



Avis du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur
le rapport d'information de la commission Santé au Grand Conseil
relatif à
un projet de loi portant modification de la loi sur l'Etablissement hospitalier multisite cantonal (LEHM)

(Du 14 janvier 2015)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le Conseil d'Etat confirme l'avis exprimé devant la commission Santé selon lequel le projet de loi 12.169 visant à supprimer le Conseil d'administration de l'EHM (aujourd'hui: HNE) n'est à l'évidence pas l'outil approprié, pour résoudre les principaux problèmes de gouvernance que rencontre cette institution depuis plusieurs années et pour conduire les importantes, nombreuses et urgentes réformes à mener dans le domaine de la santé en général, hospitalier en particulier. Partant, plutôt que de suivre la proposition de la commission Santé de suspendre ses travaux jusqu'à droit connu sur les règles en matière de gouvernance que le Conseil d'Etat présentera dans les prochains mois, ce dernier préconise de classer sans plus attendre le projet de loi 12.169, en même temps que les postulats 09.152 et 12.124 qui y sont étroitement liés de par leur matière. Ces règles de gouvernance ne changeront pas la position qu'il est déjà en mesure d'émettre aujourd'hui.

1. DEVELOPPEMENT

Le Conseil d'Etat tient en préambule à confirmer ici l'avis exprimé oralement devant la commission Santé, dont il est fait état dans le chapitre 4.2 du rapport 12.169, à savoir qu'il est opposé au projet de loi 12.169, pour les raisons mentionnées ci-après.

Il entend, en premier lieu, relever que l'articulation "Grand Conseil – Conseil d'Etat – Conseil d'administration – Direction générale" a démontré qu'elle pouvait très bien fonctionner dans un large nombre de domaines ces dernières années (SCAN, BCN, CCAP, NOMAD, CNP, etc.), même si des améliorations sont toujours possibles.

Il est donc convaincu que les problèmes de gouvernance rencontrée par l'HNE depuis plusieurs années ne sont pas à chercher dans cette organisation, mais résultent d'une série d'autres facteurs, qu'il peut synthétiser comme suit:

- difficulté du Grand Conseil à assumer pleinement le choix de faire de l'institution HNE un établissement autonome et de lui laisser, par conséquent, une certaine latitude dans son organisation;
- corolairement, compétences et responsabilités enchevêtrées et dispositions légales parfois même contradictoires;
- contexte politique tendu depuis plusieurs années, peu favorable par conséquent à la prise de décisions au sein de chacun des différents organes;
- par voie de conséquence, retard accumulé dans l'adaptation de l'institution au contexte national en évolution drastique et rapide, en particulier depuis la réforme du financement hospitalier dans le cadre d'une révision partielle de la LAMal dont les principaux effets se sont déployés en 2012. Pression encore accrue sur l'institution du fait de ce retard accumulé;
- environnement national et contextes politique ainsi que financier cantonaux difficiles, lesquels ont focalisé l'attention et les énergies, retardé la consolidation de l'HNE comme institution unique et nuisent à l'émergence d'une culture d'entreprise et d'un projet commun à toutes ses entités.

Le Conseil d'Etat tient, en second lieu, à souligner qu'engager aujourd'hui un projet de réforme du cadre institutionnel de l'HNE, alors que toutes les questions précitées restent à régler, que les défis s'accumulent s'agissant de l'organisation spatiale, de la structure financière et du positionnement stratégique de l'HNE dans un contexte qui se veut très fortement concurrentiel et en très rapide évolution, ne ferait que détourner vers des questions non prioritaires l'énergie nécessaire pour affronter ces enjeux ainsi que reconstruire une institution solide, attractive, suscitant la confiance et répondant aux besoins prioritaires des neuchâteloises et des neuchâtelois. Partant, une telle démarche ne pourrait que l'affaiblir durablement, si ce n'est définitivement, ce que le Conseil d'Etat veut, à tout prix, éviter.

Pour le surplus, le Gouvernement tient à relever que le Conseil d'administration constitué au début de la législature est un organe solide, composé de personnalités engagées et compétentes, aux profils diversifiés, qui assument leurs responsabilités et apportent une vision externe riche à l'institution, qui en a besoin pour ébaucher un projet d'avenir et relever les défis susmentionnés.

Indépendamment des considérations politiques et managériales qui précèdent, le Gouvernement entend rappeler, comme il l'a déjà fait devant la commission Santé, que le projet de loi 12.169, par la suppression du Conseil d'administration et surtout par le transfert des compétences de cet organe au Conseil d'Etat qu'il préconise, est de nature à créer un sérieux problème de conflits d'intérêts. Le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité, devrait, si ce projet de loi est adopté, rendre des décisions dont l'HNE - alors dirigé par le même Conseil d'Etat - serait le destinataire, respectivement le bénéficiaire, que ce soit en matière de planification et de liste hospitalières (art. 39 LAMal) ainsi que de tarifs pour les activités hospitalières ou ambulatoires à l'hôpital (art. 46, al. 4; 47; 48, al. 1 à 3; 51; 54; 55 LAMal), de limitation d'admission à pratiquer des médecins à charge de l'assurance obligatoire des soins (art. 55a LAMal) et d'autorisation pour la mise en service d'équipements techniques lourds ou autres équipements de médecine de pointe (art. 83b de la loi de santé (LS)). Sur la base d'expériences récentes, il ne fait aucun doute que certains concurrents de l'HNE ne manqueront pas d'exploiter ce type de situations devant les tribunaux, vu les enjeux et la sensibilité des thématiques couvertes. Il faut rappeler que les décisions prises en application des dispositions ci-dessus, qui sont de la compétence des gouvernements cantonaux, peuvent faire l'objet d'un recours, devant le Tribunal administratif fédéral lorsqu'elles relèvent de la LAMal, ou devant le Tribunal fédéral pour celles résultant de la LS.

Par conséquent, le Conseil d'Etat souhaite le rejet et le classement définitif du projet de loi 12.169.

Il confirme qu'il travaille sérieusement aux questions liées à la gouvernance des partenariats et que la commission de gestion sera prochainement en mesure de travailler sur ce thème sur la base d'un projet qu'il lui présentera au début du printemps 2015. Il est néanmoins convaincu que celui-ci n'apportera aucune réponse pertinente concernant le projet de loi dont il est question ici, dès lors que, comme mentionné plus haut, les difficultés d'HNE ne sont pas liées à la structure de gouvernance, mais au cadre légal et aux facteurs rappelés plus haut.

Pour le reste, si le Gouvernement ne s'oppose pas à la suspension des travaux sur le projet de loi 12.169, il considère néanmoins cette proposition comme peu pertinente dès lors qu'il est convaincu que le projet de loi doit être classé et que cette option s'imposera également dans quelques mois. Il constate que, depuis plus de deux ans, la commission Santé a multiplié les séances consacrées à ce sujet sans aboutir, bien au contraire. Le Conseil d'Etat a par ailleurs récemment remis à ladite commission la liste des nombreux rapports qui lui seront adressés en 2015 dans le domaine de la santé et qu'elle devra traiter. Il considère dès lors comme une mauvaise priorité et un mauvais investissement le choix de consacrer, au cours de l'année à venir, encore du temps et de nouvelles séances au projet de loi qui fait l'objet du présent avis.

Partant, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter purement et simplement le projet de loi 12.169, sans attendre une reprise de ses travaux par la commission Santé. Il saisit l'occasion de rappeler qu'initialement le rapport de la commission devait, pour des questions d'unité de matière, traiter des postulats 09.152 et 12.124, dont le contenu figure ci-dessous in extenso, postulats dont il propose aussi le classement avec les mêmes motivations sur le fond.

Postulat du groupe socialiste (09.152), du 24 juin 2009

Pour un retour du politique dans les décisions hospitalières

La commission Santé du Grand Conseil n'a pas été convaincue par les propositions des projets de loi déposés par une majorité des Conseils généraux des ex-communes du Val-de-Travers et des deux villes des Montagnes. Si les propositions et leurs formes n'ont pas trouvé grâce aux yeux des commissaires, il apparaît que l'absence de la sensibilité politique cantonale dans la gouvernance d'Hôpital neuchâtelois est nuisible et a pour conséquences, entre autres, des replis identitaires ou autres tensions régionalistes et une cacophonie générale s'exprimant notamment par les nombreuses initiatives populaires contradictoires. Aussi est-il indispensable que les considérations politiques guident à l'avenir la gestion d'Hôpital neuchâtelois et soient des préoccupations constantes du Conseil d'administration et de la Direction générale.

Pour ce faire, les soussignés demandent au Conseil d'Etat d'étudier les moyens nouveaux et adéquats par lesquels le politique (Grand Conseil et surtout Conseil d'Etat) pourrait influencer la gouvernance d'Hôpital neuchâtelois et relayer ses préoccupations au sein du Conseil d'administration.

Signataires: T. Huguenin-Elie, C. Mermet, B. Hurni, S. Locatelli, A. Clerc-Birambeau, M. Castioni, S. Latrèche, M. Giovaninni, J.-P. Baer, A. Houlmann, D. Schürch, J. Lebel Calame, C. Borel, B. Nussbaumer, E. Flury et J. Hainard.

Postulat du groupe socialiste (12.124), du 27 mars 2012
Gouvernance d'HNe, ça suffit!

Depuis plusieurs années, les difficultés et les manquements liés à la gouvernance d'HNe préoccupent le Conseil d'Etat, comme le Grand Conseil.

Le groupe socialiste pense qu'une entité autonomisée comme HNe a eu du sens dans une phase intermédiaire, avec le regroupement des hôpitaux régionaux ou communaux. Aujourd'hui, il faut avoir le courage de tirer les conséquences des problèmes rencontrés et intégrer toutes les structures hospitalières sous la conduite du département et du service de la santé publique.

Le groupe socialiste demande au Conseil d'Etat d'examiner la possibilité et l'utilité de reprendre directement la gouvernance d'Hôpital neuchâtelois, afin d'en favoriser la gestion et de permettre un retour au calme rapidement. L'autonomisation d'entités si importantes, dépendant dans une telle mesure des finances de l'Etat, n'a plus de sens aujourd'hui.

Nous demandons que la structure prévue permette de réunir à moyen terme les autres structures autonomisées de la santé, en particulier le CNP et NOMAD, sous la même gouvernance.

Cosignataires: B. Nussbaumer, T. Huguenin-Elie, B. Hurni, S. Latrèche, B. Goumaz, G. Spoletini, L. Zwygart de Falco, S. Fassbind, A. Tissot Schulthess, S. Locatelli, A. Houlmann, M. Béguelin, M. Giovannini, A. Blaser, J.-C. Berger, Y. Boillod, F. Cuche, D. Mihailovic, L.-M. Boulianne, J. Hainard, M. Debély, M. Castioni, Ph. Loup, C. Borel et J.-P. Cattin.

2. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter, sans plus attendre, purement et simplement le projet de loi 12.169, plutôt que de donner suite à la proposition faite par la commission Santé, dans son rapport du 2 décembre 2014, de suspendre les travaux sur le projet précité jusqu'à droit connu sur les règles en matière de gouvernance des partenariats. Le Conseil d'Etat considère en effet, sur la base des réflexions en cours, que celles-ci ne changeront pas la position qu'il est déjà en mesure d'exprimer aujourd'hui dans le présent avis.

Il propose par la même occasion le classement des postulats 09.152 et 12.124 dont le Conseil d'Etat rappelle qu'ils devaient également être traités dans le cadre du rapport 12.169 de la commission Santé pour des questions d'unité de matière.

C'est dans cet esprit que notre autorité vous soumet les commentaires ci-avant et vous remercie par avance de les prendre en considération.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 14 janvier 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND