

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION THEMATIQUE DE LA SANTE PUBLIQUE
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Gérard Mojon et consorts au nom du PLR - Pour une liste claire des prestations d'intérêt
général (PIG) dans la loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt
public (LPFES)**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 26 avril et le 23 août 2024.

Présent·e·s le 26 avril 2024 : Mmes Josephine Byrne Garelli, Rebecca Joly, Yolanda Müller Chabloz (en remplacement de Géraldine Dubuis), Sandra Pasquier, Sylvie Podio (présidence), Marion Wahlen (en remplacement de Philippe Miauton), Chantal Weidmann Yenny. MM. Sébastien Cala, Fabien Deillon, Nicola Di Giulio, Gérard Mojon, Olivier Petermann, Cédric Roten, Blaise Vionnet, Marc Vuilleumier. Excusé·e·s : Mme Géraldine Dubuis. M. Philippe Miauton.

Le 23 août 2024, Mme Marion Wahlen a remplacé M. Philippe Miauton.

Représentant·e·s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mmes Rebecca Ruiz, Conseillère d'Etat, Cheffe du DSAS, Laurence Boland, Directrice, Direction hôpitaux, Direction générale de la santé (DGS). M. Gianni Saitta, Directeur général de la DGS (le 26.04.2024).

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire précise les intentions au fondement de la motion :

- La motion ne porte aucune forme de défiance. Elle ne part pas du principe que l'implicite cache nécessairement de la malhonnêteté. La motion vise la transparence.
- La motion ne cherche en aucun cas à mettre en danger les établissements sanitaires existants. L'alinéa 2 de la proposition de nouvel article de la LPFES pourrait en effet susciter des craintes en la matière. Cependant, il a uniquement pour but la conformité à la loi sur l'assurance maladie (LAMal).
- L'explicitation des PIG implicites permettra de mettre en évidence l'écart existant entre les besoins des établissements sanitaires et les tarifs SwissDRG censés couvrir ces besoins.
- Compléter la loi permet de répondre à l'exigence de légalité demandée par tout financement public.
- La motion s'emploie à donner un signal positif et non pas de méfiance. L'explicitation permet une meilleure acceptation.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DSAS rappelle le cadre légal en vigueur :

- LAMal, article 49, alinéa 3 : « Les rémunérations au sens de l'al. 1 [rémunération du traitement hospitalier par forfait par cas] ne comprennent pas les parts que représentent les coûts des prestations d'intérêt général. Ces prestations comprennent en particulier : a. le maintien des capacités

- hospitalières pour des raisons de politique régionale ; b. la recherche et la formation universitaire ». Cette disposition ne se montre pas exhaustive et laisse donc une marge de manœuvre aux cantons ;
- Loi sur les subventions (LSubv) dont il découle que le financement des PIG, si ces dernières sont assimilées à des subventions, nécessite une base légale ;
 - Loi sur la santé publique (LSP), article 6, qui détaille les missions de santé publique de l'Etat ;
 - LPFES, article 6, alinéa 1, lettre a : « il [l'Etat] participe au financement des charges d'investissement et d'exploitation des établissements sanitaires d'intérêt public conformément à la présente loi, à ses dispositions d'application et aux dispositions fédérales applicables. Cette participation s'étend au financement des prestations d'intérêt général des hôpitaux » ;
 - LPFES, article 6, alinéa 1, lettre e : « il [l'Etat] passe des contrats de prestations avec les établissements sanitaires d'intérêt public, qui définissent les objectifs à atteindre par ceux-ci et qui servent de base au calcul de sa participation financière » ;
 - LPFES, article 25, alinéa 1 : « L'Etat participe au financement des charges d'investissement et d'exploitation des établissements sanitaires d'intérêt public conformément à la présente loi et à ses dispositions d'application ainsi qu'aux dispositions fédérales applicables. Cette participation s'étend au financement des prestations d'intérêt général des hôpitaux » ;
 - LPFES, article 25a, alinéa 1 : « Les modalités de la participation financière de l'Etat sont définies par des règlements d'application de la présente loi. Elles sont précisées par un contrat de prestations ».

