



**REPOSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**sur l'interpellation Joëlle Minacci et consorts au nom d'Ensemble à gauche et POP - Comment**  
**favoriser un processus transparent sur les PIG qui leur permettent de remplir leurs missions**  
**fondamentales? (24\_INT\_79)**

***Rappel de l'intervention parlementaire***

*Le 27 septembre 2023, la Cour des comptes du canton a publié un rapport sur la distribution des prestations d'intérêt général (PIG)<sup>1</sup>. Selon ce rapport, le financement du CHUV et des hôpitaux d'intérêt public par le canton serait peu transparent. Il souligne en particulier un travail nécessaire de clarification. Un rapport dont les 15 recommandations envers le DGS ont fait l'objet d'une position du Conseil d'Etat qui a accepté 12 recommandations et refusé 3. Une position qui laisse supposer des divergences de visions entre le Conseil d'Etat et la Cour des comptes sur l'interprétation de la possibilité légale du Canton, liée à l'obligation cantonale de prendre en charge les besoins de santé, à partir de la base légale définie par la LAMal, alors que même le Conseil fédéral estime que « la compétence pour réglementer les conditions-cadres quant à l'attribution de prestations d'intérêt général dans le domaine hospitalier est du ressort des cantons<sup>2</sup> ».*

*Le jour même de la publication du rapport, Vaud Cliniques publie un communiqué reprenant ses conclusions et dénonçant «la concurrence déloyale» infligée aux cliniques privées<sup>3</sup>. Le SSP souligne la rapidité déconcertante avec laquelle Vaud Cliniques a communiqué sur les résultats de l'audit<sup>4</sup>. Vaud Cliniques ne s'arrête pas à la critique de l'« opacité entourant les PIG ». Considérant qu'il existe une « inégalité de traitement subie par les établissements hospitaliers privés qui ne bénéficient pas de cette subvention étatique », le communiqué demande aux autorités cantonales de rétablir transparence et équité. Vaud Cliniques s'appuie d'ailleurs sur l'étude du professeur Felder dont les calculs sur le montant des subventions PIG prétendent largement supérieurs aux autres cantons avaient été corrigés à la baisse par le Conseil d'Etat qui avait montré des erreurs de calculs laissant penser à des montants supérieurs à la réalité. Le rapport d'audit de la Cour des comptes est suivi d'une large réactivation des attaques du CHUV par les cliniques privées, les partis bourgeois et les milieux patronaux.*

*Rappelons que l'hôpital public a pour vocation de soigner tout le monde à toute heure du jour et de la nuit. Les cliniques privées choisissent leurs prestations parmi un catalogue de soins certes définis mais dont elles peuvent assurer la rentabilité. Elles interviennent donc sur la part de marché « rentable » des prestations de soins, laissant la part « non rentable » aux hôpitaux publics. Ces derniers sont soumis à un système tarifaire déficient<sup>5</sup> qui ne leur permet pas de rentabiliser leur mission première dans sa totalité, à savoir délivrer des prestations à toutes et tous, satisfaire les besoins sociaux (qualité et étendue des prestations) y compris les besoins des salarié-e-s des services publics (leurs conditions de travail). Les PIG existent pour assurer l'existence de prestations non facturables mais indispensables comme la psychiatrie, la pédiatrie, la prévention de la maltraitance ou la recherche.*

*L'audit de la Cour des comptes met en lumière la nécessité de clarifier les processus d'attribution, d'objectifs et de résultats des PIG dites implicites. Un travail nécessaire sur lequel la DGS et l'UNIL se sont mises au travail. Il doit se fonder sur une double finalité : garantir des processus transparents tout en garantissant la mise en œuvre des objectifs des PIG : prestations accessibles qui répondent aux besoins de soin ; conditions de travail correctes et des salaires selon les CCT en vigueur et les engagements du Conseil d'Etat dans les négociations entre partenaires sociaux ; recherche de qualité qui permette d'améliorer ces soins.*

<sup>1</sup> [https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/organisation/cour\\_comptes/1\\_Rapports\\_d\\_audit/80\\_Rapport.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/cour_comptes/1_Rapports_d_audit/80_Rapport.pdf)

<sup>2</sup> Voir avis du Conseil fédéral sur la motion Herzog 16.3842. Le Conseiller fédéral soulignait lors du débat que « les cantons peuvent donc décider librement quelles sont les prestations d'intérêt général pour lesquelles ils mandatent un hôpital »

