

Date de dépôt : 14 mars 2018

Réponse du Conseil d'Etat

**à la question écrite urgente de M. Murat Julian Alder :
Transparence en matière de prestations d'intérêt général (PIG)
dans le financement des hôpitaux**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 23 février 2018, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

Aux termes de l'art. 49 al. 3 LAMal¹, les cantons peuvent financer des prestations d'intérêt général (PIG) comprenant en particulier le maintien des capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale (let. a), ainsi que la recherche et la formation universitaire (let. b).

L'art. 16G LaLAMal² prévoit que :

«¹ Pour des raisons de santé publique, le Conseil d'Etat peut confier à certains établissements l'exécution de prestations relevant de l'intérêt général et non couvertes par une assurance en application de la législation fédérale, comme notamment la formation universitaire, la recherche, le service d'urgence, ou encore le maintien de capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale.

² Il détermine sa participation en fonction notamment du coût des prestations concernées et d'autres sources de financement. »

¹ RS/CH 832.10 Loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994 (LAMal).

² RS/GE J 3 05 Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 29 mai 1997 (LaLAMal).

Il ressort du rapport d'information n° 17.030 du Conseil d'Etat neuchâtelois à propos des subventions en faveur de l'Hôpital neuchâtelois (HNE) pour prestations d'intérêt général, du 4 octobre 2017³ que, sur un total de contributions à hauteur de 64 936 000 F :

- 42 295 950 F ont été versés pour des prestations identifiées ;
- 22 640 050 F correspondent à des « contributions versées à l'HNE pour des prestations restant à identifier (soit versées au titre de contributions PIG, de contributions de transition ou de contributions liées à l'institution) » (p. 4 du rapport).

En d'autres termes, à la date de la parution de ce rapport, dans le canton de Neuchâtel, environ un tiers des PIG n'étaient toujours pas identifiées, ce qui est pour le moins surprenant.

En se basant sur les chiffres d'une étude de l'Université de Bâle⁴, Avenir Suisse a relevé dans une autre étude, parue ce jour, qu'en 2015, dans le canton de Genève :

- le montant total des PIG s'élevait à 459 015 829 F ;
- soit par habitant : 947 F (contre 214 F en moyenne nationale) ;
- soit par lit pour soins aigus : 348 796 F (contre 76 814 F en moyenne nationale) ;
- soit par cas stationnaire (soins aigus) : 6692 F (contre 1445 F en moyenne nationale)⁵.

Ces montants s'avèrent tellement importants que l'auteur de la présente question écrite urgente se doit de reproduire ci-après l'impressionnant tableau comparatif établi par Avenir Suisse.

³ Disponible sous le lien suivant : http://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2017/17030_CE.pdf

⁴ Université de Bâle, Felder Stephan, Différences de tarifs et de financement entre hôpitaux publics et cliniques privées dans le secteur des soins aigus stationnaires, 2013-2015, 15 septembre 2017 ; disponible sous le lien suivant : http://www.privatehospitals.ch/fileadmin/user_upload/news/Felder_Differences_de_tarifs_et_de_financement.pdf

⁵ Avenir Suisse, Une politique hospitalière saine – Plus de transparence, plus de souveraineté du patient, moins de cantonalisme, 6 février 2018, p. 38 ; disponible sous le lien suivant : https://www.avenir-suisse.ch/files/2018/02/2017_ad_spitalpolitik_fr_online.pdf

Tableau 2

Genève paie 947 francs de PIG par habitant, Zoug seulement 8 francs

Canton	Total de PIG en 2015 en francs	Par habitant en 2015 en francs	Par lit pour soins aigus en 2015 en francs	Par cas stationnaire (soins aigus) en 2015 en francs
AG	15 730 861	24	10 512	177
AI	2 304 818	144	128 045	2 418
AR	448 290	8	1 910	31
BE	130 110 405	128	42 656	726
BL	19 790 701	70	30 219	585
BS	150 359 071	784	128 172	2 359
FR	60 750 033	198	118 053	2 189
GE	459 015 829	947	348 796	6 692
GL	5 529 790	138	68 353	1 160
GR	39 426 961	201	63 326	1 184
JU	20 084 994	276	147 684	2 812
LU	20 018 639	50	19 736	369
NE	70 532 950	396	188 289	3 630
NW	3 751 000	88	48 714	696
OW	8 350 339	225	146 497	2 296
SG	38 637 093	77	23 641	485
SH	18 213 878	228	95 561	1 788
SO	49 293 423	185	90 298	1 579
SZ	6 283 856	41	23 606	395
TG	7 141 541	27	11 930	232
TI	15 243 315	43	10 742	251
UR	4 186 678	116	58 148	1 052
VD	460 433 226	595	200 607	4 147
VS	7 621 205	23	11 358	215
ZG	936 831	8	4 220	64
ZH	170 322 114	116	37 879	722
CH	1 784 517 841	214	76 814	1 445

