général ainsi que des autres prestations. Par ailleurs, comme évoqué dans le chapitre 1, la révision de la LFiH (art. 7a) adoptée en novembre 2022 permet à l'Etat de soutenir les investissements des hôpitaux (Dossier Parlinfo 2022-DSAS-66). La forme de l'aide, prêt de l'Etat, cautionnement ou aide à fonds perdu est laissée ouverte en sachant que le Grand Conseil devra se prononcer en fonction des montants en jeu.

Ainsi, pour ce qui concerne l'équilibre financier de l'HFR, la situation financière de l'institution fait l'objet d'un suivi étroit par la DSAS et le Conseil d'Etat, via l'évaluation des mandats de prestations et les échanges réguliers avec l'HFR. Différents audits réalisés entre 2016 et 2018 par l'inspection des finances ont conduit à une série de recommandations qui portaient notamment sur la qualité et la pertinence de la comptabilité analytique, les processus budgétaires, le controlling financier et le reporting et sur la gestion des investissements. A ceci s'ajoute la récente analyse réalisée par KPMG en matière d'excellence opérationnelle qui a permis de dresser un tableau critique de la situation de l'hôpital et d'identifier des champs d'action dans différents domaines. Ceux-ci portent notamment sur l'opérationnalisation de la stratégie 2030 mais également sur la durée des séjours hospitaliers ou la gestion des médecins référents.

Enfin, il convient de préciser que selon une analyse de benchmark des hôpitaux suisses réalisée annuellement par l'association SpitalBenchmark, le coût par cas pour des prestations de soins aigus de l'HFR en 2022 était supérieur à celui de tous les hôpitaux de taille et structure comparables.

De façon générale, les leviers d'action mis en avant par les audits précités et l'analyse KPMG ne reposent ainsi pas premièrement sur les spécificités du cadre légal cantonal mais davantage sur l'organisation et la gestion opérationnelle et financière de l'HFR. Il convient à présent d'implémenter avec l'aide de KPMG les recommandations proposées et de mesurer leurs répercussions.

S'agissant de la gestion des ressources humaines et de l'octroi des compétences, le Conseil d'Etat se permet de renvoyer à sa réponse à la motion 2017-GC-39 Markus Bapst/Peter Wüthrich – Révision de la loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR), dans laquelle il se penchait déjà sur la corrélation entre le cadre juridique et foncier de l'HFR et la situation de l'institution. Cette réponse incluait une analyse multifactorielle de la situation de l'HFR dans le but de consolider l'institution en améliorant son efficacité et axée notamment sur la gouvernance, le financement et la gestion du personnel. Dans ce cadre a également été analysé le statut du personnel de l'HFR ainsi que sa sortie de la LPers. Pour mémoire, cette motion a finalement été retirée par ses auteur-e-s ; le Conseil

d'Etat estime qu'il n'est pas opportun, en particulier dans le contexte de pénurie de personnel, de remettre à l'ordre du jour la question de la sortie du personnel de la LPers. Il convient ici de rappeler que l'Etat octroie un soutien annuel à l'HFR afin de compenser les surcoûts salariaux.

Sur la question de la gouvernance de l'HFR, il y a lieu, tout d'abord, d'indiquer que cette dernière a fait l'objet d'un audit en 2017 (cf. réponse à la motion 2017-GC-39 susmentionnée, points 3 et 5.1) qui est à l'origine d'une modification de la LHFR entrée en vigueur le 1er janvier 2019 (Dossier Parlinfo 2018-DSAS-71). Cette modification prévoit un changement au niveau de la composition et de l'organisation du conseil d'administration. Il paraît prématuré de faire un rapport sur ce point alors que les effets de cette modification ne peuvent pas encore être appréciés.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que les questions soulevées par les député-e-s sont pertinentes. Cependant, il n'a aujourd'hui pas d'évidences que les problématiques de l'HFR sont liées au cadre légal et foncier de l'HFR. Il est d'avis que le fait de les lier premièrement aux dispositions légales et foncières du canton de Fribourg n'amènerait pas de pistes d'amélioration probantes permettant de rétablir la situation financière de l'HFR. Il juge plus judicieux de se baser sur les dernières analyses, notamment sur les constats de KPMG, d'opérer un travail de fond et de suivre rigoureusement les effets de ces actions. Les changements opérés au niveau de la gouvernance et de l'aide aux investissements sont par ailleurs récents et une nouvelle analyse ne permettrait pas de bénéficier d'un recul suffisant pour mesurer leurs effets. Il apparaît également important de pouvoir mesurer les résultats du plan opérationnel 2020-2024 de l'HFR. Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève que le dossier HFR est, dans sa globalité, une priorité du Conseil d'Etat. Son soutien actuel et futur à l'HFR fera ainsi notamment l'objet d'un décret financier soumis au Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat propose ainsi de refuser le postulat.