<sup>3</sup> <https://www.vaud-cliniques.ch/fr/actualites/>

<sup>4</sup> <https://vaud.ssp-vpod.ch/secteurs/chuv/impulsion-menace-le-chuv/>

<sup>5</sup> <https://www.24heures.ch/vaud-bisbille-autour-du-financement-opaque-du-chuv-948738904870>

*Pourtant, parmi les salves de dépôts des partis PLR et UDC depuis le mois de septembre, on peut se questionner sur les risques de certaines propositions en termes d'ampleur bureaucratique, de baisse des salaires et de suppression de certaines prestations.*

*J'ai donc l'honneur de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :*

- *Quelles prestations les PIG implicites financent-elles aujourd'hui, et à destination de quel public ?*
- *Quel impact une suppression des PIG implicites aurait sur les hôpitaux concernés et sur la population ?*
- *Quel est le montant des PIG portant directement sur des salaires (revalorisation CCT-San ou indexation) versées depuis 2020 aux hôpitaux vaudois ?*
- *Quel serait l'impact sur les salaires des personnes concernées, en particulier dans les soins, en cas de suppression de ces PIG ?*
- *Le Conseil d'Etat peut-il confirmer que l'allocation d'une PIG (par exemple pour la revalorisation de salaires) à un établissement n'a pas d'impact sur ses coûts ?*
- *Une base légale comprenant une liste précise des prestations ayant droit à des PIG comporte-t-elle un risque d'exclure des prestations existantes ou des prestations nouvelles et innovantes ?*

## 1. INTRODUCTION

Le Conseil d'Etat rappelle que la Direction générale de la santé (DGS) mène des travaux d'optimisation des processus d'attribution, de suivi et de documentation des prestations d'intérêt général (PIG) dans les hôpitaux. Ces travaux s'inscrivent pleinement dans les recommandations de l'audit de la Cour des Comptes « *Audit du pilotage et de la gestion des prestations d'intérêt général des hôpitaux* ». En plus de l'optimisation des processus et de la documentation, les travaux visent à assurer la transparence sur les financements alloués au titre de PIG. Le Conseil d'Etat confirme que ces financements incluent notamment des montants alloués pour soutenir les conditions de travail du personnel de santé dans un contexte de pénurie.

## 2. REPONSES DU CONSEIL D'ETAT

### 2.1. Quelles prestations les PIG implicites financent-elles aujourd'hui, et à destination de quel public ?

Les PIG implicites sont principalement la résultante d'un changement de modèle de financement de l'hospitalisation advenu dès 2012 à la suite de la révision de la LAMal. Le Conseil d'Etat rappelle que le financement de l'hospitalisation est ainsi passé d'un financement par enveloppe « globale » à un mécanisme de financement basé sur les volumes de prestations. Ce changement de modèle de financement de l'hospitalisation a été effectué en garantissant la neutralité financière pour les établissements hospitaliers. Lors de ce changement, toute ou une large partie de la précédente enveloppe budgétaire a été remplacée par la valorisation de l'activité d'hospitalisation réalisée par l'établissement hospitalier sur base des tarifs en vigueur, en application du nouveau modèle. Le solde du financement précédemment alloué a été attribué à une subvention appelée « PIG implicite », garantissant ainsi la neutralité financière du changement de modèle pour les établissements hospitaliers.

Ainsi, le Conseil d'Etat rappelle que les PIG implicites servent à soutenir des prestations destinées à l'ensemble de la population, généralement insuffisamment couvertes par les tarifs. La démarche actuelle d'explicitation des PIG implicites n'a pas pour objectif la suppression des montants financiers y relatifs mais vise à affiner l'explicitation des montants alloués, en reconnaissant des activités de santé publique non rentables et historiquement réalisées par l'établissement. Les prestations pré-identifiées comme non rentables sont généralement en lien avec certaines prestations ambulatoires pédiatriques ou adultes. Dans les hôpitaux de la FHV, il a pu être identifié que les hôpitaux régionaux avec des services d'urgence réalisaient des prestations non couvrantes afin de garantir des horaires d'ouverture 24H/24H. Un modèle de calcul a été appliqué pour la première fois par la DGS en 2023, permettant d'explicitier une partie des PIG implicites des hôpitaux concernés par l'octroi d'une « PIG Urgences ». Au CHUV, la PIG implicite est quant à elle explicitée au moyen de la comptabilité analytique, qui permet d'identifier des volumes financiers annuels dans les secteurs d'activités non couvrants (par ex. consultations ambulatoires de pédopsychiatrie et de psychiatrie adulte).

