



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

à l'appui :

- d'un projet de décret abrogeant le décret autorisant un cautionnement simple de 52'000'000 francs pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie
- d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 20'000'000 francs permettant un cautionnement simple pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaire à son fonds de roulement
- d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 60'000'000 francs permettant un cautionnement simple pour Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaire à ses investissements
- d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 30'000'000 francs permettant un cautionnement simple pour Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaire à ses investissements relatifs à la mise en œuvre de ses options stratégiques 2015 – 2022
- d'un projet de décret portant octroi d'un crédit supplémentaire de 2'010'000 francs pour une subvention extraordinaire au Centre neuchâtelois de psychiatrie destinée à la mise en conformité de son bilan aux règles de comptabilisation des investissements et amortissements

(Du 30 août 2017)

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

RÉSUMÉ

Le Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) est actuellement au bénéfice d'un cautionnement de l'État à hauteur de 52 millions de francs, lequel doit être adapté aux nouvelles exigences de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC). Il se trouve par ailleurs et depuis sa constitution dans une situation financière délicate. D'un côté, la nouvelle politique d'affaires des différents bailleurs de fonds suite aux nouvelles contraintes en matière de crédit sur le plan fédéral a entraîné un changement des conditions-cadres proposées par ceux-ci. Les taux d'intérêts appliqués au CNP ont augmenté et l'accès à l'emprunt est rendu impossible sans le cautionnement de l'État. De l'autre côté, le CNP présente une situation de découvert au bilan en raison du fait qu'il n'a pas été doté d'un capital à sa création en 2009, qu'il a réalisé des déficits ces dernières

années et qu'il doit rattraper depuis 2013 l'amortissement de certaines immobilisations qui ont été surévaluées.

Pour faire face à cette situation, le Conseil d'État propose au Grand Conseil d'octroyer au CNP trois cautionnements simples : le premier pour investissements à hauteur de 60 millions de francs sur une durée de dix ans, le deuxième pour fonds de roulement à hauteur de 20 millions de francs sur une durée de cinq ans, dans le respect de la LFinEC et le troisième pour investissements liés à la mise en œuvre des options stratégiques 2015 – 2022 du CNP à hauteur de 30 millions de francs sur une durée de dix ans. Ce dernier sera conditionné au préavis de la commission de santé du Grand Conseil avant sa libération. Ceux-ci devant être rémunérés vu la législation cantonale, l'État percevra de la part du CNP de nouvelles recettes de quelques centaines de milliers de francs chaque année. Malgré ces nouvelles charges, le CNP pourra accéder aux marchés des capitaux et réaliser quelques économies estimées entre 236'000 et 550'000 francs par année. Il propose en outre l'adoption d'un décret pour abroger le cautionnement actuel du CNP, à hauteur de 52 millions de francs.

Le Conseil d'État propose enfin d'octroyer une subvention de 2,01 millions de francs au CNP pour lui permettre de combler son retard sur ses amortissements d'une part, et, d'autre part, de mettre en conformité son bilan aux règles de comptabilisation des investissements et amortissements. Une provision d'un même montant, constituée par l'État en 2013 et 2014, sera utilisée pour couvrir cette dépense qui ne représentera ainsi aucune charge financière nette pour l'État en 2017.

1. INTRODUCTION

Lors de la création du Centre neuchâtois de psychiatrie (CNP) et dans le cadre des changements de propriétaires des hôpitaux qui l'ont intégré, cet établissement a dû reprendre les dettes liées au patrimoine concerné pour un total se montant à près de 37,95 millions de francs. En 2009, le CNP a réussi à trouver les fonds nécessaires sur le marché de capitaux, ce à des conditions avantageuses.

Cela dit, de par la nouvelle politique d'affaires des différents bailleurs de fonds du CNP liée au resserrement des règles fédérales en matière de crédit, et avec le changement des conditions-cadres proposées par ceux-ci consécutif à un audit réalisé par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), tant l'accès à l'emprunt que les conditions de celui-ci ont été revus. Partant, et en application de l'article 4 de la loi sur le Centre neuchâtois de psychiatrie (LCNP), le CNP a sollicité fin 2013 un cautionnement pour ses engagements financiers auprès de l'État afin de pouvoir financer les investissements nécessaires (notamment, le projet de regroupement des activités au sein du Centre de psychiatrie communautaire du Littoral, sis à Vieux Châtel à Neuchâtel) et renouveler ses emprunts. En vertu du décret du 28 janvier 2014, l'État a accordé au CNP un cautionnement simple à hauteur d'un montant maximum de 52 millions de francs. Ce cautionnement ne répond cependant pas aux nouvelles dispositions législatives en la matière.

La mise en œuvre des mesures prévues par les options stratégiques 2015 - 2022 du CNP, validées par le Grand Conseil en date du 26 janvier 2016 (rapport n° 15.045 du Conseil d'État au Grand Conseil, du 28 septembre 2015), implique pour la période 2017 - 2022 des besoins financiers conséquents tant en matière d'investissement, que de fonds de roulement supplémentaires. Or, en l'état actuel et selon les projections de résultats effectuées, le CNP ne disposera pas des fonds propres pour financer ces projets et la poursuite de son exploitation. Il devra faire appel aux marchés financiers afin de faire face à ses engagements financiers actuels, renouveler certains emprunts existants qui

arriveront à échéance durant cette période ainsi qu'en contracter de nouveaux. Ceci implique par voie de conséquence de pouvoir disposer de garanties de l'État, sans quoi le CNP ne pourra accéder aux marchés des capitaux. Selon les estimations du CNP, il s'agit d'un cautionnement à hauteur de 60 millions de francs pour les investissements et de 30 millions de francs supplémentaires pour les investissements nécessaires à la réalisation des options stratégiques 2015 – 2022 du CNP et de 20 millions de francs pour le fonds de roulement.

Par le présent rapport, le Conseil d'État donne suite à la demande du CNP, qui relève de la compétence du Grand Conseil en regard des montants en jeu et des dispositions légales en la matière. De plus, le cautionnement actuel du CNP ne satisfait pas encore pleinement aux règles prévues par la Loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) entrée en vigueur en 2015. Il lui soumet donc un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement permettant un cautionnement simple pour le CNP pour ses investissements et son fonds de roulement. Au-delà du cautionnement et vu la situation financière actuelle du CNP, le Conseil d'État a souhaité élargir son analyse et prendre en compte également le bilan de l'institution pour déterminer dans quelle mesure il doit être, au moins partiellement, assaini.

2. CONTEXTE

2.1. Bases légales

La loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, fixe les conditions admises pour l'octroi d'un cautionnement par l'État. Elle autorise l'octroi de cautions ou d'autres garanties uniquement sous la forme de crédits d'engagements, astreints aux limites de compétence en matière d'engagement des dépenses (art. 38 LFinEC). Le Conseil d'État a également adopté, le 20 août 2014, un règlement général d'exécution de la loi sur les finances de l'État et des Communes (RLFinEC) qui fixe un cadre contraignant pour l'octroi de cautionnements. Y sont notamment prévues la durée et la rémunération du cautionnement.

Par ailleurs, l'introduction du nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) impliquera, indépendamment de la question du cautionnement, que la plupart des établissements autonomes de droit public soient consolidés dans les comptes du canton et que les cautionnements figurent en pied de bilan (risques conditionnels). Selon l'article 81 LFinEC, leurs comptes doivent faire l'objet d'une consolidation au plus tard avec les comptes 2021 de l'État. Cet article stipule également que, dès l'entrée en vigueur de la loi et jusqu'à leur consolidation, les comptes des entités répondant aux critères de consolidation seront joints en annexe des comptes de la collectivité. Cela signifie que, depuis 2015, les comptes des entités autonomes de droit public sont systématiquement pris en considération lorsque l'État sollicitera des emprunts et que le niveau de la dette de la collectivité est mesuré par tous les instituts bancaires en tenant compte de l'ensemble de ses entités et non plus seulement de l'administration au sens étroit du terme.

Enfin, la LCNP prévoit en son article 4 que l'État peut garantir les engagements financiers du CNP.