Les règlements d'application ne définissent pas les PIG et ne traitent pas non plus des modalités de financement. L'ensemble des PIG soutenues par l'Etat sont listées dans les contrats de prestations qui définissent de même les modalités de financement de ces PIG. Actuellement, les contrats de prestations donnent une vue transparente des PIG soutenues par l'Etat ainsi que des modalités de financement appliquées. Il est vrai qu'une comparaison entre établissements sanitaires reste difficile puisque les contrats de prestations ne se présentent pas selon une catégorisation uniforme. L'établissement en cours d'une catégorisation prédéfinie permettra une meilleure lecture/vue d'ensemble des PIG soutenues par l'Etat. A l'avenir, les critères d'octroi et d'évaluation des PIG seront aussi présentés de manière davantage transparente. Les recommandations découlant de l'audit réalisé par la Cour des comptes ont été acceptées par la DGS et font d'ores et déjà l'objet de travaux importants qui seront terminés à l'échéance du deuxième semestre 2025. En mai 2024 déjà, un échange est prévu entre la Cour des comptes et la DGS, dans le cadre du suivi des recommandations de la Cour des comptes. En ce sens, il conviendrait d'attendre les résultats des travaux en cours avant d'envisager de quelconques interventions parlementaires en la matière.

Si la motion est renvoyée telle quelle au Conseil d'Etat, la réponse de ce dernier consistera à opposer un contre-projet à la motion. En effet, les huit catégories de PIG proposées par la motion se montrent restrictives et n'octroient aucune marge de manœuvre au Conseil d'Etat et au Grand Conseil pour financer des prestations aujourd'hui soutenues par l'Etat et qui n'entrent pas dans lesdites catégories. Les fameuses PIG implicites relèvent du choix du Conseil d'Etat et du Grand Conseil de ne pas pénaliser les hôpitaux dans le canton, lors de l'entrée en vigueur au niveau fédéral du nouveau mode de financement hospitalier. Personne ne remet en cause la nécessité d'explicitier autant que possible les PIG implicites qui doivent néanmoins pouvoir entrer dans les catégories définies. D'autres prestations, parfois demandées par le Grand Conseil lui-même afin de répondre à des besoins reconnus de la population, ne s'insèrent pas dans les catégories proposées par la motion, en particulier du fait que ces prestations relèvent de soins et pas uniquement de la prévention.

Ces prestations sont par exemple fournies par des entités comme l'Unité de médecine des violences du Centre universitaire romand de médecine légale (CURML), le Centre de consultation les Boréales et le *Child Abuse and Neglect Team* (CAN Team) du CHUV (prise en charge en cas de violences/abus sexuels dans le cadre de la famille), le Service de médecine des addictions (SMA) et le Centre du jeu excessif (CJE) du CHUV, le Service des troubles du spectre de l'autisme et apparentés (STSA) du CHUV (nouveau dispositif d'accueil spécifique pour les personnes avec un trouble du spectre autistique et/ou une déficience intellectuelle), le Centre de médecine intégrative et complémentaire (CEMIC) du CHUV ou le Pôle Santé Pays d'Enhaut. Dans ces circonstances, la demande d'une adaptation des bases légales concernant les PIG ne devrait pas s'accompagner de catégories arrêtées.