■ Minimum par colonne

■ Maximum par colonne

Source: Felder 2017, propres calculs

Selon les chiffres de ce tableau, il semblerait qu'à lui seul le canton de Genève verserait plus d'un quart des PIG à l'échelle du pays (459 015 829 F rapportés à un total national de 1 784 517 841 F), alors que sa population représente moins de 6% de la population nationale.

*Comme le relève par ailleurs Avenir Suisse dans son étude de ce jour⁶ :
« dans les cantons de Vaud (595 francs), Bâle-Ville (784 francs) et Genève (947 francs), les PIG versées par habitant représentent plus du double de la moyenne nationale. Ces trois cantons disposent certes chacun d'un hôpital universitaire, ce qui pourrait aller de pair avec des dépenses supérieures pour la recherche et l'enseignement. Mais en observant les cantons de Berne et Zurich, qui exploitent eux aussi chacun leur hôpital universitaire, on s'aperçoit qu'il en va autrement : les PIG par habitant sont de 116 francs à Zurich et de 128 francs à Berne, nettement en dessous de la moyenne suisse. »*

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat est respectueusement invité à répondre aux questions suivantes :

- 1. A quoi correspondent, en détail, les prestations d'intérêt général (PIG) au sens des art. 49 al. 3 LAMal et 16G LaLAMal dans le canton de Genève ?*
- 2. Quel est le coût exact, en francs suisses, de chacune de ces PIG ?*
- 3. Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il des coûts aussi élevés et disproportionnés en comparaison des autres cantons suisses ?*
- 4. Le Conseil d'Etat a-t-il l'intention de prendre des mesures afin que les PIG telles que définies dans le canton de Genève soient ramenées à des niveaux de ceux de cantons comparables, à l'image de Zurich et Berne ? Dans l'affirmative, quelles sont les mesures et l'échéancier prévus ?*

Que le Conseil d'Etat soit remercié par avance de ses réponses.

⁶ Ibid.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat a pris connaissance des questions et y répond comme suit :

1. A quoi correspondent, en détail, les prestations d'intérêt général (PIG) au sens des art. 49 al. 3 LAMal et 16G LaLAMal dans le canton de Genève ?

En préambule, il faut rappeler que la liste des missions d'intérêt général confiées aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) est annexée au contrat de prestations entre l'Etat et les HUG. Ce dernier est porté par une loi adoptée par le Grand Conseil (PL 11957, pour le contrat 2016-2019). Cette liste figure ainsi sur le site Internet du Grand Conseil. De même, le montant de l'indemnité associée à ces missions est précisément distinct, dans ledit contrat, du financement des soins couverts par l'assurance-maladie sociale.

Dans le canton de Genève, les prestations d'intérêt général (PIG) comprennent :

- Les missions d'intérêt général (MIG) dans le domaine de la santé, soit :
 - des prestations non reconnues par l'Assurance Obligatoire des Soins (AOS) mais néanmoins nécessaires pour soutenir les politiques de santé publique du canton (planning familial, épidémiologie populationnelle, centre de transfusion sanguine, programmes de prévention et de dépistage, coordination des greffes, équipes mobiles, etc.). Des demandes de reconnaissance tarifaire sont introduites lorsque c'est possible et certaines de ces prestations passent alors des MIG à l'AOS (exemple : gériatrie de liaison, reconnue dans les « diagnosis related group » (DRG) à partir de 2014 sous forme de code complexe);
 - des prestations reconnues par l'AOS mais offertes à des patients ne bénéficiant pas ou plus d'une couverture d'assurance-maladie (patients grands précarisés, détenus, réfugiés, migrants, victimes de torture ou de violence, etc.);
 - le maintien de capacités hospitalières, en lien notamment avec les missions d'urgence : système généralisé de gardes et piquets, plateaux techniques (radiologie, laboratoire, blocs opératoires, salles de traitement, soins intensifs, etc.) fonctionnant jour et nuit;
 - des mandats spécifiques en lien avec les politiques publiques (Curabilis, formation des professionnels de santé hors collaborateurs HUG,

médecine humanitaire et aide au développement, foyer socio-thérapeutique, gestion du 144, etc.).