A terme, et sous réserve que le problème de la sous-couverture tarifaire de certaines prestations soit résolu, les hôpitaux ne devraient plus avoir de PIG implicite en tant que telle. En effet, toutes prestations, activités ou subventionnements devraient être spécifiquement identifiés.

### 2.2. Quel impact une suppression des PIG implicites aurait sur les hôpitaux concernés et sur la population ?

Au total, les PIG implicites représentent CHF 130 millions au CHUV (soit 6.8% du budget total) et CHF 19.7 millions (soit 1.7% du budget total) dans les hôpitaux de la FHV. Sachant que ces hôpitaux prennent en charge la grande majorité des patients du Canton de Vaud, un arrêt de financement aurait nécessairement des impacts majeurs sur la prise en charge des patients et la pérennité des hôpitaux. Comme indiqué dans la réponse ci-dessus, le Conseil d'Etat rappelle que son objectif n'est pas la suppression du financement des PIG implicites mais l'explicitation des montants alloués à des prestations de santé publique. En conséquence, les hôpitaux n'auront pas une diminution de leur financement par l'Etat mais un réajustement ou une réallocation ainsi qu'une meilleure clarté des prestations mandatées par l'Etat. Si une telle suppression devait intervenir, cela impliquerait une mise en difficulté financière des établissements concernés, ceux-ci ne disposant plus des moyens nécessaires pour financer les prestations actuellement réalisées.

### 2.3. Quel est le montant des PIG portant directement sur des salaires (revalorisation CCT-San ou indexation) versées depuis 2020 aux hôpitaux vaudois ?

	Montant (en mios CHF)			
	2020	2021	2022	2023
<b>Hôpitaux FHV</b>				
Revalorisation CCT-SAN	4.3	5.5	6.2	7.0
Indexation				8.5
<b>Groupe CHUV</b>				
Indexation + Mesure vie chère*				23.9
<b>Total</b>	<b>4.3</b>	<b>5.5</b>	<b>6.2</b>	<b>39.4</b>

\*La mesure Vie chère consistait à l'attribution unique d'une compensation financière de l'inflation pour les bas et moyens salaires selon décision du Conseil d'Etat pour le personnel de l'Etat et le CHUV.

Entre 2020 et 2023, le montant total alloué aux hôpitaux vaudois portant directement sur des soutiens salariaux s'élève à CHF 55.4 mios.

Le Conseil d'Etat précise que ces subventionnements ne sont pas, à proprement parler, l'attribution d'un mandat pour la réalisation d'une prestation spécifique, communément appelé « PIG », mais un soutien financier octroyé pour la mise en place d'une politique salariale. Dès lors, il serait préférable à l'avenir de parler de « subvention » plutôt que de « PIG » pour ces financements octroyés en soutien d'une politique salariale.

### 2.4. Quel serait l'impact sur les salaires des personnes concernées, en particulier dans les soins, en cas de suppression de ces PIG ?

L'Etat subventionne les hôpitaux pour leur permettre de financer un certain nombre de mesures salariales telle la revalorisation des salaires selon la CCT-San ou l'indexation des salaires. Le Conseil d'Etat relève que les adaptations tarifaires des tarifs hospitaliers et/ou du Tarmed sont actuellement insuffisantes pour couvrir ces impacts salariaux. En effet, les hôpitaux ne peuvent pas adapter leurs tarifs de manière immédiate. Ces derniers sont négociés avec les assureurs maladie sur la base des coûts engendrés deux ans auparavant (tarifs 2024 négociés sur la base des coûts effectifs 2022).

Une suppression de ces subventions mettrait une pression financière supplémentaire sur les hôpitaux et fragiliserait le partenariat entre employeurs et employés. Les hôpitaux devraient prendre des mesures drastiques pour y faire face, comme réduire les dotations avec un impact sur la qualité et la sécurité des soins et la pénibilité du travail, ou réduire les prestations actuellement offertes. Une diminution des dotations en personnel engendrerait une surcharge dans les équipes et par conséquent une augmentation du turnover et de l'absentéisme de manière notoire, avec des impacts sur les coûts importants. Dans cette situation, il existerait un risque majeur sur le partenariat employeurs-employés et sur la pérennité de la CCT-SAN.