2.2. Situation financière du CNP

2.2.1. Absence de capital de dotation

A sa création en 2009 et à l'instar d'une problématique déjà abordée concernant l'hôpital neuchâtelois (HNE), le CNP n'a pas reçu de capital de dotation et a dû reprendre des dettes des anciennes entités qui ont formé le CNP sous la forme de conventions de transfert. Celles-ci s'élevaient en 2009 à un total de 37'953'826 francs et se composaient de différents éléments (voir *Tableau 1*).

Tableau 1. État des dettes et emprunts repris des anciennes entités ayant formé le CNP.

Nature des dettes reprises	Montant (en frs)
Hôpital cantonal psychiatrique de Perreux	5'691'118.-
Fondation de Préfargier	30'407'581.-
Fondation de la Rochelle	1'204'700.-
Centre psychosocial neuchâtelois (CPSN)	650'427.-
Total des dettes reprises	37'953'826.-

Afin de pouvoir verser les montants dus à ces différentes fondations, à l'État et à la Ville de La Chaux-de-Fonds, le CNP a dû contracter des emprunts, à sa création, pour un montant équivalent.

2.2.2. Évolution des besoins financiers du CNP (2009 - 2016)

En plus des dettes reprises lors de la création du CNP, plusieurs investissements importants (voir annexe 1) ont dû être consentis afin de permettre le déploiement des activités de l'institution (*Tableau 2*) jusqu'à ce jour. Au total, il s'agit d'un montant de 10,9 millions de francs.

À ceux-ci s'ajoutent, en 2013, les investissements nécessaires au regroupement de l'ensemble des activités de psychiatrie ambulatoire du Littoral neuchâtelois – jusqu'alors réparties sur quatre sites - en un seul et unique site, à Vieux-Châtel à Neuchâtel, au sein du Centre de psychiatrie communautaire du Littoral (CPCL). La configuration des locaux du bâtiment n'étant à l'époque pas appropriée en l'état pour accueillir une telle activité, il a fallu réaliser des travaux de rénovation conséquents pour adapter ces structures aux besoins du CNP, dont le coût s'est monté, équipement compris, à 9,6 millions de francs.

Au total, depuis la création du CNP et jusqu'en 2016, des investissements importants ont donc été réalisés pour un montant de 20,5 millions de francs.

Le CNP ne disposant pas de fonds propres à sa création et son exploitation n'ayant presque pas permis de générer du cash-flow, les investissements nécessaires ont été, jusqu'à fin 2016, financés par des emprunts bancaires.

Dans le même temps, le CNP effectuait des remboursements financiers de ses emprunts pour un montant de 11'381'826 francs.

Au total, au 31 décembre 2016, les besoins financiers du CNP se montaient à 47'072'000 francs.

Tableau 2 : État des besoins financiers du CNP au 31 décembre 2016

Nature des engagements financiers	Montant (en frs)
Dettes reprises à la création du CNP en 2009	37'953'826.-
+ Total des investissements réalisés en 2010-2016	+ 20'500'000.-
<i>dont investissements réalisés en 2010-2016 liés à l'activité</i>	<i>10'900'000.-</i>
<i>dont investissements réalisés en 2010-2016 pour le CPCL, Vieux-Châtel</i>	<i>9'600'000.-</i>
./. Amortissements financiers emprunts effectués entre 2009 – 2016	./. 11'381'826.-
= Total des engagements financiers	47'072'000.-

2.2.3. État des engagements financiers du CNP au 31 décembre 2016

Pour répondre à ses besoins financiers (voir chapitre 2.2.2), le CNP fonctionne sur la base de différents emprunts, dont certains sont cautionnés par l'État en vertu du décret du 28 janvier 2014 et d'autres pas.

Le *tableau 3* résume l'état des engagements financiers du CNP au 31 décembre 2016 dont le montant total se chiffre à 47,2 millions de francs. Tous ces engagements financiers se poursuivront ou seront reconduits ces prochaines années.

Tableau 3 : État des engagements financiers du CNP au 31 juillet 2017

Total des emprunts bancaires	Montant (en frs)
Emprunts avec cautionnement de l'État	38'600'000.-
emprunt à court terme (fonds de roulement)	5'000'000.-
emprunts à long terme (investissement)	25'000'000.-
emprunts à long terme (investissement)	8'600'000.-
Emprunts sans cautionnement de l'État	8'600'000.-
divers emprunts à long terme (investissement), renouvelables entre 2019 et 2022	8'600'000.-
= Total des emprunts bancaires au 31.12.2016	47'200'000.-

2.2.4. Cautionnement simple du CNP par l'État

En 2013, le CNP présentait une dette à long terme de 36,2 millions de francs, basée sur des emprunts hypothécaires, et une dette à court terme de 2,5 millions de francs (avec une limite de crédit fixée à 5 millions de francs). L'ensemble de ces montants ont été obtenus à des taux d'intérêt préférentiels bien que le CNP ne disposait pas de garantie formelle de l'État à l'époque.

Suite à un audit de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) auprès de l'établissement prêteur, la politique de ce dernier envers le CNP - tout comme d'ailleurs envers l'Hôpital neuchâtelois (HNE) – a changé. Le taux d'intérêt facturé sur le crédit à court terme a été revu à la hausse, entraînant dès 2013 un surcoût de 50'000 francs par année. De plus, l'institution doit apporter une partie de fonds propres pour pouvoir emprunter.

En outre, le CNP a constaté que, sans une garantie formelle de l'État, l'accès aux marchés des capitaux lui était devenu inexistant du fait des exigences accrues pour les institutions bancaires en matière de fonds propres. Sans compter que les biens immobiliers du CNP ne peuvent pas être hypothéqués car ils sont soumis à la règle de l'inaliénabilité du patrimoine administratif (comme à l'État), selon un jugement rendu par le Tribunal cantonal et confirmé par le Tribunal fédéral.

Cette situation a été mise en exergue en 2013 à l'occasion du projet de rénovation du bâtiment destiné au CPCL dans la mesure où le CNP devait pouvoir financer les investissements nécessaires à la réalisation de ce projet. Il apparut donc que, sans garantie de ses emprunts par l'État, le CNP était dans l'incapacité de réaliser les investissements précités.

Pour ces motifs, le CNP a sollicité, fin 2013, un cautionnement simple de l'État afin de pouvoir couvrir tant les besoins financiers relatifs à l'investissement que ceux découlant de son fonctionnement. L'adoption d'un décret du 28 janvier 2014 par le Grand Conseil a permis au CNP de bénéficier de ce cautionnement à hauteur de 52 millions. Ce montant est un maxima et représentait les besoins financiers du CNP estimés à l'époque. Le CNP peut activer la caution pour tout ou partie de ce montant en fonction de son besoin réel sur la durée du cautionnement, selon une procédure tripartite impliquant l'État (SFIN), l'institution bancaire et le CNP lui-même. En outre, ce cautionnement fait l'objet d'une rémunération par le CNP au bénéfice de l'État.

Enfin, étant antérieur à l'entrée en vigueur de la LFinEC, il convient de relever que ce décret ne satisfait pas pleinement aux nouvelles dispositions en matière de cautionnement prévues par la nouvelle législation financière. En particulier, cette caution n'est pas limitée dans le temps et ne fait pas de distinction entre fonds de roulement et investissement.

2.2.5. *prévoyance.ne*

Il est utile de relever que le CNP dispose au surplus d'un emprunt pour un montant de 6,3 millions de francs pour réaliser un versement à prévoyance.ne nécessaire à la création de la réserve de fluctuation de valeur, lequel bénéficie d'un cautionnement de l'État. Relevons encore qu'en raison de cette écriture, le CNP a réalisé, en 2013, un déficit de 6,3 millions de francs. Il en a résulté des fonds propres négatifs au bilan de l'ordre de 5,4 millions de francs.

D'ici 2019, le CNP devra encore emprunter environ 1,9 millions de francs afin de les verser à prévoyance.ne. Ce cautionnement et les besoins supplémentaires de cautionnement relevant de ce domaine sont explicitement exclus du périmètre de la demande de cautionnement dont est l'objet le présent rapport.