- Les missions de formation et de recherche :
 - contribution à la formation pré-grade des médecins;
 - contribution à la formation post-grade des médecins;
 - recherche clinique.

Il n'existe pas de définition précise des PIG au niveau suisse et les cantons traitent de façon très différente le financement et la contractualisation de ces prestations. A Genève, les MIG ont fait l'objet d'un important travail de définition et d'identification, mené en 2010 par les HUG, en concertation avec la direction générale de la santé (DGS). Chaque prestation est identifiée et correspond à une activité précise dont les coûts sont isolés en comptabilité analytique selon une méthode qui a été approuvée lors de l'octroi de la certification REKOLE par H+. Ce travail, que tous les cantons n'ont pas mené, a permis d'isoler plus de 70 prestations différentes, réparties en 10 catégories (voir tableau au point 2). Il est actualisé chaque année.

2. *Quel est le coût exact, en francs suisses, de chacune de ces PIG ?*

La liste des MIG et leur coût associé se trouve dans le tableau ci-dessous.

Liste des MIG des HUG

N° MIG	Catégorie	Libellé	Coûts 2016
MIG001	Dépistage	Consultation SIDA	970 214 F
MIG002	Dépistage	Forfait mammographie dépistage	16 082 F
MIG003	Dépistage	HIV, test de dépistage de la tuberculose latente, sentinelle, etc.	568 768 F
MIG004	Dépistage	Autopsies cliniques	189 589 F
MIG005	Formation	Accords de formation pour imad, FEGEMS	498 580 F
MIG007	Formation	Apprentissage (tous métiers) et stages dans les soins	1 998 580 F

MIG008	Médecine légale	Médecine et biologie forensique, toxicologie, expertises	2 081 477 F
MIG009	Prises en charges pluridisciplinaires	Equipes mobiles de gériatrie (aide au maintien à domicile)	1 044 071 F
MIG010	Prises en charges pluridisciplinaires	Equipes mobiles de soins palliatifs	1 216 249 F
MIG011	Prises en charges pluridisciplinaires	Equipes mobiles psychiatrie adultes, gériatrique, développement mental et addictologie)	742 423 F
MIG012	Prises en charges pluridisciplinaires	Consultations interdisciplinaires de médecine et prévention de la violence	2 605 112 F
MIG013	Prises en charges pluridisciplinaires	IVG adolescentes	114 030 F
MIG014	Prises en charges pluridisciplinaires	Consultations mémoire	665 234 F
MIG015	Prises en charges pluridisciplinaires	Emploi de psychologues et/ou d'assistantes sociales dans les services de soins de 1 ^{er} recours	931 974 F
MIG016	Prises en charges pluridisciplinaires	Suivi psychologique IVG et grossesses à problème	354 416 F
MIG017	Prises en charges pluridisciplinaires	Equipe pluridisciplinaire pour suivi grossesse à risque psycho-social	433 406 F
MIG018	Prises en charges pluridisciplinaires	Suivi psychologique des cancers	371 000 F
MIG019	Prises en charges pluridisciplinaires	Activités d'intérêt général de psychiatrie dans le dispositif communautaire (implique les structures ambulatoires de psychiatrie + liaison communautaire)	3 851 492 F

MIG020	Prises en charges pluridisciplinaires	Activité d'intérêt général de psychiatrie dans le dispositif semi-hospitalier + ambulatoire communautaire	9 574 944 F
MIG021	Politiques publiques	Médecine humanitaire	238' 057 F
MIG022	Politiques publiques	Coopération internationale et aide au développement	198 013 F
MIG023	Prévention	Programme d'enseignement thérapeutique – consultation	1 933 007 F
MIG026	Prévention	Visite des sages-femmes à domicile	109 200 F
MIG027	Prévention	Epidémiologie populationnelle (bus santé)	990 540 F
MIG028	Prévention	Programme Contrepoids de lutte contre l'obésité	289 994 F
MIG029	Prévention	Programme « Alliance contre la dépression » : depline, dépression prénatale, etc.	193 680 F
MIG031	Prévention	Programme Vaccination HPV-SMIH	110 051 F
MIG032	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Programme Santé migrants – soins ambulatoires	2 052 956 F
MIG033	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Programme Santé migrants – soins stationnaires	2 042 647 F
MIG034	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Patients précarisés (non assurés) ambulatoires	1 100 739 F
MIG035	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Patients précarisés (non assurés) stationnaires	18 178 313 F

