



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Nadine Gobet / Stéphane Peiry

2014-CE-52

Qu'envisage de faire le Conseil d'Etat pour assainir les finances de l'HFR ?

I. Question

Lors de la session de février 2014, le Grand Conseil a accepté des crédits supplémentaires compensés du budget 2013 de l'ordre de 28'171'000 francs, dont 15'600'000 francs uniquement pour les contributions pour les hospitalisations hors canton, soit les 55% du total des crédits supplémentaires.

D'autre part, après un premier exercice sous l'égide du nouveau financement hospitalier, les comptes 2012 de l'HFR se sont soldés par un déficit de 5'402'362 francs. Il convient d'y ajouter le financement transitoire à charge également du canton qui s'élevait à 42'933'747 francs. Pour 2012, l'Etat apporte ainsi une contribution totale de 48'336'109 francs au financement de l'HFR et ce, sans compter les prestations d'intérêt général.

Face à la situation financière délicate que connaît l'HFR, en lien notamment avec les difficultés rencontrées dans le cadre des négociations tarifaires, il est indispensable de poursuivre les efforts entrepris dans la recherche d'efficience, afin notamment de diminuer le déficit et de réduire le financement transitoire à charge de l'Etat.

L'équilibre financier doit demeurer l'objectif, même si l'éventualité de difficultés avait été prise en considération lors de l'élaboration de la nouvelle loi concernant le financement des hôpitaux et les maisons de naissance en automne 2011. Il est en effet prévu à l'article 8 que les comptes de l'HFR doivent en principe être équilibrés. Si une éventuelle perte cumulée au bilan provenant des exercices 2012 et suivants excède 3% des charges annuelles d'exploitation du dernier exercice, l'établissement doit, dès l'exercice suivant, prendre des mesures pour couvrir le dépassement sur une période de trois exercices comptables.

Concrètement, cela signifie par exemple que la perte cumulée calculée sur les charges annuelles d'exploitation ne peut dépasser 13'000'000 francs en prenant comme base de référence l'exercice 2012 qui totalise des charges d'exploitation pour 434'551'243 francs.

Si l'on prend en considération la perte réalisée sur l'exercice 2012, il suffirait que les deux prochains exercices soient du même ordre pour que des mesures doivent légalement être prises par l'HFR, au sens de l'art. 8 de la loi précitée.

Même si nous n'en sommes pas encore là, il convient d'anticiper les problèmes et de chercher des solutions en amont. Pour atteindre cet objectif, outre les réflexions sur la planification hospitalière, l'une des autres sources réside inévitablement dans le domaine de la gestion des ressources

humaines, sachant que le 65% du coût d'une prestation hospitalière est induit par des dépenses liées au personnel.

Cette situation n'a d'ailleurs pas échappé au Conseil d'Etat qui, au point 2.3 de sa réponse au postulat Jean-Pierre Siggen / Yvonne Stempfel-Horner de mai 2012, fait un rapport détaillé des conditions de travail à l'HFR.

On y apprend notamment "qu'avec l'introduction d'une structure tarifaire unique (DRG), une comparaison (benchmarking) au niveau suisse est désormais possible et que sur la base de ces résultats, les assureurs ont revendiqué une baisse importante des tarifs fribourgeois.

Selon les analyses de tarifsuisse SA, le HFR serait, avec un tarif de base (base rate) de 10'770 francs, l'un des hôpitaux les plus chers parmi les 74 analysés."

Au niveau des salaires, des études comparatives ont été réalisées d'une part, entre les hôpitaux publics de Suisse romande et d'autre part, sur l'ensemble du territoire par l'Association des hôpitaux de Suisse. Leurs conclusions sont identiques, à savoir que les salaires du personnel hospitalier du canton de Fribourg sont plus élevés que la moyenne suisse, mais résultent de l'outil d'évaluation multicritères EVALFRI adopté par le canton.