### 2.5. Le Conseil d'Etat peut-il confirmer que l'allocation d'une PIG (par exemple pour la revalorisation de salaires) à un établissement n'a pas d'impact sur ses coûts ?

L'allocation d'un subventionnement par l'Etat pour financer des revalorisations ou l'indexation des salaires du personnel de santé permet à l'hôpital de supporter les coûts de mise en œuvre induit par la CCT-SAN. De facto, la mise en place de ces mesures salariales implique des coûts pour l'établissement et par conséquent une augmentation des coûts de production qui sont repris dans les négociations tarifaires évoquées plus haut. Néanmoins, les revalorisations salariales du personnel de santé réalisées ces dernières années s'inscrivent dans un contexte de plus en plus marqué par la pénurie en personnel. Pour le Conseil d'Etat, il est vital que les hôpitaux parviennent à recruter du personnel qualifié à des conditions salariales adaptées afin de répondre aux besoins de prestations en soin de la population.

Si on entend la question au sens des coûts pris en compte dans les calculs pour l'établissement des coûts de l'hôpital devant servir à la négociation tarifaire et à tout autre benchmarking, le Conseil d'Etat rappelle que le financement des PIG constitue un revenu et non un coût. Selon l'art. 49 alinéa 3 de la LAMal, le financement des PIG ne peut être comptabilisé pour le calcul des coûts dans les négociations tarifaires. Par contre, le subventionnement des charges salariales n'étant pas le financement d'une prestation au sens de l'article cité ci-dessus, les charges salariales d'un hôpital sont prises en considération dans le calcul des coûts lors des négociations tarifaires.

## **2.6. Une base légale comprenant une liste précise des prestations ayant droit à des PIG comporte-t-elle un risque d'exclure des prestations existantes ou des prestations nouvelles et innovantes ?**

Le Conseil d'Etat souligne que le cadre réglementaire large de la LAMal sur la définition des PIG permet aux cantons de garder leur autonomie pour réglementer les conditions-cadres quant à l'attribution de prestations d'intérêt général dans le domaine hospitalier, en fonction des politiques sanitaires cantonales spécifiques.

Au niveau de la Loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires reconnus d'intérêt public et des réseaux de soins (LPFES), l'introduction d'une liste précise des prestations d'intérêt général comporterait un risque de ne plus couvrir certaines prestations actuellement financées, ainsi que celui de ne plus être en mesure d'intégrer les évolutions du système de santé et des besoins de la population. Les services de santé publique doivent pouvoir bénéficier d'un cadre réglementaire adapté leur permettant de répondre aux besoins évolutifs de la population. Le cadre réglementaire vaudois actuel permet cette agilité, il pourra néanmoins évoluer afin d'assurer la transparence nécessaire sur les montants octroyés. L'adaptation éventuelle des bases légales fait partie des recommandations de la Cour des Comptes.

## **3. CONCLUSION**

Le Conseil d'Etat s'affirme pleinement convaincu que les processus d'octroi de PIG par l'Etat doivent garantir le principe de transparence. Dans cette optique, la DGS mène des travaux visant à optimiser le pilotage du processus de gestion des PIG et leur documentation. Nonobstant ces démarches, les mécanismes de financement des hôpitaux restent complexes à appréhender. La réponse à l'interpellation explique l'émergence des PIG implicites, induites par un changement de mécanisme de financement. La réponse relève également la distinction importante à faire lorsque l'Etat mandate les hôpitaux pour des prestations spécifiques d'intérêt général, il s'agit ici de PIG, et lorsqu'il soutient une politique salariale, qui relève d'un subventionnement. Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève que l'octroi de PIG est essentiel à la réalisation des missions fondamentales des hôpitaux reconnus d'intérêt public. Enfin, les subventionnements en lien avec la valorisation des conditions de travail s'avèrent pleinement pertinents dans un contexte de pénurie en personnel de santé.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 juillet 2024.

La présidente :

Le chancelier :

*C. Luisier Brodard*

*M. Staffoni*