2.2.6. *Résultats de fonctionnement*

Depuis sa création, le CNP a réalisé des résultats généralement équilibrés jusqu'en 2012. Toutefois, depuis 2013, la situation financière du CNP s'est péjorée, conduisant à des résultats annuels déficitaires. En 2013 c'est la comptabilisation de la réserve de

fluctuation de valeur en faveur de prévoyance.ne qui est à l'origine de ce déficit et, par la suite, la réduction importante des subventions accordées à l'institution par l'État n'a pu être, pour l'heure, que partiellement compensée. Pour rappel, des réductions de 1 million de francs en 2015 et de 500'000 francs supplémentaires chaque année depuis 2016, soit au total une réduction de 2 millions de la subvention annuelle, ont été imposées au CNP dans le cadre des plans d'assainissement financier de l'État. Une nouvelle réduction annuelle de 500'000 francs est prévue pour la suite de la présente législature. Malgré ses efforts importants pour réduire ses charges et accroître ses autres revenus, le CNP n'a pas encore été en mesure de compenser totalement ces réductions. En 2015, le déficit s'est monté à 1,47 millions de francs. L'exercice 2016 présente un déficit de 1,46 millions de francs (voir annexe 2) et le budget 2017 table sur un résultat négatif de 800'000 francs.

2.3. Évolution future des besoins financiers du CNP

En plus des engagements financiers mentionnés ci-avant et pour lesquels le besoin en cautionnement en matière d'investissement et en matière de fonds de roulement perdurera, viennent s'ajouter de nouveaux besoins financiers d'investissements résultants de l'activité du CNP et du déploiement des options stratégiques 2015 – 2020, ainsi que la nécessité de disposer de fonds de roulement approprié pour couvrir les besoins d'exploitation durant cette même période. Concrètement, il est estimé, pour la période 2017 à 2021 :

- le besoin financier pour couvrir les engagements financiers pour investissement à hauteur de 60 millions de francs ;
- le besoin financier pour couvrir les engagements financiers lié à la mise en œuvre des options stratégiques 2015 – 2022 pour investissement à hauteur de 30 millions de francs ;
- le besoin financier pour couvrir les engagements financiers pour fonds de roulement à hauteur de 20 millions de francs.

Il convient de préciser que les différents emprunts contractés par le CNP concernés par ces cautionnements n'engendreront pas de modifications de la subvention de l'État, étant entendu que les coûts des investissements, y compris ceux relatifs au cautionnement, doivent être couverts par les tarifs conclus avec les assureurs-maladies.

2.3.1. Besoins financiers en matière d'investissement pour la période 2017 - 2021

Parmi les éléments qui impacteront de manière déterminante les besoins financiers futurs du CNP durant la période 2017 - 2021 se situent en premier lieu les mesures à mettre en œuvre découlant directement des options stratégiques 2015 - 2022 du CNP¹ et adoptées par le Grand Conseil le 26 janvier 2016.

Il s'agit, d'une part, de la création d'un second centre ambulatoire intégré dans le haut du canton avec prise en charge ambulatoire pour les trois départements et hôpital de jour pour les adultes et les personnes âgées, à l'instar du CPCL. Ce Centre de psychiatrie communautaire des Montagnes (CPCM) permettra de quitter les locaux loués à La Chaux-de-Fonds et au Locle. À ce jour, des locaux ont été trouvés à Jardinière 157 à La Chaux-de-Fonds afin d'accueillir le futur CPCM. L'achat de ces locaux a été réalisé, le 9 mars 2017, pour 4,9 millions de francs, les travaux d'adaptation des trois étages (2'650

¹ Rapport n° 15.045 du 28 septembre 2015 du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret approuvant les options stratégiques du Centre neuchâtelois de psychiatrie pour la période 2015-2022 (15.045).

m2) et les équipements nécessaires (courant 2017 - 2018) estimés entre 9 et 10 millions de francs.

D'autres mesures sont prévues par les options stratégiques parmi lesquelles figurent, notamment, la création d'un centre de jour destiné aux adolescents de 12 à 18 ans, la création d'un foyer en centre urbain pour y proposer des activités occupationnelles ainsi que le projet de créer un pôle de compétences de la personne âgée. Toutefois, compte-tenu des résultats de la votation populaire du 12 février 2017 qui a vu l'acceptation de l'initiative « Pour deux hôpitaux sûrs, autonomes et complémentaires », cette dernière mesure devra être réévaluée selon l'évolution du devenir de l'HNE et les modalités de mise en œuvre de l'initiative. Il est à ce stade extrêmement difficile d'estimer les besoins financiers du CNP quant à ces projets, compte-tenu de l'incertitude entourant les conséquences de la mise en œuvre de cette initiative. Ceci étant, il est fait l'hypothèse – en l'état des connaissances actuelles - qu'un investissement de 30 millions de francs sera nécessaire. Pour le CNP, il s'agira en particulier de trouver des locaux lui permettant de quitter le site de Perreux, voire de regrouper à Préfargier toute l'activité stationnaire hospitalière et de louer les bâtiments proches de centres urbains pour y installer un EMS et un foyer, moyennant de substantielles économies pour le CNP. Pour rappel, la part de l'investissement prévu dans le projet HNE-demain et consacré aux locaux destinés au CNP se montait à 26 millions de francs.

S'agissant des investissements nécessaires pour la mise en place des options stratégiques du CNP dont le montant de 30 millions de francs reste à affiner, il est utile de rappeler que la loi sur le CNP prévoit que la validation des investissements importants relève de la compétence du Conseil d'État. En outre, le Grand Conseil a admis – dans le cadre du décret approuvant les options stratégiques du Centre neuchâtelois de psychiatrie pour la période 2015 - 2022 (15.045) – que les investissements nécessaires à leur mise en œuvre pouvaient être validés par le Conseil d'État. Il en ressort que l'autorité politique, par le Grand Conseil ou le Conseil d'État devra inévitablement valider les investissements prévus par le CNP pour la réalisation de ces options stratégiques ou dans un autre objectif. La validation de ces investissements reste logiquement un préalable à l'activation de la caution pour des montants d'une telle importance. Malgré cela, le Conseil d'État estime opportun de prévoir un traitement particulier pour le cautionnement de ce montant de 30 millions de francs et de solliciter le préavis de la Commission Santé du Grand Conseil avant de pouvoir libérer cette caution. Il considère en effet que c'est une garantie supplémentaire qu'il entend proposer au Grand Conseil dans le suivi de ce cautionnement.

Au surplus, le CNP s'engage sur la période 2017 - 2018 à mettre en œuvre un dossier patient informatisé (DIP), projet découlant d'obligations dans le cadre du contrat de prestations avec l'État et également requis par la récente législation fédérale en matière de cybersanté. Pour ce faire, le CNP estime les investissements nécessaires à 2 millions de francs.

Au total, durant la période de 2017 à 2021, des investissements importants seront réalisés pour un montant estimé à 46 millions de francs (voir *Tableau 4*). Les projections des résultats futurs du CNP durant cette période ne laissent pas présager de résultats suffisants pour financer ces investissements par de l'autofinancement (résultats d'exploitations positifs), il lui faudra recourir à l'emprunt pour assurer leur financement.

Tableau 4 : Besoins financiers en investissement du CNP pour la période 2017 – 2021

Nature des investissements futurs à réaliser, estimations	Montant (en frs)
Centre de psychiatrie communautaire des Montagnes (CPCM) : achat, travaux et équipements	14'000'000.-
Autres mesures prévues selon les Options stratégiques 2015 - 2020 du CNP	30'000'000.-
Dossier patient informatisé (DIP)	2'000'000.-
= Total des investissements futurs à réaliser	46'000'000.-

À cela s'ajoutent les engagements actuels du CNP concernant les investissements, pour un montant de 42,2 millions de francs (voir chapitre 2.2.4, *Tableau 3*, pour ce qui concerne les investissements). Au total et en arrondissant au vu des incertitudes de certains chiffres, c'est d'un cautionnement total de 90 millions de francs, dont 30 millions de francs liés à la réalisation des options stratégiques 2015 – 2022 du CNP, dont aurait besoin le CNP pour ses investissements.

2.3.2. Besoins financiers en matière de fonds de roulement pour la période 2017 - 2021

Le cautionnement actuel du CNP tient compte du besoin en fonds de roulement de 5 millions de francs.

Comme précédemment mentionné, les réductions de subventions imposées à l'institution et les projections financières jusqu'en 2022 qui en découlent ne laissent pas présager la génération de cash-flow. Le CNP estime ainsi qu'un cautionnement de 15 millions de francs supplémentaires est nécessaire pour faire face aux besoins courants de son exploitation, soit pour son fonds de roulement. Ce montant servira, notamment, à procéder à des amortissements financiers, dont les montants ont été fixés d'entente entre le CNP et les institutions bancaires, soit :

- un montant de 1,4 millions de francs par an, soit un total de 7 millions de francs pour 2017 - 2021 ;
- un montant de 250'000 francs par an, soit un total de 1,25 million de francs pour 2017 – 2021.

2.4. Changements en matière d'amortissements et d'activation au bilan

Le plan comptable appliqué par le CNP correspond à celui élaboré pour l'ensemble de la branche par H+ Les Hôpitaux de Suisse, association nationale des hôpitaux, cliniques et institutions de soins publics et privés. Cette dernière a également émis des recommandations en matière de comptabilité analytique qui sont recensées dans un manuel dénommé REKOLE®. Au surplus, H+ a mis en place un système de certification pour la comptabilité des coûts et des prestations des hôpitaux qui établit la concordance entre la comptabilité de gestion et les prescriptions de REKOLE® et qui sert de label de qualité pour la mise en œuvre correcte de REKOLE®. Le CNP poursuit actuellement les démarches nécessaires pour obtenir cette certification d'ici à 2018.

Comme cela avait déjà été relevé dans le rapport 14.032 concernant l'HNE, par le passé, le département en charge de la santé avait fixé des directives concernant les investissements et les amortissements dans les hôpitaux et institutions psychiatriques

subventionnés. Ces directives ont été prises dans un contexte hospitalier particulier, marqué par l'existence de nombreux hôpitaux dans le canton, par l'application d'un système de couverture des déficits par l'État et par un contrôle rigoureux des dépenses des hôpitaux par les services de l'administration. Cette situation avait alors poussé l'État à prévoir des règles d'amortissement identiques pour toutes ces institutions, ce d'autant qu'il en était l'unique financeur.

Cependant, les conditions-cadres ont changé puisque, d'une part, l'État n'a plus que trois partenaires hospitaliers dans le canton (l'HNE, le CNP et GSMN Neuchâtel SA) et que, d'autre part, le système de couverture de déficit a été abandonné au profit tout d'abord d'une subvention globale annuelle (dès 2004) puis, plus tard, d'un financement à la prestation (dès 2012). De plus, suite à la révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 – mais dont les principaux effets se sont déployés le 1^{er} janvier 2012 – les nouvelles règles de financement hospitalier ont encore modifié plus profondément les conditions-cadres de celui-ci, avec notamment la prise en compte des coûts des immobilisations dans les tarifs à charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS).

Les taux d'amortissement appliqués par les anciens établissements hospitaliers sur la base des directives de l'État s'avèrent, par ailleurs, inférieurs à ceux prévus dans le système REKOLE®, lequel prévoit un amortissement de 3% sur la valeur d'acquisition alors qu'il était fixé jusqu'en 2011 à 2% de la valeur d'acquisition puis de la valeur résiduelle. À terme, ces normes auraient limité la capacité des hôpitaux neuchâtelois à faire face aux défis à venir et notamment à la concurrence accrue entre hôpitaux. Par conséquent, elles ont été abrogées fin 2011 et la durée d'amortissement des investissements du CNP a été adaptée, dès l'exercice 2012, aux durées prévues par REKOLE®.

En simulant l'application des taux d'amortissement prévus par REKOLE® sur l'ensemble des immobilisations du CNP dès leur date d'acquisition historique, il est apparu un retard d'amortissement, soit une surévaluation de l'actif de 1,41 millions de francs au 31 décembre 2012. Ces amortissements seront comptabilisés l'année de la réception de la subvention étatique, consécutive à la décision du Conseil d'administration.

Il convient d'insister ici sur le fait que ce retard n'est en rien imputable au CNP, ni aux fondations anciennes propriétaires des institutions ayant intégré le CNP, mais qu'il a au contraire été accumulé en application des directives financières de l'État et dans un contexte fondamentalement différent de celui qui prévaut aujourd'hui.

Enfin, pour respecter l'ordonnance sur le calcul des coûts et le classement des prestations par les hôpitaux, les maisons de naissance et les établissements médico-sociaux dans l'assurance-maladie (OCP) et, partant, pouvoir prétendre à la certification REKOLE®, les hôpitaux doivent désormais activer uniquement les investissements d'une valeur supérieure à 10'000 francs. Cette approche constitue un changement pour le CNP qui activait également des investissements de montants inférieurs. En effet, conformément aux directives établies par l'État applicables jusqu'en 2011, tout équipement dont la valeur unitaire était supérieure à 3'000 francs, s'agissant d'un nouvel équipement, ou à 7'000 francs pour un investissement de remplacement, devait être porté au bilan et amorti. Cette situation crée artificiellement de nouvelles charges dans la mesure où le CNP doit continuer à amortir ses biens activés précédemment et prendre l'entier des charges liées à l'acquisition de biens de moins de 10'000 francs. Par ailleurs, le CNP doit également commencer à amortir le mois de la mise en production du bien activé. Pour le CNP, ces coûts sont estimés à 600'000 francs.

Cette problématique a déjà été traitée dans le rapport 14.032 du 22 octobre 2014 s'agissant de l'HNE et doit désormais trouver une solution comparable pour le CNP. Une provision avait d'ailleurs été constituée à cette fin lors du bouclage des exercices 2013

et 2014, et permet de régler cette situation sans augmentation de la charge nette pour l'État au cours du présent exercice.

3. CAUTIONNEMENT DU CENTRE NEUCHÂTELOIS DE PSYCHIATRIE

Compte tenu de la situation présentée au chapitre précédent, le CNP a vu ses charges d'intérêt augmenter et se voit désormais privé de l'accès au marché des capitaux alors qu'il doit renouveler des emprunts et financer des investissements.

Dans ce contexte, l'intervention de l'État s'avère nécessaire afin de permettre au CNP de trouver une solution offrant suffisamment de garantie pour que les instituts bancaires acceptent de participer à son financement. Différentes pistes sont envisageables s'agissant de la forme à donner à cette intervention étatique. Elles sont décrites ci-après :

1. L'État se porte garant pour l'ensemble des engagements du CNP ;
2. L'État se porte garant pour une partie des engagements du CNP uniquement ;
3. L'État reprend dans son propre bilan les actifs immobilisés et les engagements correspondants du CNP ;
4. L'État n'apporte aucune garantie ;
5. L'État octroie un capital de dotation au CNP.

Les avantages et inconvénients des solutions listées ayant été déjà analysés dans le rapport du Conseil d'État au Grand conseil concernant le cautionnement et l'assainissement du bilan de l'HNE du 22 octobre 2014, nous les reprenons tels quels dans le *tableau 5* ci-dessous.

Tableau 5 : Comparatif des options qui s'offrent à l'État

Options	Avantages	Inconvénients
1. L'État octroie une garantie générale sur l'ensemble des engagements du CNP	<ul style="list-style-type: none"> - avec une garantie de l'État, le CNP pourra emprunter les capitaux nécessaires à la réalisation des investissements voulus par le Grand Conseil; - les conditions d'emprunt à court terme du CNP sont améliorées. 	<ul style="list-style-type: none"> - l'État s'engage sans limite de risque. - une garantie est donnée sur l'emprunt à long terme alors qu'elle n'est pas nécessaire; l'État prend un engagement, alors que le taux d'intérêt est déjà fixé et ne peut pas être revu à la baisse.

<p>2. L'État octroie un cautionnement couvrant les montants nécessaires à la réalisation des options stratégiques et l'emprunt à court terme</p>	<ul style="list-style-type: none"> - avec une garantie de l'État, le CNP pourra emprunter les capitaux nécessaires à la réalisation des investissements voulus par le Grand Conseil dans le cadre des options stratégiques qu'il a adoptées ; - les conditions d'emprunt à court terme du CNP sont améliorées. 	
<p>3. L'État prend dans son bilan les actifs immobilisés et les engagements correspondants du CNP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - les emprunts nécessaires pour les investissements à venir peuvent être obtenus par l'État à des conditions préférentielles ; - le fonds de roulement du CNP peut parallèlement être garanti par l'État. 	<ul style="list-style-type: none"> - les montants empruntés s'ajoutent à la dette de l'État et peuvent dégrader son rating auprès de certains instituts bancaires ; - le financement des investissements du CNP paraît difficile à réaliser dans le cadre du frein à l'endettement auquel est soumis l'État ; - l'opération implique une lourde charge administrative ; - la plupart des hôpitaux suisses font le chemin inverse actuellement (transfert des actifs de l'État aux hôpitaux ; - cette solution ne respecte pas les principes comptables édictés par H+ (modèle REKOLE).
<p>4. L'État n'apporte aucune garantie</p>		<ul style="list-style-type: none"> - le CNP ne peut ni renouveler ses emprunts, ni réaliser les investissements décidés par le Grand Conseil, faute de pouvoir recourir à l'emprunt ; - les conditions d'emprunt à court terme du CNP sont péjorées.
<p>5. L'État octroie un capital de dotation au CNP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - les montants mis à disposition du CNP sont empruntés par l'État à un taux préférentiel. 	<ul style="list-style-type: none"> - le capital de dotation doit être conséquent pour permettre d'améliorer la situation du CNP sur les marchés financiers; - la solution n'est pas nécessairement pérenne. Si des résultats déficitaires se cumulent, le capital pourrait se réduire et la situation

		<p>pourrait redevenir problématique ;</p> <p>- l'opération passe par une dérogation au frein à l'endettement, du fait de l'inscription du capital au patrimoine administratif et de l'ampleur du montant nécessaire.</p>
--	--	--

Fort de cette analyse, le Conseil d'État privilégie l'option consistant à octroyer un cautionnement au CNP, tout comme cela fut le cas pour l'HNE, à hauteur de ses engagements actuels et de ses engagements futurs nécessaires pour financer ses besoins en investissements et en fonds de roulement.

Cette solution permettra au CNP, d'une part, d'emprunter les capitaux nécessaires à la réalisation des investissements votés par le Grand Conseil et, d'autre part, d'améliorer ses conditions d'emprunt de manière à éviter un surcoût d'intérêts d'au minimum 1%, soit un surcoût de 472'000 francs par année, tenant compte de ses emprunts actuels², et de 1'100'000 francs par année si l'ensemble des emprunts envisagés devait être réalisés. Sans cautionnement et pour les raisons exposées plus haut, il y a lieu de concevoir que le CNP ne sera pas en mesure d'emprunter sur le marché des capitaux.

Ce cautionnement devra être porté en pied du bilan de l'État et on pourrait légitimement craindre qu'il dégrade son rating auprès de certains instituts bancaires et engendre une augmentation de ses propres charges financières. Ce risque doit cependant être relativisé, d'une part parce que certains instituts bancaires tiennent déjà compte à l'heure actuelle des principales institutions paraétatiques appartenant à l'État lorsqu'ils évaluent ses engagements financiers pour calculer son rating et, d'autre part parce que l'introduction du nouveau modèle comptable harmonisé prévu par la LFinEC (MCH2) impliquera que la plupart des établissements autonomes de droit public soient consolidés dans les comptes de l'État. Le niveau de la dette d'une collectivité sera dès lors mesuré par tous les instituts bancaires en tenant compte de l'ensemble des entités lui appartenant et plus seulement de l'administration au sens étroit du terme. Au final, l'augmentation de la caution accordée au CNP par l'État aura un effet négatif sur le calcul du rating. Toutefois, cela n'implique pas forcément que la note attribuée à l'État neuchâtelois s'en trouvera péjorée. Fort de cette analyse, le Conseil d'État considère ce risque comme acceptable.

3.1. Conditions du cautionnement

L'article 8 RLFInEC prévoit notamment que la durée de la caution ne peut excéder cinq ou vingt-cinq ans pour les montants destinés respectivement au fonds de roulement ou aux investissements. En outre, le cautionnement fait l'objet d'une rémunération qui se situe entre 0,5% et 1,5%. La caution prend la forme d'un cautionnement simple.

a) Durée

Afin d'éviter de multiplier les passages devant le Grand Conseil pour cette problématique du cautionnement, le Conseil d'État vous propose de retenir la durée maximale autorisée par le RLFInEC, à savoir cinq ans, pour les montants relatifs au fonds de roulement.

² Les emprunts actuels se montent à 47,2 millions de francs (voir tableau 3).

Pour le financement des investissements, le RLFInEC (art. 8, al. 7) prévoit que la durée de cautionnement soit fonction de la durée de vie économique du projet et que la garantie ne s'applique qu'au montant résiduel dû, sachant que, dans tous les cas, la validité n'excédera pas vingt-cinq ans.

Or, il s'avère que les investissements du CNP sont divers et variés, allant des bâtiments hospitaliers - dont la durée de vie comptable est considérée sur trente-trois ans - aux équipements informatiques qui sont amortis sur quatre ans. À titre d'information, mentionnons encore les installations de type chauffage ou ventilation dont les amortissements sont calculés sur vingt ans et les installations médico-techniques dont la durée de vie est évaluée à huit ans.

On constate donc qu'il est difficile de définir exactement une durée de vie économique homogène pour les investissements concernés. Ainsi, plutôt que d'entrer dans un détail inutile et compliqué, il apparaît au Conseil d'État que la caution portant sur les investissements devrait avoir une portée générale. Il propose dès lors de fixer la durée du cautionnement à dix ans. Celle-ci permettra de reprendre de manière générale la problématique du cautionnement du CNP et de la situation de son bilan dans dix ans, soit après deux périodes de cautionnement du fonds de roulement de l'institution.

b) Montant des cautionnements

Par souci de simplification et de clarté, le cautionnement proposé par le présent rapport au Grand Conseil intègre les montants des engagements financiers qui ont été cautionnés via le cautionnement simple de 52 millions de francs accordé au CNP en vertu du décret du 28 janvier 2014. Cela permettra une gestion simple et efficace des cautionnements.

En définitive, les montants sollicités s'élèvent à :

- à **20 millions de francs** concernant le **fonds de roulement** ;
- à **60 millions de francs** concernant les **investissements** ;
- à **30 millions de francs** concernant les **investissements liés à la mise en œuvre des options stratégiques 2015 – 2022 du CNP**.

c) Rémunération

L'annexe 1 du RLFInEC précise les conditions applicables pour la rémunération du cautionnement. Ainsi, pour les établissements autonomes de droit public - ce qui est le cas du CNP -, la garantie de l'État existe déjà dans les faits même si elle n'est pas formalisée. En ce sens, l'octroi d'un cautionnement formel n'induit pas de risques financiers nouveaux pour les collectivités. La rémunération peut donc être fixée à 0,5%, indépendamment de la situation financière de l'entité et de la durée du cautionnement. Précisons encore que le taux de rémunération est appliqué au total du cautionnement accordé pour le fonds de roulement et des engagements couverts auprès des instituts financiers pour les investissements.

Concrètement, cela signifie que le CNP devra verser à l'État une somme oscillant entre 236'000 (47,2 millions de francs), et 550'000 francs correspondant à la rémunération de la caution si celle-ci est activée dans son ensemble (110 millions de francs au total).

d) Synthèse

Le Conseil d'État propose d'accorder au CNP trois cautionnements simples, le premier pour le fonds de roulement de l'institution et les deux autres pour ses investissements à réaliser. Le *tableau 6* ci-dessous résume cette proposition.

