



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE DE CLERMONT-FERRAND

Le groupement hospitalier de territoire « Territoires d'Auvergne » (Département du Puy-de-Dôme)

Exercices 2014 et suivants

Synthèse

Avril 2022

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes, délibérées le 3 décembre 2021.

Seul le rapport engage la chambre.

SYNTHESE

En prolongement du contrôle des comptes et de la gestion du centre hospitalier universitaire de Clermont-Ferrand, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a examiné les conditions de mise en place et l'activité du groupement hospitalier de territoire « Territoires d'Auvergne », dont l'hôpital clermontois est le coordonnateur.

Dispositif conventionnel obligatoire issue de la loi du 26 janvier 2016 portant modernisation du système de santé, les groupements hospitaliers de territoire (GHT) ont pour fonction d'organiser la coopération entre établissements de santé à l'échelle d'un territoire, dans le cadre d'un projet médical partagé. L'enjeu de ce dispositif est de soigner mieux et à moindre coût, au plus près des besoins de la population du territoire.

Créé le 1^{er} juillet 2016, avec le centre hospitalier universitaire de Clermont-Ferrand comme établissement support, le groupement hospitalier « Territoires d'Auvergne » est l'un des plus importants de France ; il couvre un territoire peuplé de près d'un million d'habitants et regroupe quinze établissements publics, dont l'ensemble des budgets se monte à 1,4 Milliards d'euros et dont les effectifs de professionnels de santé fédérés avoisinent 17 000 agents. Conformément au cadre légal défini par la loi fondatrice du 26 janvier 2016, le groupement « Territoires d'Auvergne » ne dispose pas de la personnalité morale. Il est animé et piloté par cinq instances communes permettant d'associer les équipes dirigeantes de l'ensemble des établissements membres, les présidents des commissions médicales, les usagers, les professionnels, ainsi que les élus locaux.

La lourdeur d'organisation en résultant, conjuguée à une gouvernance de dominante incitative plutôt que décisionnelle, en rend délicat le pilotage et engendre au fil du temps un certain désengagement des membres. Le projet médical partagé, qui constitue le fondement de la réunion des établissements fédérés en ce qu'il définit la stratégie médicale sur le territoire couvert, doit permettre d'identifier et d'organiser les filières de prise en charge des patients au sein du groupement. Il emprunte, pour l'heure, des modalités organisationnelles et des leviers de coopération encore faiblement intégratifs, visant surtout à la complémentarité (filières de réseaux, fédérations médicales inter-hospitalières) et offrant peu d'exemples de réalisations à l'échelle du groupement (stérilisation ; hélistation).

Selon le schéma législatif originel, l'établissement support est investi de quatre fonctions conditionnant la mise en œuvre des compétences du groupement : la stratégie, l'optimisation et la gestion commune d'un système d'information hospitalier convergent ; la gestion d'un département de l'information médicale de territoire ; la fonction d'achat ; la coordination des instituts et écoles de formation paramédicale, et des plans de formation continue des personnels hospitaliers. L'examen de la gestion du centre hospitalier universitaire de Clermont-Ferrand révèle, en la matière, des avancées timides, avec cependant des éléments de structuration essentiels en cours de déploiement. C'est le cas de la mise en place d'un dossier de patient informatisé et interconnecté (à défaut d'un dossier unique à l'échelle du territoire), de la gestion de l'information médicale avec la désignation en juin 2020 d'un médecin responsable du département d'information médicale (médecin DIM) ou encore de la gestion des achats avec l'adoption d'un règlement (unique) de la fonction d'achat mutualisée et le développement d'une gouvernance spécifique (direction et services dédiés).

Les activités médico-techniques font, quant à elles, l'objet de plusieurs projets et initiatives portés par le pôle inter-établissement, constitué dès 2018 pour la mise en œuvre de la télé-radiologie, l'adoption d'un projet de biologie de territoire ou encore le projet de pharmacie visant à la fédération des quinze pharmacies du groupement.

Aux plans budgétaire et financier, les conditions actuelles de suivi et d'exécution comptables ne permettent pas, présentement, de garantir la sincérité et les conditions de l'équilibre du budget du groupement, du fait d'une part importante d'opérations et de flux demeurant imputés sur le budget principal du CHU, de financements externes de caractère non pérenne alloués en soutien de l'exploitation, ou encore de modalités (irrégulières) d'inscription de ressources non consommées en produits constatés d'avance venant altérer le compte de résultat.

Au terme de quatre années d'existence, le bilan du groupement hospitalier « Territoires d'Auvergne » affiche de réels succès, notamment pour le partage des temps médicaux, la mise en œuvre d'une « bourse aux emplois » pour assurer la permanence des soins, la constitution d'un réseau opérationnel des équipes pharmaceutiques, et plus généralement dans la diffusion d'une culture de partenariat et de coordination. D'autres chantiers, incombant à titre obligatoire et parfois prioritaire aux groupements hospitaliers, restent encore à engager et développer. Mais il est vrai que le cadre juridique légal – absence de personnalité morale et gouvernance complexe multipliant les instances de pilotage et de concertation – et le manque de ressources financières propres freinent le déploiement des projets et des actions du groupement et entravent l'atteinte des objectifs, de soigner mieux et à moindre coût.

Si la loi de juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé emporte des améliorations, notamment en matière de gouvernance, la dynamique des groupements hospitaliers de territoire repose encore très largement sur l'engagement et le volontarisme des responsables des établissements fédérés. Et pour le groupement de « Territoires d'Auvergne », s'y ajoutent les problématiques de taille, de nombre et de diversité des établissements parties, dans un contexte latent de pénurie de compétences médicales et de faible attractivité du territoire.

Pour être réelles, ces difficultés et contraintes ne doivent pas interdire, de l'avis de la chambre, la construction opérationnelle de filières de soins plus intégrées, arrimées à de solides relations organiques, objectifs qu'entendent poursuivre résolument le directeur général et le président de la commission médicale du centre hospitalier universitaire de Clermont-Ferrand, établissement support du groupement. L'aboutissement du processus de convergence des systèmes d'information et la montée en puissance d'un département d'information médicale, à l'échelle du groupement, pour mener à bien l'analyse médico-économique du territoire, constituent les étapes premières et incontournables de déploiement du projet médical porté par « Territoires d'Auvergne ».

RECOMMANDATION

Recommandation : Assurer le respect des principes de sincérité et d'équilibre financier dans la tenue du budget annexe G retraçant les opérations relatives aux fonctions assurées par le groupement hospitalier de territoire.

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

 [@crc_ara](https://twitter.com/crc_ara)