

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Hadrien Buclin et consorts – Privatisation et sous-traitance de la chirurgie ambulatoire : un fiasco ! (22_INT_162)

Rappel de l'intervention parlementaire

La direction du CHUV a annoncé mettre un terme à la sous-traitance de la chirurgie ambulatoire en résiliant le contrat avec le groupe privé MV Santé. Cette privatisation avait été dénoncée en 2012 au Grand Conseil par le groupe Ensemble à gauche & POP (alors dénommé À gauche toute !), à travers une interpellation déposée par le député Jean-Michel Dolivo. À l'époque, nous nous inquiétions en particulier de l'accaparement d'activités rentables par un groupe privé aux dépens de la qualité des soins mais aussi des intérêts financiers de l'hôpital public. Nous craignons également la sous-enchère du point de vue des conditions de travail et des salaires. Aujourd'hui, la brusque rupture de la collaboration entre le CHUV et MV Santé vient confirmer au moins une partie de ces craintes. Pour mieux comprendre les conséquences de cette rupture sur les patient-es, les employé-es mais aussi sur les finances du CHUV, et pour clarifier le bilan tiré par les autorités de ces difficultés, nous adressons les questions suivantes au Conseil d'État :

- 1) Quelles sont les conséquences financières pour le CHUV de la résiliation du contrat avec MV Santé (dette de MV Santé auprès du CHUV, éventuelles pénalités liées à la résiliation du contrat, etc.) ?
- 2) À combien s'élèvent les indemnités versées ces dernières années par le CHUV à MV Santé, notamment en lien avec le taux d'occupation des locaux ?
- 3) Quelle action le Conseil d'État entreprend-il pour récupérer auprès de MV Santé les montants qui n'ont pas été payés au CHUV ?
- 4) Le Conseil d'État n'est-il pas d'avis qu'il aurait dû réagir plus tôt à la dégradation de la collaboration avec MV Santé, sachant qu'en 2018, un audit de la Cour des comptes a alerté sur une situation déjà préoccupante ?
- 5) Le CHUV est-il en mesure de reprendre rapidement le programme des opérations prévues en chirurgie ambulatoire, de manière à limiter les conséquences négatives pour les patient-es ?
- 6) Le directeur du CHUV a annoncé dans les médias que les employé-es seraient désormais engagés par l'hôpital « aux mêmes conditions ». Ces conditions sont-elles bien conformes à la Loi sur le personnel de l'État de Vaud et aux autres dispositions légales qui fixent les rapports contractuels des employé-es du CHUV ?
- 7) Le directeur du CHUV a annoncé dans les médias qu'il reste très favorable aux partenariats public-privé malgré l'échec de la collaboration avec MV Santé. Le Conseil d'État ne devrait-il pas au contraire renoncer à de tels partenariats pour tirer de manière conséquente les leçons de cet échec ?

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le Conseil d'Etat rappelle que le CHUV s'est fortement développé au cours des quinze dernières années. Ces développements, soutenus par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, ont amené l'hôpital universitaire à diversifier les partenariats au niveau local, régional et international, lui permettant ces dernières années d'entrer dans le classement des quinze meilleurs hôpitaux au monde. L'un de ces partenariats liait le CHUV et la société MV Santé, un acteur reconnu en Romandie dans le domaine de la chirurgie ambulatoire.

Le député Hadrien Buclin rappelle que le groupe Ensemble à Gauche & POP avait, lors de la signature du partenariat entre le CHUV et la société MV Santé Beaumont SA, déposé une interpellation au Grand Conseil. Dans sa réponse (REP_396056), le Conseil d'Etat informait des objectifs du partenariat entre le CHUV et la société MV Santé Beaumont SA, à savoir de mettre en place rapidement une structure avec pour objectif une prise en charge chirurgicale ambulatoire et de décharger le bloc opératoire central du CHUV, lui permettant ainsi de se concentrer sur l'activité chirurgicale stationnaire lourde. Le centre de chirurgie ambulatoire (CCA), dont l'exploitation a été confiée à MV Santé, a ainsi permis au CHUV de se concentrer sur ses développements stratégiques, dans le cadre de ses missions d'hôpital universitaire inscrites dans la loi, à savoir les soins, la recherche et l'enseignement.

Concernant le fonctionnement du CCA, le Conseil d'Etat rappelle que le partenariat public-privé prévoyait une claire répartition des rôles et responsabilités des parties. Ainsi, MV Santé Beaumont SA a assuré la gestion technique des locaux, l'accompagnement en soins des patients et les aspects administratifs. Le CHUV quant à lui a assuré la responsabilité médicale des patients opérés dans les locaux de Beaumont 24. C'est en effet les chirurgiens du CHUV qui occupaient en grande majorité les plages opératoires, à l'exception de l'activité des chirurgiens installés.

La société MV Santé Beaumont SA a fait face à des difficultés financières dès ses débuts. Un rapport de la Cour des comptes émis en 2018 constatait ces difficultés tout en relevant les avantages que représentaient le partenariat pour le CHUV voire même pour la collectivité. Sur les six recommandations de la Cour des comptes, trois avaient pour objectifs l'assainissement des relations financières entre le CHUV et la Société MV Santé Beaumont SA. Toutes ont fait l'objet d'actions de la part du CHUV, présentées notamment à la Cour des comptes dans le cadre du suivi des recommandations de cette dernière. Elles n'ont malheureusement pas toutes eu les effets escomptés. En effet, les problèmes financiers de la société ont conduit les partenaires à prendre diverses mesures successives pour en assurer la survie. En dépit des importants efforts financiers des deux parties, la situation s'est encore dégradée dès le début de l'année 2022 avec une nette aggravation de l'endettement de la société envers le CHUV et des revendications de ses administrateurs pour l'obtention d'une rémunération supplémentaire de la part du CHUV.

En raison de l'instabilité financière de ce partenariat et face au risque de faillite de la société, le CHUV a décidé, après en avoir informé le Conseil d'Etat, de résilier le contrat de collaboration régissant le partenariat public-privé en se référant aux clauses contractuelles l'y autorisant, ceci avec effet immédiat au 2 novembre 2022. En conséquence, le CHUV a au même moment interrompu son programme chirurgical prévu dans les locaux du centre de chirurgie ambulatoire. La société MV Santé Beaumont SA a contesté la validité juridique de cette résiliation. Des procédures ont été ouvertes par les deux parties auprès de la Chambre patrimoniale cantonale.

En raison de l'instabilité provoquée par les procédures en cours entre le CHUV et MV Santé, le CHUV a rapidement mis en œuvre des mesures visant à limiter au maximum l'impact des reports d'opérations. Comme le Conseil d'Etat l'indiquait dans sa réponse à la question orale du député Gérard Mojon (22_REO_111), les opérations urgentes et semi-urgentes ont été garanties dans les structures du CHUV entre novembre 2022 et janvier 2023. De plus, un réseau de collaborations entre le CHUV et les autres acteurs du système de santé vaudois (cliniques privées et hôpitaux publics) a rapidement été mis sur pied, de manière à limiter dans la mesure du possible le nombre de reports d'opérations planifiées dans les locaux de Beaumont 24.

Finalement, le CHUV et MV Santé sont parvenus à un accord signé le 21 décembre 2022, accord préalablement approuvé par le Conseil d'Etat. Depuis le 11 janvier 2023, l'activité a repris sur le site de Beaumont 24, dans les locaux désormais administrés par le CHUV.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux questions qui lui sont posées.

Réponses aux questions

1) Quelles sont les conséquences financières pour le CHUV de la résiliation du contrat avec MV Santé (dette de MV Santé auprès du CHUV, éventuelles pénalités liées à la résiliation du contrat, etc.) ?