L'alinéa 2 de la proposition portée par la motion suscite clairement des craintes de la part des établissements sanitaires. Un tel alinéa ne peut pas être retenu dans un contre-projet du Conseil d'Etat. En effet, les PIG, y

compris celles qui n'entrent pas dans les catégories fixées par la motion, servent avant tout à financer des salaires (soins, accompagnement) plutôt que du matériel. De surcroît, le dispositif de revalorisation salariale, voulu par le Grand Conseil, afin d'aligner les rémunérations de la convention collective de travail du secteur sanitaire parapublic vaudois (CCT-SAN) à celles de la convention collective de travail de l'Hôpital Riviera-Chablais (CTT-HRC) ne peut être mis en œuvre, avis de droit à l'appui, qu'au travers d'une PIG. Il en va de même pour l'indexation partielle par l'Etat des salaires servis par les établissements sanitaires. Ne pas procéder aux revalorisations salariales conduirait à un désastre en termes de fuite du personnel vers des cantons proches où les rémunérations se montrent plus élevées.

En conséquence, la motion devrait faire l'objet d'une prise en considération partielle ou devrait être transformée en postulat.

4. DISCUSSION GENERALE

L'éventualité de procéder à des auditions (FHV, Vaud Cliniques, CHUV) est brièvement évoquée.

Plusieurs commissaires s'expriment en défaveur de la motion. Les arguments avancés se résument comme suit :

- La transparence s'avère un but louable. Elle existe déjà, même si elle ne se montre pas absolue. Surtout, elle ne doit pas se réaliser à travers une catégorisation stricte dans la loi qui ne laisse aucune marge de manœuvre au Conseil d'Etat. Introduire autant de détails dans la loi que souhaite la motion ne permet pas de tenir compte de l'ensemble des cas de figures possibles aujourd'hui et à l'avenir. Une liste exhaustive de prestations exclut des prestations maintenant et dans le futur. Une flexibilité suffisante doit être maintenue. Plutôt que servir la transparence, la motion définit carrément les prestations que l'Etat peut assurer ou pas à la population.
- Les cantons qui ont caractérisé les PIG disposent en parallèle de mécanismes qui ménagent une marge de manœuvre. Ainsi, Berne connaît dans la loi des activités qui peuvent être subventionnées, mais aussi des aides financières pour les soins ambulatoires ou pour l'investissement, des éléments qui n'existent pas dans la LPFES vaudoise. Dans l'article qui suit la catégorisation des PIG, la loi fribourgeoise réintroduit une latitude importante : « L'Etat peut participer au financement de projets et de mandats répondant à un besoin de santé publique ». Plutôt que de spécifier très précisément les PIG, la loi neuchâteloise demande un rapport quadri annuel du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les PIG.
- Les établissements hospitaliers doivent très régulièrement démontrer le besoin de PIG. Obtenir des PIG ne s'avère pas aisé et un contrôle strict est effectué. L'octroi de PIG répond à des nécessités avérées.
- L'alinéa 2 de la proposition d'article contenue dans la motion se trouve en incohérence avec l'alinéa 1. En effet, l'alinéa 2 empêche le financement, des salaires pour beaucoup, en lien avec les prestations listées à l'alinéa 1. A suivre la motion, des programmes entiers, y compris certains programmes voulus par le Grand Conseil lui-même, et l'existence de certains établissements hospitaliers pourraient être remis en cause.
- Dans un contexte d'instabilité au niveau suisse du système de financement des hôpitaux, l'accumulation des interventions parlementaires au Grand Conseil vaudois à propos des PIG provoque les craintes du milieu hospitalier.
- La LAMal spécifie déjà que les hôpitaux doivent disposer d'instruments de gestion adéquats, qu'ils doivent tenir une comptabilité analytique et pouvoir classer leurs prestations/présenter des statistiques concernant leurs prestations. Le Conseil d'Etat a d'ores et déjà engagé les travaux destinés à une meilleure explicitation des PIG. Il convient d'attendre les résultats de ces travaux. Dans l'intervalle, la motion mériterait d'être retirée.
- Dans sa forme, la motion s'apparente en l'occurrence plutôt à une initiative parlementaire. Une motion sans la proposition d'article de loi rédigé de toute pièce laisserait une plus grande latitude au Conseil d'Etat. En ce sens, au minimum, la motion doit faire l'objet d'une prise en considération partielle ou doit être transformée en postulat.