Tableau 6 : Cautionnements proposés par le Conseil d'État au bénéfice du CNP

Objet	Montant	Durée	Rémunération
Fonds de roulement	20 millions de francs	5 ans	0,5%
Investissements	60 millions de francs	10 ans	0,5%
Investissements en lien avec la mise en œuvre des options stratégiques 2015 – 2022 du CNP	30 millions de francs	10 ans	0,5%

Les montants proposés correspondent à des maxima et représentent les besoins financiers du CNP estimés à ce jour. Le Conseil d'État pourra ainsi activer la caution pour tout ou partie de ces montants en fonction du besoin réel du CNP sur la durée du cautionnement. Concrètement, si le CNP n'a actuellement besoin "que" de 70 millions de francs d'emprunt à court terme, c'est sur ce montant que portera la caution et non sur l'ensemble des cautionnements octroyés qui constitue la capacité d'emprunter du CNP auprès des organismes bancaires. Dans le même ordre d'idée, la partie de la caution octroyée portant sur les investissements à consentir pour la réalisation de travaux ne sera activée qu'à partir du moment où ces travaux auront débuté.

Ces deux nouveaux cautionnements remplacent le cautionnement existant de 52 millions de francs (voir chapitre 2.2.4). Du point de vue formel, il est proposé un décret spécifique abrogeant le décret actuellement en vigueur, du 28 janvier 2014.

4. MISE EN CONFORMITÉ DU BILAN DU CENTRE NEUCHÂTELOIS DE PSYCHIATRIE AUX RÈGLES DE COMPTABILISATION DES INVESTISSEMENTS ET AMORTISSEMENTS

Comme précisé au chapitre 2.2.1, le CNP n'a pas été doté d'un capital à sa création et n'a pas pu constituer de fonds propres suffisants en regard de sa taille et de sa situation financière. Au contraire, il se trouve même dans une situation de découvert au bilan à fin 2016 d'environ 10,5 millions de francs, découvert qui devra, si possible, être amorti ces prochaines années. Il est rappelé que la principale cause de ce découvert vient du versement à prévoyance.ne pour la réserve de fluctuation de valeur.

La situation financière actuelle du CNP ne lui laisse aucune marge de manœuvre pour combler le retard accumulé décrit au chapitre 2.4 dans le domaine des amortissements.

Il convient de rappeler que cette surévaluation des actifs à hauteur de 1,41 millions de francs est la conséquence d'une décision de l'État qui a fixé des normes d'amortissements trop basses jusqu'à fin 2011 pour limiter ses propres charges. En effet, jusqu'au 1^{er} janvier 2012, date de l'entrée en force de nouvelles règles fédérales en matière de financement hospitalier, il lui revenait d'assumer entièrement les charges d'investissements. Le CNP n'a ainsi fait qu'appliquer des directives cantonales en la matière, dont la conséquence principale était de réduire les contributions de l'État en sa faveur et il ne peut être tenu pour responsable de cette situation. Il en est de même pour les anciens propriétaires des hôpitaux ayant intégré le CNP qui ne participaient pas à leur financement. Rappelons encore qu'en 2015, le Grand Conseil avait admis ce principe concernant l'HNE et qu'il lui avait accordé une subvention extraordinaire de 16,6 millions de francs au titre de rattrapage des amortissements (voir rapport 14.032)

Il en va de même des montants supplémentaires, estimés à 600'000 francs, découlant de la modification du seuil d'activation au bilan des investissements.

Cela étant, le Conseil d'État, en sa qualité de propriétaire du CNP, propose d'octroyer une subvention extraordinaire de 2'010'000 francs à l'hôpital pour lui permettre de rattraper l'intégralité de son retard d'amortissement et ainsi satisfaire complètement aux nouvelles règles en la matière dans la perspective de l'obtention, dès 2016, de la certification REKOLE®.

Pour ce faire, le Conseil d'État entend dissoudre une provision de 2,01 millions de francs constituée à cet effet lors du bouclage des comptes 2013 et 2014.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

5.1. Pour l'État

5.1.1. En lien avec l'octroi des cautionnements

Comme précisé au chapitre 3.1, le Conseil d'État propose au Grand Conseil d'octroyer au CNP deux cautionnements simples pour investissements, respectivement à hauteur de 60 millions de francs et de 30 millions de francs pour la mise en œuvre des options stratégiques 2015 – 2022, et un troisième cautionnement pour fonds de roulement, à hauteur de 20 millions de francs.

Concrètement et vu le taux de rémunération prévu de 0,5%, la charge totale du CNP pour obtenir ces cautionnements se monte entre 236'000 et 550'000 francs par année (voir chapitre 3.1), ce qui correspondra alors aux recettes de l'État s'agissant du cautionnement de cette institution. Il convient de comparer cette charge à l'augmentation des charges d'intérêt auxquelles devrait faire face le CNP en l'absence de caution de l'État, soit entre 472'000 et 1'100'000 francs par an en fonction des montants empruntés. Le CNP pourra ainsi réaliser quelques économies bienvenues, comprises entre 236'000 et 550'000 francs. Et, si le cautionnement du CNP tel que proposé par le Conseil d'État n'entraîne finalement que peu d'économies pour cette institution, elle permet en revanche de dégager de nouvelles recettes pour l'État. Au final, ce cautionnement présente des effets bénéfiques pour la collectivité publique dans son ensemble à mesure que l'opération devrait permettre de réaliser un gain net vis-à-vis des instituts bancaires.

Par ailleurs, l'octroi de ces cautions n'entraînera aucune sortie de fonds pour l'État tant et aussi longtemps qu'aucun bailleur de fonds ne procédera aux démarches visant à son exécution. Une telle issue est d'ailleurs peu réaliste. En effet, malgré l'octroi de larges compétences de gestion opérationnelles au CNP par l'État, le CNP devra respecter les termes contraignants des contrats de prestations conclus avec l'État et ne pourra dès lors pas, dans un scénario catastrophe, laisser dériver la situation à tel point que l'État doive honorer son engagement en tant que caution. L'État y veillera d'ailleurs scrupuleusement au travers des outils de contrôle habituels tels que le contrat de prestations, mais aussi dans le cadre de la cellule de suivi financier existant entre l'État et le CNP. Les compétences de l'État, notamment en matière de pilotage financier du CNP, sont en outre expressément prévues par la LCNP qui précise que le Conseil d'État exerce la haute surveillance sur le CNP (art. 13 let. a) et qu'il fixe avec le CNP son budget annuel global et, dans ce cadre, la participation de l'État sous forme d'indemnité (art. 13, let. f).

Par conséquent, plutôt qu'un risque, le cautionnement accordé par l'État permettra, sans autre mesure particulière, d'épargner de précieuses ressources financières.

5.1.2. *En lien avec l'octroi d'une subvention extraordinaire et la mise en conformité du bilan du CNP aux règles de comptabilisation des investissements et amortissements*

En 2013 et 2014, conscient des difficultés que rencontrerait le CNP pour parvenir à rattraper l'ensemble des amortissements précités, le Conseil d'État a constitué une provision de 2,01 millions de francs destinée à régler cette problématique spécifique.

Comme indiqué au chapitre 4, le Conseil d'État propose au Grand Conseil d'utiliser cette provision. L'octroi de cette subvention supplémentaire en 2017 n'aura dès lors aucune conséquence nette sur les comptes 2017 de l'État.

5.2. Pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie

5.2.1. *En lien avec l'octroi des cautionnements*

Selon l'argumentation avancée au chapitre 3, l'octroi d'un cautionnement étatique au CNP n'aura finalement que peu de conséquences sur le plan financier pour le CNP car, d'un côté, il économisera des charges en bénéficiant de taux d'intérêts plus intéressants et, de l'autre, il assumera de nouvelles charges pour l'accès au cautionnement. De plus, une partie du cautionnement demandé ne correspond finalement qu'à un renouvellement, les charges y relatives étant d'ores et déjà assumées par le CNP. Au final, ce dernier devrait cependant pouvoir dégager des économies pour ses engagements futurs. En effet, des économies supplémentaires, théoriques puisqu'elles ne ressortiront jamais de la comptabilité du CNP, de l'ordre de 314'000 francs au maximum pourront être dégagées par le CNP lorsqu'il devra recourir à de nouveaux emprunts, couverts par la caution, pour la réalisation de ses investissements et le fonds de roulement nécessaires pour la période 2017 - 2021.

Les investissements projetés permettront aussi de concrétiser les options stratégiques validées par le Grand Conseil, dont certaines permettront une amélioration de l'efficacité du CNP et constituent dès lors l'un des moyens pour celui-ci d'atteindre les objectifs financiers ambitieux imposés par l'État, en particulier via la réduction linéaire des subventions.

5.2.2. *En lien avec l'octroi d'une subvention extraordinaire et la mise en conformité du bilan du CNP aux règles de comptabilisation des investissements et amortissements*

Le fait de bénéficier d'une subvention extraordinaire permettra au CNP de rattraper le retard d'amortissement accumulé depuis quelques années. Le bilan sera ainsi plus en phase avec la réalité de l'institution car les actifs seront évalués à leur juste valeur. De plus, le CNP disposera de bases plus saines pour obtenir, à terme, la certification de sa comptabilité selon la norme REKOLE® offrant ainsi une plus grande transparence et permettant certainement de négocier des tarifs plus avantageux.

5.3. Redressement des finances

Le présent rapport doit permettre d'éviter de nouvelles charges inutiles pour le CNP ainsi qu'un gain net vis-à-vis des instituts bancaires, la rémunération de la caution de l'État venant compenser l'amélioration des conditions d'emprunt du CNP. En ce sens, il

contribuera à l'atteinte des objectifs poursuivis dans le cadre du redressement des finances de l'État.

6. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Le présent projet n'a aucune conséquence sur le personnel.

7. CONSÉQUENCES SUR LES COMMUNES

Le présent projet n'a aucune conséquence sur les communes.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

Selon l'article 57 al. 3 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000, les lois et décrets entraînant de nouvelles dépenses importantes pour le canton doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil. L'article 36, alinéa 1 de la LFinEC, du 24 juin 2014, prévoit que les dépenses nouvelles uniques de plus de 7 millions et les dépenses nouvelles renouvelables de plus de 700'000 francs par année sont soumises à la majorité qualifiée du Grand Conseil.

Dès lors, les décrets soumis à la validation du Grand Conseil nécessitent une majorité qualifiée car le cautionnement est une dépense nouvelle au sens de la LFinEC, même si l'engagement des dépenses est conditionnel.

9. CONCLUSION

Avec la mise en œuvre de son plan d'actions 2010 - 2012, et des réorganisations réalisées durant la période 2013 - 2017, et notamment la réduction très importante du nombre de lits de psychiatrie hospitalière et le développement en parallèle de son activité ambulatoire, le CNP a modifié largement son mode de prise en charge. Aujourd'hui, il est essentiel de donner les moyens au CNP de poursuivre cette mue et de déployer les mesures prévues par les options stratégiques 2015 - 2022 validées par le Grand Conseil, dont l'objectif est d'améliorer les prestations offertes à ses patients, tant en termes de qualité que d'accessibilité et d'économicité.

Le plan de déploiement des options stratégiques 2015 – 2022 est actuellement en cours de réévaluation à l'aune de la votation du 12 février 2017 sur le projet HNE-demain qui comprenait une composante impliquant directement le CNP. En effet, il y était prévu la mise en place d'un centre de compétence pour la personne âgée dans les Montagnes neuchâteloises, en lien avec le centre de réadaptation, projet qui ne verra a priori pas le jour. Ainsi, sans remettre en question les décisions du Grand Conseil, ce déploiement devra potentiellement être revu s'agissant de la localisation du centre de compétences de la personne âgée. Le plan de déploiement devra également être ajusté pour tenir compte des contraintes économiques du CNP et du canton.

En effet, la situation financière du CNP est, depuis de nombreuses années, lourdement péjorée par les conditions dans lesquelles il a été constitué et par celles qui lui ont été imposées depuis lors en matière d'amortissements. Elle est aujourd'hui problématique et constitue un obstacle au renouvellement des emprunts et à la réalisation des investissements décidés par le Grand Conseil. En sa qualité de propriétaire, l'État se doit de trouver des solutions et propose l'octroi au CNP de cautionnements simples, d'une part, pour le fonds de roulement à hauteur de 20 millions de francs pour une durée de cinq ans, et, d'autre part, pour les investissements à hauteur de 60 millions de francs pour les investissements connus et de 30 millions de francs pour les investissements relatifs à la mise en œuvre des options stratégiques 2015 – 2022 du CNP, tous deux pour une durée de dix ans. De plus, il propose l'octroi d'une subvention extraordinaire de 2,01 millions de francs au total permettant à l'institution d'amortir ses actifs surévalués au bilan et d'assainir quelque peu celui-ci.

Si toutes les solutions proposées dans le présent rapport ne sont pas forcément pérennes (la dotation d'un capital-propre, à laquelle il a été renoncé à la constitution de l'institution, devant certainement être envisagée à terme), elles sont aujourd'hui les seules permettant de faire face, à court ou moyen terme, à la situation actuelle sans altérer gravement les finances de l'État ou remettre en question les activités du CNP. Le Conseil d'État invite donc le Grand Conseil, en regard des difficultés de financement rencontrées par le CNP et des réformes à venir en matière comptable et financière au sein de l'État, à approuver les cinq décrets qui lui sont soumis.

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

Neuchâtel, le 30 août 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
abrogeant le décret autorisant un cautionnement simple de 52'000'000 francs pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 ;
sur la proposition du Conseil d'État, du 30 août 2017,
décète :

Article premier Le décret autorisant un cautionnement simple de 52'000'000 francs pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie, du 28 janvier 2014, est abrogé.

Art. 2 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

²Le présent décret n'entre en vigueur que si le décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 20'000'000 francs permettant un cautionnement simple pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaire à son fonds de roulement, le décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 60'000'000 francs permettant un cautionnement simple pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaire à ses investissements entrent en force.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

Décret

portant octroi d'un crédit d'engagement de 20'000'000 francs permettant un cautionnement simple pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaire à son fonds de roulement

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur le Centre neuchâtelois de psychiatrie (LCNP), du 29 janvier 2008 ;

vu la loi de santé (LS), du 6 février 1995 ;

vu la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 30 août 2017,

décède :

Article premier Le Conseil d'État est autorisé à donner le cautionnement simple de l'État, à concurrence de 20'000'000 francs au maximum, en garantie des engagements financiers du Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaires à son fonds de roulement.

Art. 2 La durée du cautionnement est limitée à 5 ans après l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3 Le cautionnement fait l'objet d'une rémunération de 0,5%.

Art. 4 ¹Le présent est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

Décret

portant octroi d'un crédit d'engagement de 60'000'000 francs permettant un cautionnement simple pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaire à ses investissements

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur le Centre neuchâtelois de psychiatrie (LCNP), du 29 janvier 2008 ;

vu la loi de santé (LS), du 6 février 1995 ;

vu la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 30 août 2017,

décède :

Article premier Le Conseil d'État est autorisé à donner le cautionnement simple de l'État, à concurrence de 60'000'000 francs au maximum, en garantie des engagements financiers du Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaires à ses investissements.

Art. 2 La durée du cautionnement est limitée à 10 ans après l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3 Le cautionnement fait l'objet d'une rémunération de 0,5%.

Art. 4 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

Décret

portant octroi d'un crédit d'engagement de 30'000'000 francs permettant un cautionnement simple pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) nécessaire à ses investissements relatifs à la mise en œuvre de ses options stratégiques 2015 – 2022

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur le Centre neuchâtelois de psychiatrie (LCNP), du 29 janvier 2008 ;

vu la loi de santé (LS), du 6 février 1995 ;

vu la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 30 août 2017,

décède :

Article premier ¹Le Conseil d'État est autorisé à donner le cautionnement simple de l'État, à concurrence de 30'000'000 francs au maximum, en garantie des engagements financiers du Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaires à ses investissements.

²Le Conseil d'État sollicite le préavis de la commission de santé du Grand Conseil avant de libérer la caution à hauteur de 30 millions de francs correspondant aux investissements nécessaires à la mise en œuvre des options stratégiques 2015 – 2022 du Centre neuchâtelois de psychiatrie.

Art. 2 La durée du cautionnement est limitée à 10 ans après l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3 Le cautionnement fait l'objet d'une rémunération de 0,5%.

Art. 4 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

Décret

portant octroi d'un crédit supplémentaire de 2'010'000 francs pour une subvention extraordinaire au Centre neuchâtelois de psychiatrie l'Hôpital neuchâtelois destinée à la mise en conformité de son bilan aux règles de comptabilisation des investissements et amortissements

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur le Centre neuchâtelois de psychiatrie (LCNP), du 29 janvier 2008 ;

vu la loi de santé (LS), du 6 février 1995 ;

vu la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 30 août 2017,

décète :

Article premier Un crédit supplémentaire de 2'010'000 francs est accordé au Conseil d'État en vue de l'octroi d'une subvention extraordinaire au Centre neuchâtelois de psychiatrie.

Art. 2 Le crédit supplémentaire est compensé par la dissolution de la provision constituée à cet effet en 2013 et 2014.

Art. 3 Le Conseil d'État est autorisé à se procurer, éventuellement par voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 4 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

ANNEXES

Annexe 1

LISTE DES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS ENTRE 2009 ET 2016, PAR LE CENTRE NEUCHÂTELOIS DE PSYCHIATRIE

Nature des investissements réalisés	Montant (en frs)
Informatique	1'400'000.-
Bâtiment administratif à Préfargier	1'600'000.-
Travaux dans les unités de soin pour regroupement à Préfargier de la psychiatrie adulte	3'830'000.-
Central téléphonique	320'000.-
Logiciel PROSPER destiné aux services RH	250'000.-
Déménagement du Locle à Perreux	1'700'000.-
Nouveau parking à Préfargier	1'500'000.-
Divers véhicules	300'000.-
Total des investissements réalisés	10'900'000.-

BILAN AU 31 DÉCEMBRE 2016 DU CENTRE NEUCHÂTELOIS DE PSYCHIATRIE



Bilan au 31 décembre 2016
(en francs suisses)

	Notes	31 décembre 2016 CHF	31 décembre 2015 CHF
Actif circulant		15'393'934	14'102'292
Liquidités		750'865	487'310
Caisses		93'047	117'950
Chèques postaux		61'388	72'363
Banques	1	596'430	296'997
Débiteurs		13'535'559	12'289'846
Débiteurs patients	2	13'583'643	12'414'666
Ducroire	2	-1'235'631	-823'040
Autres débiteurs		1'187'547	698'220
Stock de marchandises	3	492'840	571'652
Stock pharmacie		131'810	171'799
Stock magasin médical		63'655	83'956
Stock combustibles		19'350	20'700
Autres stocks		278'025	295'197
Comptes de régularisation actifs	4	614'670	753'484
Actifs transitoires		614'670	753'484
Actif immobilisé		40'494'270	37'701'058
Immobilisations corporelles nettes	5	40'464'295	37'671'083
Immeubles		34'380'207	36'087'955
Equipements médicaux		50'743	58'466
Equipements administratifs		1'379'066	266'108
Equipements hôteliers		0	746'325
Equipements techniques		4'654'279	509'592
Autres équipements		0	2'637
Papiers valeurs		29'975	29'975
ACTIF		55'888'204	51'803'350

Bilan au 31 décembre 2016
(en francs suisses)

	Notes	31 décembre 2016 CHF	31 décembre 2015 CHF
Engagements court terme		36'140'307	17'700'538
Avance à terme	6	3'000'000	4'000'000
Créanciers	7	4'964'197	5'088'205
Créanciers fournisseurs		3'451'916	3'585'693
Créanciers autres		1'283'522	1'227'104
Argent de poche des malades		211'728	260'109
TVA due		17'031	15'299
Comptes de régularisation passif	8	4'038'662	3'144'885
Passifs transitoires		4'038'662	3'144'885
Emprunts hypothécaires	9	19'400'000	1'400'000
Autres dettes à court terme	10	1'000'000	0
Provisions	11	3'737'448	4'067'448
Engagements long terme		30'053'200	42'915'700
Emprunts hypothécaires	12	22'737'500	34'600'000
Autres dettes à long terme	13	5'334'100	6'334'100
Provisions	11	1'981'600	1'981'600
Fonds affectés		561'615	588'326
Fonds affectés	14	561'615	588'326
Fonds propres et réserves	18	-10'866'918	-9'401'214
Fonds propres et réserves		-9'401'214	-7'922'356
Résultat de l'exercice		-1'465'704	-1'478'858
PASSIF		55'888'204	51'803'350

Compte de résultat au 31 décembre 2016

(en francs suisses)

	Notes	Effectif 2016 CHF	Effectif 2015 CHF
Recettes taxes hospitalières		16'470'024	16'776'237
Recettes AIP / EMS		14'441'973	14'723'824
Recettes hôpitaux de jour		4'231'277	4'362'170
Recettes ambulatoires	15	11'388'692	10'578'186
Autres recettes		3'794'672	3'040'492
Participation de l'Etat	16	43'019'535	43'296'105
Total recettes d'exploitation		93'346'173	92'777'014
Salaires		-60'956'680	-60'119'945
Charges sociales		-13'969'323	-14'236'211
Autres frais de personnel		-1'270'933	-1'527'348
Matériel médicaments d'exploitation		-1'523'031	-1'481'696
Produits alimentaires		-2'513'776	-2'518'042
Autres charges ménagères		-1'631'854	-1'481'245
Entretiens et réparations		-1'135'419	-1'131'630
Amortissements	5	-1'867'536	-1'588'678
Loyers/équipements/leasing		-3'172'851	-3'577'820
Eau et énergie		-903'421	-1'098'328
Intérêts		-1'008'138	-969'436
Frais de bureau et administration		-1'138'025	-1'071'134
Frais informatiques		-1'266'055	-1'430'777
Elimination déchets		-175'953	-176'904
Sécurité		-498'243	-510'613
Frais des personnes prises en charges		-790'581	-752'461
Assurances cotisation taxes et divers		-590'174	-569'625
Total charges d'exploitation		-94'411'993	-94'241'893
Résultat d'exploitation		-1'065'820	-1'464'879
Charges/produits exceptionnels		0	0
Mesures d'assainissement Prévoyance.ne		0	0
Charges/produits d'exercices antérieurs		-399'884	-13'979
Pertes sur débiteurs		-521'589	-333'099
Constitution / dissolution provisions		0	0
Charges/produits hors exercice		121'705	319'120
Résultat général		-1'465'704	-1'478'858

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	2
1. INTRODUCTION	3
2. CONTEXTE	3
2.1. Bases légales	3
2.2. Situation financière du CNP	3
2.3. Évolution future des besoins financiers du CNP	7
2.4. Changements en matière d'amortissement et d'activation au bilan	9
3. CAUTIONNEMENT DU CENTRE NEUCHÂTELOIS DE PSYCHIATRIE .	11
3.1. Conditions du cautionnement	13
4. MISE EN CONFORMITÉ DU BILAN DU CENTRE NEUCHÂTELOIS DE PSYCHIATRIE AUX RÈGLES DE COMPTABILISATION DES INVESTISSEMENTS ET AMORTISSEMENTS	15
5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	16
5.1. Pour l'État.....	16
5.2. Pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie.....	17
5.3. Redressement des finances.....	17
6. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL	18
7. CONSÉQUENCES SUR LES COMMUNES	18
8. VOTE DU GRAND CONSEIL	18
9. CONCLUSIONS	18
Décret abrogeant le décret autorisant un cautionnement simple de 52'000'000 francs pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie	20
Décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 20'000'000 francs permettant un cautionnement simple pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaire à son fonds de roulement	21
Décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 60'000'000 francs permettant un cautionnement simple pour Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaire à ses investissements	22
Décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 30'000'000 francs permettant un cautionnement simple pour Centre neuchâtelois de psychiatrie nécessaire à ses investissements relatifs à la mise en œuvre de ses options stratégiques 2015 – 2022	23
Décret portant octroi d'un crédit supplémentaire de 2'010'000 francs pour une subvention extraordinaire au Centre neuchâtelois de psychiatrie destinée à la mise en conformité de son bilan aux règles de comptabilisation des investissements et amortissements ...	24

ANNEXE :

Annexe 1 : Liste des investissements réalisés entre 2009 et 2016, par le Centre neuchâtelois de psychiatrie	25
Annexe 2 : Bilan au 31 décembre 2016 du Centre neuchâtelois de Psychiatrie.....	26