Le litige avec les administrateurs de la société MV Santé Beaumont SA résultant de la résiliation du contrat avec MV Santé Beaumont SA s'est résolu par un accord transactionnel qui prévoit le règlement suivant par le CHUV, après réduction des prétentions plus élevées avancées dans le cadre des négociations :

- Abandon de l'entier des arriérés de MV Santé relatifs à la facturation par le CHUV de ses honoraires de médecins et d'autres prestations comme la vente de médicament, pour un montant estimé à CHF 4'600'000 ;
- Contrepartie pour les interventions stationnaires effectuées durant la pandémie de COVID-19 (années 2020 et 2021) à hauteur de CHF 807'000 ;
- Règlement pour solde de tout compte et sans reconnaissance de responsabilité permettant de solder le litige pour CHF 4'000'000 ;
- Couverture de l'entier des frais fixes d'exploitation, comprenant les loyers et les charges de personnel pour les mois de novembre et décembre 2022 ; le montant, estimé prudemment à CHF 1'800'000 au bouclage des comptes, a finalement atteint CHF 1'500'000.- ;
- Par ailleurs, le CHUV reprend les actifs et passifs d'exploitation pour un montant net proche de l'équilibre selon un bilan provisoire. Les actifs d'exploitation repris comprennent notamment des équipements pour un montant de CHF 1'700'000 et des stocks de matériel pour environ CHF 1'000'000.-.

Seule une partie de ces sommes étaient dues au 31 décembre 2022. Le complément a fait l'objet d'estimations pour l'enregistrement des charges sur l'exercice 2022. Le CHUV a également pris en compte à la clôture des comptes 2022 pour CHF 1'800'000.- de risques éventuels sur les actifs et passifs d'exploitation à reprendre de MV Santé Beaumont SA, les conditions contractuelles prévoyant la reprise aux valeurs comptables de la société cédante.

Enfin, le CHUV avait déjà constitué, au 31 décembre 2021, une provision sur les dettes de MV Santé Beaumont SA pour CHF 3'100'000 en raison de l'ampleur des arriérés à cette date et des signes d'un risque accru d'insolvabilité de la société. L'impact sur les comptes 2022 est donc d'environ CHF 10 millions.

Les risques estimés se sont réalisés pour environ CHF 1'500'000.-, principalement pour des correctifs de valeur sur des équipements et installations, certes disponibles pour l'exploitation, mais dont les principes d'évaluation ne correspondaient pas aux principes du CHUV. Le coût total pour l'institution a ainsi atteint à ce jour une somme de l'ordre de CHF 12.5 millions (soit les CHF 10 millions à charge de 2022, comprenant des comptes de régularisation finalement excédentaires pour CHF 600'000 – CHF 300'000 sur les frais d'exploitation et CHF 300'000 sur les risques – ainsi que les CHF 3.1 millions de provision sur créances constituée antérieurement).

Lors des discussions sur la situation financière de la société qui ont précédé la résiliation de l'accord de collaboration, les administrateurs de MV Santé Beaumont SA requéraient, en vue d'en assurer la pérennité future, un nouveau modèle de financement qui aurait coûté au CHUV, dans le meilleur des cas, au moins CHF 1 million de plus en moyenne par année, et qui correspondait dans les faits à l'octroi d'une garantie de déficit (susceptible d'ailleurs de constituer une infraction à la loi sur les subventions).

Au final, par cette transaction, le CHUV a été en mesure de reprendre le centre de chirurgie ambulatoire, comprenant l'ensemble de ses équipements et la disposition des locaux équipés spécifiquement par le bailleur. Il a bénéficié de la possibilité d'en reprendre le personnel (selon les modalités décrites en réponse à la question 6) qui est un personnel formé, rare et disponible immédiatement dans un contexte de pénurie grave. Cette transaction a également permis au CHUV de redémarrer l'activité chirurgicale dès le 11 janvier 2023 (voir également la réponse à la question 5). Enfin, s'il avait fallu attendre la décision finale de la Chambre patrimoniale cantonale dans le cadre des procédures judiciaires en cours, l'activité de chirurgie ambulatoire dans les locaux de Beaumont 24 auraient été à l'arrêt bien plus longtemps, augmentant ainsi les reports d'opérations avec des effets délétères pour les patients.

Le coût pour le CHUV correspond au prix payé pour sortir d'une impasse extrêmement préjudiciable pour les patients, pour le CHUV, pour son fonctionnement, pour ses coûts de production (obligation de faire de l'ambulatoire au bloc central), pour la motivation de ses chirurgiens et de son personnel soignant en salle, ainsi que pour son image. L'opération permet par ailleurs au CHUV de poursuivre ses activités de chirurgie ambulatoire dans un contexte financier plus serein, libéré d'une menace de dégradation aux conséquences encore plus dommageables à long terme.

2) À combien s'élèvent les indemnités versées ces dernières années par le CHUV à MV Santé, notamment en lien avec le taux d'occupation des locaux ?

Le CHUV a versé, dès 2017 et jusqu'en octobre 2022, un total de CHF 5.0 millions, soit une moyenne annuelle d'environ CHF 900'000. Ces rétributions visaient à prendre globalement en compte les éléments suivants :

- Une couverture pour l'insuffisance de volume apporté en termes de nombre d'opérations effectuées dans le centre, ceci en relation avec un objectif annuel fixé en commun par les partenaires ;
- Une compensation pour prendre en considération le fait que MV Santé Beaumont SA garde des plages opératoires disponibles pour les urgences du CHUV ;
- La fourniture par MV Santé Beaumont SA de prestations de formation aux médecins et soignants, en particulier en anesthésie.

3) Quelle action le Conseil d'État entreprend-il pour récupérer auprès de MV Santé les montants qui n'ont pas été payés au CHUV ?

L'accord conclu avec MV Santé Beaumont SA, dont les principes ont été validés par le Conseil d'Etat le 20 décembre 2022, prévoit que le CHUV abandonne définitivement ses créances.

Préalablement à la signature de l'accord, la mise aux poursuites de la société a été envisagée mais les conséquences pour l'avenir d'une telle solution en termes opérationnels ont été considérées comme potentiellement très problématiques ; la conclusion d'un accord a donc été jugée comme préférable pour l'avenir immédiat et futur de la chirurgie ambulatoire, pas uniquement du CHUV, mais de toute la région lausannoise.

4) Le Conseil d'État n'est-il pas d'avis qu'il aurait dû réagir plus tôt à la dégradation de la collaboration avec MV Santé, sachant qu'en 2018, un audit de la Cour des comptes a alerté sur une situation déjà préoccupante ?

Suite à l'intervention de la Cour des comptes, un certain nombre de mesures ont été prises pour répondre à ses recommandations. En particulier, les indemnités évoquées à la question 2 ont été mises en place.

Entre 2017 et 2019, la société MV Santé Beaumont SA a présenté un résultat net équilibré. Dès 2020, celui s'est à nouveau dégradé progressivement. Durant la pandémie de COVID-19, les enjeux opérationnels ont nettement pris le pas sur les questions financières, puisqu'un nombre important d'opérations stationnaires a pu être réalisé au centre de chirurgie ambulatoire.

La situation s'est tendue au début de l'année 2022 avec un non-respect du plan de paiements existant par MV Santé Beaumont SA et des revendications de rémunération supplémentaire de leur part. A partir de ce moment-là, le CHUV a pris des mesures graduelles visant à clarifier, puis résoudre la situation.

5) Le CHUV est-il en mesure de reprendre rapidement le programme des opérations prévues en chirurgie ambulatoire, de manière à limiter les conséquences négatives pour les patient·es ?

La reprise du programme opératoire a débuté le 11 janvier 2023. A fin avril 2023, le CHUV était en mesure d'exploiter 5 salles sur les 7 dont dispose le centre (auparavant, 1.5 salles étaient utilisées par des chirurgiens hors CHUV). Durant les quatre premiers mois 2023, les chirurgiens de l'institution ont pu réaliser dans le centre environ 75% des interventions qu'ils effectuaient en moyenne chez MV Santé Beaumont SA les années précédentes, et tous les services habitués à y opérer ont pu y reprendre des activités.

6) Le directeur du CHUV a annoncé dans les médias que les employé·es seraient désormais engagés par l'hôpital « aux mêmes conditions ». Ces conditions sont-elles bien conformes à la Loi sur le personnel de l'État de Vaud et aux autres dispositions légales qui fixent les rapports contractuels des employé·es du CHUV ?

Tous les dossiers des collaboratrices et collaborateurs, ainsi que leurs contrats ont été traités selon les dispositions de la Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers) et selon les règles DECFO applicables, en respectant les enclassements prévus et les échelons réglementaires. Au final, sur les 61 propositions de contrat, 51 collaboratrices et collaborateurs ont accepté le transfert au CHUV, dont 4 dans le domaine de la logistique, 42 soignant·es et 5 médecins anesthésistes.

7) Le directeur du CHUV a annoncé dans les médias qu'il reste très favorable aux partenariats public-privé malgré l'échec de la collaboration avec MV Santé. Le Conseil d'État ne devrait-il pas au contraire renoncer à de tels partenariats pour tirer de manière conséquente les leçons de cet échec ?

La question d'un partenariat public-privé et de sa pertinence doivent se comprendre sous l'angle de l'activité que l'on consent de déléguer.

En ce qui concerne le CHUV, le premier principe qui doit tendre dans ce type de partenariat est précisément celui de déléguer des activités qui ne s'inscrivent pas prioritairement dans les missions d'un hôpital universitaire, tout en étant indispensable pour ses activités cliniques courantes. C'est le cas de la chirurgie ambulatoire, qui est une activité indispensable et obligatoire, d'un point de vue clinique et opératoire courants pour le CHUV, tout en étant complémentaire des activités de pointe d'un hôpital universitaire.

Le second principe est que par cette délégation on évite de mélanger l'activité ambulatoire et la chirurgie de pointe de type universitaire dans une même plateforme. Pour le succès de la chirurgie ambulatoire, un parcours complètement séparé de celui de la chirurgie stationnaire est indispensable. Par ailleurs et selon la législation fédérale (Ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins, OPAS, art. 3c) certaines interventions précisées sur une liste (Annexe 1a de l'OPAS) doivent obligatoirement se réaliser en ambulatoire, ce que le CHUV peut réaliser à Beaumont 24 dans une entité distincte du reste de l'activité chirurgicale du CHUV.

Un partenariat public-privé garde en principe son sens dans ce type de délégation d'activité. L'échec du partenariat avec MV Santé ne remet pas en cause ce fondement, mais incite à rechercher un modèle différent, qui soit efficace sur le long terme et suffisamment agile pour qu'il puisse s'adapter aux changements inévitables de l'activité, des charges induites et de la valorisation de celle-ci via la facturation, tout en prenant en compte les spécificités d'un hôpital universitaire.

Conclusion

Le Conseil d'Etat a conscience que les décisions difficiles qui ont été prises ont eu un impact sur les patients dont les opérations chirurgicales, planifiées pour certaines de longue date, ont été annulées, parfois au dernier moment. La situation d'attente a également été pénible pour le personnel de MV Santé Beaumont SA qui était dans l'incertitude, ainsi que pour les chirurgiens du CHUV qui n'ont pas pu opérer les patients en attente d'intervention.

Comme cela a été rappelé, le CHUV a rapidement mis en place des mesures visant à minimiser au maximum les impacts négatifs sur les patients. La reprise de l'activité par le CHUV dès le 11 janvier 2023 a permis à celui-ci de se doter d'une structure fonctionnelle dotée des équipements nécessaires, et de reprendre une grande partie du personnel de MV Santé Beaumont SA, constitué de collaboratrices et collaborateurs qualifié-es, provenant de domaines en forte pénurie sur le marché de l'emploi.

Le Conseil d'Etat constate que le partenariat public-privé entre MV Santé Beaumont SA et le CHUV ne permettait plus, lors de ses derniers mois, de garantir la pérennité sur le long terme des opérations chirurgicales ambulatoires sur le site de Beaumont 24, en raison de la situation financière de la société. Cela ne remet pas en cause le principe même des partenariats public-privé. Le Conseil d'Etat a la conviction que ceux-ci s'avèrent fructueux lorsque les intérêts de l'Etat et de l'économie privée sont complémentaires, quand le cadre permettant une saine collaboration est posé, et dans la mesure où les deux parties respectent les engagements qu'ils prennent l'un envers l'autre.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 31 mai 2023.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

A. Buffat