MIG036	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Hospitalisations à but social (enfants non assumés par parents)	1 045 000 F
MIG037	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Prestations de gériatrie communautaire (alternative à l'hospitalisation)	344 944 F
MIG038	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Prise en charge de la torture	239 395 F
MIG039	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Médecine et psychologie du trafic	879 172 F
MIG040	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Centre de traitement intensif ambulatoire et prévention du suicide	559 533 F
MIG041	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Chirurgie rituelle	331 763 F
MIG042	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Prestations pour patients défavorisés	1 825 690 F
MIG043	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Animations culturelles pour hospitalisations longue durée	820 341 F
MIG044	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Services d'aumôneries	155 278 F
MIG045	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Centre de nutrition infantile et lactarium	425 245 F

MIG046	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Halte-garderie gynécologie	163 800 F
MIG047	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Unité de santé sexuelle et Planning familial (ex. CIFERN)	1 383 140 F
MIG048	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Centre de jour, jardin d'enfants thérapeutique	684 725 F
MIG049	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Frais d'interprète	2 733 105F
MIG050	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Prestations de transport hors forfaits tarifaires (convention RUG, préparation de la sortie, transport vers HDJ, rapatriement, etc.)	1 010 557 F
MIG051	Produits d'origine humaine	Centre de transfusion – produits sanguins	976 850 F
MIG052	Produits d'origine humaine	Organisation des groupes de travail pour la transplantation d'organes en Suisse, présidence du comité médical de Swisstransplant (Berne), conseil aux centres de greffes	51 674 F
MIG053	Produits d'origine humaine	Conseils prodigués au SBSC (Swiss Blood Stem Cell, Berne)	62 009 F
MIG054	Produits d'origine humaine	Thérapie cellulaire et tissulaire	817 608 F
MIG055	Produits d'origine humaine	Récolte de sang de cordon (banquage pour cellules souches)	162 240 F

MIG056	Soins aux détenus	Soins psychiatriques aux patients en placement judiciaire (art. 59)	2 519 590 F
MIG057	Soins aux détenus	Soins psychiatriques aux patients en placement à des fins d'assistance (art. 397)	1 550 168 F
MIG058	Soins aux détenus	Consultation psychiatrique post-carcérale	287 856 F
MIG059	Soins aux détenus	Champ Dollon – unité médicale ambulatoire	4 028 551 F
MIG060	Soins aux détenus	Champ Dollon – unité psychiatrique ambulatoire	519 155 F
MIG061	Soins aux détenus	Équipe mobile (La Brenaz)	1 420 200 F
MIG062	Soins aux détenus	La Clairière	457 719 F
MIG064	Soins aux détenus	Unité carcérale hospitalière	1 244 641 F
MIG065	Soins aux détenus	Unité carcérale psychiatrique QPC)	256 134 F
MIG068	Urgence	Maintenance (entretien et nettoyage hors zones d'ouverture) des 2 UHP (Cluse-Roseraie et Belle-Idée) selon accord de collaboration DGS-HUG de décembre 2010	68 918 F
MIG069	Urgence	Garde psychiatrique extra-hospitalière	93 100 F
MIG070	Urgence	Centrale 144	3 076 262 F
MIG072	Urgence	Cardiomobile	14 842 F
MIG073	Veille	Vigilance, veille épidémiologique et veille sanitaire	119 848 F
MIG074	Veille	Coordination de la lutte contre les infections nosocomiales (centre de référence OMS)	122 809 F

MIG076	Veille	Intervention en sécurité pour le Canton (crises sanitaires, événements cantonaux), y compris gestion des stocks	382 034 F
MIG077	Urgence	Service des urgences 24/24	36 834 449 F
MIG079	soins aux détenus	Curabilis	17 154 000 F
Total			140 487 181 F

3. Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il des coûts aussi élevés et disproportionnés en comparaison des autres cantons suisses ?