Dès lors, force est d'admettre que la marge d'autonomie du Conseil d'administration est relativement faible. Néanmoins, des réflexions doivent pouvoir être menées dans l'allocation des ressources, sans remettre en cause d'une part, la protection des droits acquis pour les collaborateurs de l'HFR et d'autre part, la qualité des prestations et des soins.

Par conséquent, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Qu'envisage de faire le Conseil d'Etat pour endiguer la dégradation des finances du HFR qui ont un impact important sur nos finances cantonales ?
2. Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat considère-t-il que l'HFR dispose d'une autonomie suffisante pour pouvoir gérer ses ressources humaines tout en respectant les exigences légales (loi sur l'hôpital fribourgeois et loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance) ?
3. Le Conseil d'Etat serait-il prêt à réévaluer les processus de gestion du personnel, y compris le rôle du Service du Personnel et d'Organisation (SPO) ou à adopter un règlement du personnel propre à l'HFR ? Ne devrait-il pas envisager des réflexions interdépartementales à ce sujet ?
4. Est-ce que l'art. 37 de la loi sur l'hôpital fribourgeois qui traite du statut du personnel ne devrait pas être adapté en conséquence ?

25 février 2014

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. *Qu'envisage de faire le Conseil d'Etat pour endiguer la dégradation des finances du HFR qui ont un impact important sur nos finances cantonales ?*

L'analyse de l'évolution du montant à charge de l'Etat dément l'affirmation qu'il y aurait une dégradation des finances du HFR (cf. également la réponse du Conseil d'Etat à la question 2014-CE-33 Didier Castella – Stratégie HFR et conséquences financières pour la collectivité publique). En 2011, l'Etat a pris en charge le déficit de l'HFR pour un montant de Fr. 189 mio alors que, pour 2012 et 2013, l'Etat a payé un montant total de respectivement Fr. 166 mio et Fr. 172 mio (à relever que les comptes de l'Etat présentent des montants de Fr. 161.6 mio pour 2012 et Fr. 181.6 mio pour 2013, en raison d'un décalage temporel des paiements).

Les coûts du HFR semblent élevés selon le benchmarking effectué dans le cadre des négociations tarifaires. Les coûts des hôpitaux retenus rendent toutefois difficile une comparaison, car ils ne prennent pas en compte les mêmes éléments. En effet, les montants pris en charge à titre de prestations d'intérêt général et autres prestations répondant à un besoin de santé publique varient fortement d'un canton à l'autre. Pour ce qui concerne le canton de Fribourg, le travail d'identification des prestations d'intérêt général et des autres prestations, actuellement encore contenues dans le financement transitoire, est toujours en cours à ce jour. Ce n'est qu'une fois cette démarche terminée que sera connue la structure exacte des prestations du HFR et de leur coût et que des comparaisons avec d'autres hôpitaux seront possibles.

Par ailleurs, le HFR analyse toutes les possibilités pour améliorer son efficacité. Des mesures à court terme ont déjà été prises. Et, surtout, la stratégie adoptée en 2013 pose les jalons de l'amélioration à moyen et à long terme de l'efficacité de l'établissement.

Enfin, avec le plan financier révisé 2015-2018, le montant total à charge de l'Etat pour le HFR diminuera encore de 16 millions de francs à l'horizon 2016 par rapport à la planification 2012-2016, cela même si, en parallèle, la part de l'Etat au financement des prestations stationnaires passera à 55%. Il augmentera toutefois sur la période 2015-2018 de 14.7 millions de francs, dont 7.3 millions dus uniquement à l'obligation légale d'augmenter la part de l'Etat de 51% en 2015 à 55% en 2018.

2. *Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat considère-t-il que l'HFR dispose d'une autonomie suffisante pour pouvoir gérer ses ressources humaines tout en respectant les exigences légales (loi sur l'hôpital fribourgeois et loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance) ?*

Afin de tenir compte des particularités liées à la gestion et à l'exploitation du HFR, la loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR) concède au conseil d'administration un certain nombre de compétences normalement réservées, par la législation sur le personnel de l'Etat, au Conseil d'Etat ; pour faire usage de ces compétences, le conseil d'administration doit adopter des règlements y relatifs et les soumettre au Conseil d'Etat pour approbation (art. 37 LHFR). Ainsi par exemple, un règlement sur la formation continue propre au HFR a été élaboré par le conseil d'administration et approuvé dernièrement par le Conseil d'Etat. Ce règlement tient compte des particularités de la formation continue du personnel soignant notamment.

Au surplus, des conditions particulières peuvent être fixées par des règlements adoptés par le conseil d'administration et approuvés par le Conseil d'Etat pour le directeur ou la directrice

général-e et le directeur ou la directrice médical-e, les médecins-chef-fe-s et leurs adjoints ainsi que les autres médecins (art. 38 LHFR).

En revanche, il est vrai que le HFR ne bénéficie pas d'autonomie dans un domaine important, à savoir celui de la fixation de la classification des fonctions dans l'échelle normale des traitements. En effet, l'article 12 al. 2 let. h LHFR réserve au Conseil d'Etat la compétence d'arrêter la classification des emplois et les conditions salariales.

Pour mémoire, lors du traitement du projet de LHFR au Grand Conseil, le principe de la soumission du personnel du HFR à la loi sur le personnel de l'Etat (LPers) n'a fait l'objet d'aucune discussion au sein de la commission parlementaire, ni en plénum ; avec le projet de loi, il a été accepté au vote final, le 27 juin 2006, par 95 voix sans opposition ni abstention.

Il est vrai que l'application du système EVALFRI produit des résultats en matière de classification des fonctions, notamment dans le domaine des soins, qui paraissent plus attractifs que dans d'autres hôpitaux suisses. Cette situation est due au fait qu'EVALFRI mesure les charges et inconvénients d'une fonction en faisant abstraction du marché du travail et des niveaux des salaires payés sur ce marché pour chaque fonction. L'élément marché du travail est en effet pris en compte par d'autres paramètres et mécanismes contenus dans la LPers. La formation de base minimale exigée joue un rôle important (58%) dans l'évaluation et la classification finale par EVALFRI. L'exigence minimale de formation pour la fonction d'infirmière est un bachelors d'une haute école spécialisée (HES). Les professions ayant le même profil d'exigences ont été toutes classées, dans l'administration centrale et dans les autres établissements de l'Etat soumis à la LPers, au moins en classe 18 (p.ex. ingénieur HES, assistant social HES, collaborateur administratif supérieur HEG, etc.) et la classe 20 est accessible pour certaines fonctions de conduite et/ou selon la spécialisation. Dans ces fonctions, les comparaisons salariales démontrent que le canton de Fribourg se situe dans la moyenne Suisse ou légèrement en dessous et que, dans certaines professions, il est même difficile de pouvoir engager des personnes par rapport au niveau salarial offert. Or, les infirmières HES sont toutes classées en classe 17, donc une classe de moins pour une formation équivalente du type HES. Le constat que le niveau salarial des infirmières au HFR est plus élevé qu'en moyenne suisse s'explique en grande partie par le fait que, dans beaucoup de cantons alémaniques, les exigences de formation ne se situent pas au niveau d'une HES mais à un niveau plus bas. Or, cette situation est aussi en train de changer dans ces cantons. Les statistiques montrent que, du point de vue salarial, le canton de Fribourg est environ de 6% à 10% supérieur à la moyenne du marché, en tenant compte des salaires minimum et maximum. Cette situation crée certes des dépenses supplémentaires ; en revanche, elle améliore sensiblement le positionnement du HFR sur un marché de l'emploi tendu et lui permet de bénéficier de personnel compétent. Le Conseil d'Etat va toutefois demander au Conseil d'administration d'assouplir le cadre actuel.

Une piste supplémentaire de réflexion pourrait se situer au niveau de la structure organisationnelle, par exemple en ce qui concerne le ratio entre le nombre d'infirmières HES par rapport aux assistantes en soins communautaires (ASSC) ou d'autres fonctions soignantes et médico-techniques pour fournir les prestations à des coûts comparables à d'autres hôpitaux suisses. Il appartient à la Direction du HFR d'analyser cette question et, cas échéant, de prendre les mesures utiles.

3. *Le Conseil d'Etat serait-il prêt à réévaluer les processus de gestion du personnel, y compris le rôle du Service du personnel et d'organisation (SPO) ou à adopter un règlement du personnel propre à l'HFR ? Ne devrait-il pas envisager des réflexions interdépartementales à ce sujet ?*

Préalablement, le Conseil d'Etat souligne qu'à défaut de base légale, il ne lui est pas possible d'adopter un règlement du personnel propre au HFR. Il rappelle que la LPers s'applique aux personnes qui exercent une activité au service de l'Etat et qui sont rémunérées pour cette activité (art. 2 LPers), à savoir les collaborateurs et collaboratrices de l'administration cantonale – y compris des établissements personnalisés de l'Etat (ci-après : établissements) –, du Secrétariat du Grand Conseil et de l'ordre judiciaire. A l'instar du HFR, les établissements suivants sont également des établissements personnalisés au sens de la LPers:

- > l'Université ;
- > l'Office cantonal du matériel scolaire ;
- > les Etablissements de Bellechasse ;
- > l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments ;
- > l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg ;
- > l'Etablissement d'assurance des animaux de rente ;
- > l'hôpital fribourgeois ;
- > le Réseau fribourgeois de santé mentale ;
- > l'Etablissement cantonal des assurances sociales ;
- > la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

En ce qui concerne le rôle du Service du personnel et d'organisation (ci –après : le SPO) il convient de rappeler ses attributions légales (art. 12 LPers). Ainsi, le SPO:

- > veille à l'application uniforme de la présente loi et des lois spéciales concernant le personnel de l'Etat et de ses établissements ; à cet effet, il donne des préavis ou établit des directives ;
- > développe les instruments de gestion centralisés ;
- > gère le logiciel relatif à la gestion et aux salaires du personnel ;
- > assure la gestion des salaires du personnel de l'Etat, à moins que des motifs de rationalisation ne commandent une décentralisation, notamment au profit des établissements ;
- > est organe de conseil, de contrôle, de rapport et de préavis au Conseil d'Etat, aux Directions et aux établissements dans tous les domaines relatifs au personnel ;
- > exerce toutes les autres attributions qui lui sont expressément dévolues par la présente loi et ses dispositions d'exécution ou par les lois spéciales.

Le SPO n'a pas de compétences décisionnelles envers un établissement ou un service de l'Etat, mais émet des préavis obligatoires dans les divers processus de gestion du personnel. Lorsqu'une autorité d'engagement (Direction ou établissement) n'entend pas suivre le préavis du SPO et que les parties ne trouvent pas une solution au problème, c'est le Conseil d'Etat qui tranche. Il en va de même pour le HFR. Pour coordonner les activités entre le SPO et les établissements, la LPers prévoit la possibilité de créer des entités de gestion du personnel (art. 13 LPers) qui sont les répondants fonctionnels du SPO. La délégation de compétences du SPO à l'entité de gestion concernée est régie par des conventions soumises à approbation du Conseil d'Etat. Une telle convention est actuellement en discussion. Elle permettra notamment de simplifier les processus et de définir le degré d'autonomie du HFR en matière de gestion du personnel.

4. *Est-ce que l'art. 37 de la loi sur l'hôpital fribourgeois qui traite du statut du personnel ne devrait pas être adapté en conséquence ?*

L'article 37 LHFR pose le principe de la soumission du personnel du HFR à la législation sur le personnel de l'Etat (al. 1) et énumère certaines compétences déléguées au conseil d'administration (al. 2). Le Conseil d'Etat va toutefois demander au Conseil d'administration d'assouplir le cadre actuel.

En revanche, les aspects relevant des processus de gestion de personnel peuvent être simplifiés dans le cadre de la convention entre le SPO et le HFR.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu d'épuiser la marge de manœuvre donnée par le cadre légal actuel.

30 juin 2014