Pour les commissaires favorables à la motion :

- Cette dernière présente l'avantage considérable de permettre l'identification du manque de financement des prestations hospitalières par des tarifs SwissDRG insuffisamment couvrants. Les tarifs SwissDRG n'évolueront jamais si personne ne détermine la différence entre les coûts effectifs des prestations hospitalières et les remboursements obtenus par les tarifs pour lesdites prestations.
- L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a commandé une étude destinée à évaluer l'atteinte des objectifs de la LAMal. Le rapport édité a conclu par l'impossibilité de tirer des résultats probants de l'étude, faute de données suffisantes fournies par les hôpitaux et les cantons. Le Canton de Vaud pourrait se montrer précurseur en créant une base légale permettant explicitement le financement de la part non couvrante des tarifs SwissDRG.
- Comme rappelé par le directeur général de la DGS, les tarifs résultent de négociations entre les communautés d'assureurs et les hôpitaux. Le résultat de ces négociations se montre différent pour chaque canton et pour chaque hôpital. La méthode de calcul des tarifs employée par les assureurs (basée sur le 25^{ème} percentile du coût des prestations hospitalières) conduit nécessairement à ce que les tarifs ne couvrent pas les coûts. Il importe évidemment que chaque hôpital travaille à améliorer son efficacité. Il reste cependant que, en conformité avec les dispositions fédérales, les tarifs résultent de négociations plutôt que d'éléments objectifs (performance comparative des établissements hospitaliers).

Selon le directeur général de la DGS, une PIG destinée à combler le caractère insuffisamment couvrant des tarifs reviendrait à renverser le système instauré par la LAMal. Il serait alors dommageable que les hôpitaux dans le canton de Vaud fassent les frais de la démonstration que le système fédéral de financement hospitalier ne fonctionne pas.

Dans la même veine, un·e commissaire s'inquiète du fait que le cadre légal vaudois se trouve cas échéant modifié avant le cadre légal fédéral, laissant les hôpitaux dans le canton de Vaud payer les pots cassés (recherche des financements pour maintenir les capacités). Dans ces circonstances, plutôt que la motion proposée, la demande d'un rapport quadri annuel ou biennuel sur les PIG représente une option pour apporter la transparence requise.

Face aux diverses objections émises, le motionnaire, qui se dit favorable à la tenue d'auditions, met en avant les éléments suivants :

- Il ne fait aucun doute qu'une base légale existe en matière de PIG. Le problème est que cette base se montre très large et trop vague.
- Laisser ouverte l'idée d'une PIG implicite conduit, à suivre le rapport de la Cour des comptes, à l'octroi de financements dont la destination n'est pas clairement identifiée.
- Dans un contexte de pression tous azimut à la réduction des coûts de la santé, il convient de cadrer autant que possible les PIG implicites. Dans l'idéal, toutes les PIG devraient être explicitées. A ce titre, conserver dans la loi des dispositions floues peut s'avérer quelque peu dangereux.
- Si la motion ne proposait pas une catégorisation fixe, il lui aurait été fait le reproche de ne pas se montrer suffisamment claire et précise. Par ailleurs, la loi peut évoluer, même lentement.
- La LAMal stipule que, en principe, les salaires doivent être payés par les tarifs et qu'une sous-couverture des coûts par les tarifs ne doit pas être compensée par des PIG. La question de l'indexation des salaires et le problème de l'insuffisance de la couverture des coûts par les tarifs doivent trouver une solution, autre que les PIG si possible.
- La réalité qui veut que des salaires sous-tendent nécessairement toute prestation fournie peut s'accommoder des conflits qui peuvent résulter de la confrontation assumée entre l'alinéa 2 et l'alinéa 1 de la proposition d'article portée par la motion.
- La motion n'est pas incompatible avec l'attente de la fin des travaux engagés par la DGS. En effet, la réponse à la motion peut être suspendue jusqu'à obtention des résultats des travaux menés par la DGS.
- La réponse à un postulat plutôt qu'à une motion a d'ores et déjà été reçue (voir (134) *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Christelle Luisier Brodard et consorts – En savoir plus sur les Prestations d'intérêt général (17_POS_012) et sur le postulat Gérard Mojon et consorts – Le CHUV, un malade chronique ou un patient en voie de guérison ? (18_POS_093)*). En dépit de la très bonne qualité de la réponse obtenue, le Grand Conseil se doit d'agir sur le sujet des PIG.

- Le motionnaire est responsable de ses dépôts d'interventions parlementaires, pas de ceux des autres parlementaires, quel que soit leur bord politique.
- En bref, le motionnaire maintient son texte tel quel, en indiquant être ouvert si besoin à toute autre solution plus adaptée.

La cheffe du DSAS réplique en précisant les points suivants :

- L'efficacité du travail parlementaire recommande de procéder à des auditions plutôt au moment où le Conseil d'Etat présente un contre-projet, si la motion devait lui être renvoyée.
- Il n'y a pas de demande de laisser ouverte la question d'une PIG implicite. Il y a uniquement constatation qu'un certain nombre de PIG actuelles, qui répondent à des besoins, n'entrent pas dans les catégories proposées par la motion et qui seraient arrêtées dans la loi. Les subventions non conformes aux dispositions légales définies devraient alors faire l'objet d'un décret de financement.
- La transformation de la motion en postulat ne signifierait pas obligatoirement la disparition des catégories proposées. Le Conseil d'Etat pourrait s'en inspirer tout en disposant d'une marge d'adaptation utile. Comme la réponse au postulat de l'époque sur les PIG a donné satisfaction, le motionnaire peut partir du principe que la réponse à sa motion transformée en postulat serait élaborée par le Conseil d'Etat avec toute la transparence et la précision requise, dans le cadre des travaux engagés à la suite du rapport de la Cour des comptes.
- En plus du domaine hospitalier, l'alinéa 2 de l'article proposé par la motion crée un conflit avec l'alinéa 1 dans le domaine de l'aide et des soins à domicile. En effet, le financement dont bénéficie l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD) pour l'indexation des salaires se base sur une PIG.

Le motionnaire se dit conscient que l'alinéa 2 de la proposition d'article contenue dans la motion dérange car mal compris. L'alinéa 2 ne signifie pas qu'aucun salaire peut être payé par le biais de PIG. Le maintien de capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale, par exemple, nécessite évidemment l'octroi de salaires. L'alinéa 2 cherche plutôt à ce qu'une revalorisation salariale donnée, par exemple, ne se trouve pas financée par une PIG. Quoi qu'il en soit, afin d'éviter les problèmes d'interprétation, le motionnaire propose la suppression de l'alinéa 2 et, en conséquence, une prise en considération partielle de la motion.

La cheffe du DSAS se réjouit de la suppression de l'alinéa 2. Cette suppression permet en particulier de maintenir la possibilité de financer des revalorisations salariales par des PIG. Il n'en demeure pas moins que les huit catégories de PIG listées à l'alinéa 1 de la proposition d'article présentent le risque de ne pas couvrir les PIG existantes. Par exemple, des PIG pour la qualité/sécurité dans les hôpitaux, pour le soutien aux populations vulnérables ou pour le soutien aux patient·e·s et aux proches (assistant·e·s sociaux·ales dans les hôpitaux pour les personnes atteintes du cancer, traduction, espace écoute et médiation, etc.) ne sont pas couvertes par les catégories proposées par la motion. A noter de même que la catégorie de l'accompagnement spirituel, figurant dans la motion, représente un domaine minuscule en regard par exemple du soutien aux populations vulnérables, pourtant absent des catégories proposées par la motion. En conséquence, la cheffe du DSAS suggère l'ajout du terme « notamment » à la formulation de l'alinéa 1 de la proposition d'article : « Le Conseil d'Etat peut subventionner de manière temporaire ou permanente, dans le cadre de ses compétences financières et du budget, **notamment** les prestations d'intérêt général suivantes : [...] ».

Plusieurs commissaires s'opposent à nouveau à la motion. A ce titre, l'argumentation suivante est développée :

- Bien futée est la personne capable de déterminer aujourd'hui les défis en matière de santé dans les 10 à 15 années à venir. Définir actuellement une liste exhaustive de PIG empêche toute flexibilité/réactivité dans le futur et conduit à se tirer une balle dans le pied.
- La motion se montre complexe et dangereuse. La suppression de l'alinéa 2 de la proposition d'article ne change pas le problème. En effet, malgré cette suppression, il n'en demeure pas moins que les PIG reçues par les institutions pour la revalorisation salariale n'entrent pas dans les huit catégories de PIG proposées par la motion.
- Depuis quelques années, plusieurs propositions relativement peu amicales se font jour, notamment en lien avec le CHUV et les PIG. Il s'avère difficile de considérer que cette motion ne fait pas partie

de ces propositions. Le CHUV doit disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour remplir ses tâches de service public.

Plusieurs commissaires se disent à nouveau favorables à la motion. Sont mentionnés à ce titre les arguments suivants :

- L'intention de la motion, énoncée par le titre de la motion (pour une liste claire des PIG dans la LPFES), va dans le sens du travail en cours au sein du département en vue d'explicitier les PIG implicites.
- L'ajout du terme « notamment » à l'alinéa 1 de la proposition d'article permet de ménager une ouverture au Conseil d'Etat tout en signifiant la nécessité de définir les PIG dans un texte de loi.
- Avec l'ajout du terme « notamment » à l'alinéa 1 et la suppression de l'alinéa 2, il ne subsiste aucun problème à maintenir cette intervention parlementaire sous forme de motion.

Le motionnaire peut entrer en matière concernant l'ajout du terme « notamment ». Pour lui, cet ajout ne doit cependant pas « ouvrir la boîte de Pandore ». Toute PIG nouvellement explicitée ou toute PIG créée doit ainsi être clairement définie et mentionnée, sauf à ne pas répondre à l'objectif de la motion.

La cheffe du DSAS estime que la « boîte de Pandore » est déjà ouverte. En l'état, il existe environ 300 PIG. Elles font l'objet d'un passage en revue systématique, dans le cadre des travaux à la suite des recommandations émises par la Cour des comptes. Le processus de nécessaire clarification des PIG est en cours. L'ajout du terme « notamment » dans l'article proposé par la motion permet de coller à l'évolution des PIG et de tenir compte de l'apparition de nouveaux PIG (assistance sociale pour les personnes atteintes de cancer dont le nombre augmente, prévention des addictions en lien avec de nouvelles substances ou les écrans, etc.).

Le motionnaire convient que, s'il importe de prendre en considération des nouvelles PIG, il faut aussi espérer que disparaissent des PIG devenues inutiles. Il salue en outre l'énorme travail en cours d'identification/clarification des PIG au sein du département. En conclusion, le motionnaire dit accepter la proposition d'ajout du terme « notamment ». Cette proposition est acceptée par la commission à l'unanimité.

En conséquence, est mise au vote la prise en considération partielle de la motion, consistant à ajouter le terme « notamment » à la formulation de l'alinéa 1 de la proposition d'article contenue dans la motion (« Le Conseil d'Etat peut subventionner de manière temporaire ou permanente, dans le cadre de ses compétences financières et du budget, **notamment** les prestations d'intérêt général suivantes : [...] ») et consistant à supprimer l'alinéa 2 de la proposition d'article.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette motion par 8 voix pour, 7 contre et 0 abstention et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Un rapport de minorité est annoncé.

Rolle, le 25 janvier 2025.

*La rapporteuse :
(Signé) Josephine Byrne Garelli*