Les différentes études et rapports publiés ces dernières années sur les MIG, dont l'étude Felder, contiennent des erreurs méthodologiques et présentent de ce fait des informations tronquées, voire fausses. Ainsi, l'étude Felder fait état d'un montant total de MIG de 459 015 829 F pour l'année 2015. Or, selon la lettre de cadrage budgétaire 2015 et les états financiers du même exercice, le canton de Genève a versé aux HUG une indemnité pour des MIG de 139 millions de francs et de 190 millions de francs pour la formation et recherche. Cela fait un total de 329 millions de francs.

Ces études ne tiennent pas compte non plus des différences importantes de structures d'un canton à l'autre et considèrent que tout est égal par ailleurs. Ce faisant, elles comparent des pommes et des poires. Par exemple, à Genève, toutes les MIG dans le domaine de la santé ont été historiquement confiées aux HUG, qui est par ailleurs le seul hôpital public du canton, alors que dans d'autres cantons (Vaud, Berne, Zurich, etc.), elles sont confiées à une multitude d'acteurs (hôpitaux de zone, associations, ONG, etc.). Ainsi, les HUG sont le seul hôpital universitaire à posséder un planning familial, un centre de transfusion sanguine, un bus santé, pour ne citer que ces exemples. Pour comparer réellement les coûts des MIG d'un canton à l'autre, il faudrait considérer l'ensemble des sommes payées par les cantons à ces différents acteurs et pas uniquement aux hôpitaux. A titre d'exemple, l'hôpital universitaire de Berne – l'Inselspital – n'a reçu un mandat que pour 9 MIG. Les montants reçus ne sont donc pas comparables à ceux des HUG.

Il en va de même pour les missions de recherche et formation considérées comme faisant partie des MIG. Là aussi, les comparaisons ne tiennent aucunement compte des différences de structures et de fonctionnement. A la différence des cantons romands, dans les cantons alémaniques, une partie importante des coûts de la formation des médecins et de la recherche médicale est prise en charge directement par les universités (ces dernières paient par

exemple les salaires des médecins hospitaliers dès qu'ils sont professeurs). Il en résulte que les indemnités de formation et de recherche versées aux hôpitaux universitaires par les cantons varient fortement mais pas les coûts de ces prestations. En effet, pour comparer correctement les coûts de la formation et de la recherche, il faut additionner les coûts pris en charge par les universités avec ceux pris en charge par les hôpitaux universitaires. Lorsqu'on procède de la sorte, les différences sont beaucoup moins grandes. Une étude réalisée par les facultés de médecine et les hôpitaux universitaires (projet EKOH) est en voie d'achèvement et est basée sur cette méthode de calcul des coûts comparables.

4. Le Conseil d'Etat a-t-il l'intention de prendre des mesures afin que les PIG telles que définies dans le canton de Genève soient ramenées à des niveaux de ceux de cantons comparables, à l'image de Zurich et Berne ? Dans l'affirmative, quelles sont les mesures et l'échéancier prévus ?

Comme expliqué dans les réponses précédentes, les PIG telles que définies à Genève dans le contrat de prestations des HUG couvrent un champ d'activités beaucoup plus large que dans les hôpitaux universitaires des autres cantons. Il n'est donc pas possible de comparer le budget des PIG alloués aux hôpitaux universitaires zurichois ou bernois avec celui des HUG. En l'absence de données comparables sur les coûts de l'ensemble des PIG dans les autres cantons, ramener le niveau des PIG à celui de Zurich ou de Berne conduirait à supprimer des prestations indispensables à la population.

Par ailleurs, une étude menée par les HUG sur la base des PIG comparables entre l'Inselspital (Berne) et les HUG démontre que les montants de 2013, à prestation égale, ne sont pas très éloignés, surtout compte tenu de la présence plus importante à Genève de migrants et de personnes précarisées (cf. tableau ci-dessous).

N° MIG	Catégorie	Libellé	Coûts Inselspital 2013	Coûts HUG 2013
MIG007	Formation	Apprentissage (tous métiers) et stages dans les soins	776 807 F	997 160 F

MIG017	Prises en charges pluridisciplinaires	Equipe pluridisciplinaire pour suivi grossesse à risque psycho-social	591 000 F	363 798 F
MIG036	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Hospitalisations à but social (enfants non assumés par parents)	566 000 F	1 304 425 F
MIG046	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Halte-garderie gynécologie	873 318 F	222 353 F
MIG049	Prises en charge spécifiquement effectuées aux HUG	Frais d'interprète	623 000 F	1 747 172 F
Total			3 430 125 F	4 634 908 F

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP