

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

à l'appui

- **d'un projet de décret portant octroi d'un crédit supplémentaire de 2.500.000 francs pour l'assainissement de NOMAD – Neuchâtel organise le maintien à domicile**
- **d'un projet de décret autorisant un cautionnement simple de 2.000.000 francs pour l'assainissement de NOMAD – Neuchâtel organise le maintien à domicile**

(Du 19 janvier 2011)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RESUME**

*Les rapports du Conseil d'Etat et de la commission santé (10.061) à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 6.290.000 francs et autorisant un cautionnement simple de 2.000.000 francs pour l'assainissement de NOMAD – Neuchâtel organise le maintien à domicile ont été traités et refusés par le Grand Conseil lors de la session de décembre 2010. Le projet de décret, amendé, a obtenu l'accord d'une nette majorité de députés avec 66 voix "pour" et 40 "contre". Malgré cela, le projet a été refusé car il n'a pas obtenu la majorité qualifiée des 3/5 qui correspondait à 69 voix.*

*Lors de la session, le Conseil d'Etat avait annoncé son intention de revenir très rapidement avec cette problématique devant le législatif cantonal. Par ce nouveau rapport, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil des dispositions qui ont été prises à la suite du refus du projet de décret et présente une demande portant sur l'octroi d'un crédit supplémentaire de 2.500.000 francs pour le financement des investissements de NOMAD et d'un cautionnement d'au maximum 2.000.000 francs. Cette démarche se justifie dans la mesure où la situation de NOMAD ne pourra que se péjorer encore si aucune action n'est entreprise.*

**1. INTRODUCTION**

Le refus par le Grand Conseil du décret proposé lors de la session de décembre 2010 a placé NOMAD devant des difficultés financières à court terme. En effet, NOMAD escomptait une libération partielle du crédit sollicité pour le financement de ses investissements. A défaut, NOMAD a dû puiser dans ses liquidités de manière plus importante que prévu et celles-ci se sont avérées insuffisantes pour honorer toutes ses créances. Sans augmentation de la ligne de crédit, NOMAD a trouvé en urgence une

solution auprès de l'Hôpital neuchâtelais qui lui a avancé très temporairement les liquidités nécessaires pour verser les salaires de décembre.

Afin de soulager la trésorerie de NOMAD au cours du premier semestre 2011, le Conseil d'Etat a décidé de verser la moitié de la subvention 2011 prévue dans les premiers jours du mois de janvier.

Par ailleurs, lors du bouclage des comptes 2010 de l'Etat, une provision de 2.500.000 francs a été constituée. Le Conseil d'Etat propose cette mesure au Parlement en considérant que la situation financière le nécessite, d'une part, et que le résultat des comptes du canton permet cette opération, d'autre part. Cet élément est développé et soumis à votre approbation dans le rapport sur les comptes 2010.

NOMAD n'en est pas pour autant stabilisé financièrement. Pour cette raison, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil d'approuver les décrets portant sur l'octroi d'un crédit supplémentaire de 2.500.000 francs au titre de la subvention versée à NOMAD en 2011, d'une part, et d'un cautionnement jusqu'à hauteur de 2.000.000 francs nécessaire à l'obtention par NOMAD d'une ligne de crédit bancaire pour son fonds de roulement d'autre part. Le crédit supplémentaire sera compensé par la dissolution de la provision constituée à charge de l'exercice 2010.

La situation financière de NOMAD et le plan d'assainissement ont largement été détaillés dans le rapport 10.061, aussi ces informations ne sont pas reproduites dans le présent rapport. Par contre, nous nous attacherons à développer le plan d'actions que NOMAD a mis en œuvre en accord avec le Conseil d'Etat pour rétablir sa situation organisationnelle autant que financière.

## **2. PLAN D' ACTIONS**

Le plan d'actions retenu pour remédier aux difficultés que traverse NOMAD repose sur une réorganisation de l'institution et plus spécifiquement de sa direction générale, sur l'adaptation à la hausse du montant de la subvention 2010 de manière à desserrer l'étreinte sur le personnel et à assurer les remplacements, sur l'accroissement du volume des prestations de NOMAD et sur l'introduction d'un système d'information performant. (voir chapitre 3).

Du point de vue organisationnel, les actions portent sur:

1. la redéfinition de la structure organisationnelle;
2. la sélection et l'introduction d'un logiciel de gestion opérationnelle de l'activité;
3. l'implantation de mesures d'organisation visant à renforcer la gestion institutionnelle.

Les travaux relatifs à la redéfinition de la structure organisationnelle se sont achevés par l'élaboration d'un nouvel organigramme.

La sélection et l'introduction d'un logiciel de gestion opérationnelle de l'activité fait l'objet d'un appel d'offre de marché publique qui aboutira au choix de l'outil à la fin du mois de février 2010 puis à son implantation dès le mois de mai 2011. Il sera totalement opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Si les actions précitées sont nécessaires au redressement de NOMAD, elles ne sauraient être, en elles-mêmes, suffisantes. C'est pourquoi, elles doivent être accompagnées par des mesures d'organisation renforçant la gestion institutionnelle de NOMAD.

Ces mesures d'organisation s'articulent autour des thèmes suivants:

- a) la clarification des rôles et responsabilités;
- b) le développement de la fonction RH-Formation et d'outils de gestion RH;
- c) la mise en œuvre d'une politique de la qualité;
- d) l'établissement d'un schéma directeur du système d'information, le développement de tableaux de bord et la mise en place d'une comptabilité analytique;
- e) l'introduction d'outils d'évaluation des besoins;
- f) la formalisation d'un processus d'accueil (porte unique d'entrée);
- g) la constitution d'un catalogue des prestations délivrées et de celles qui sont appelées à l'être dans le futur;
- h) la définition de programmes d'interventions standards se fondant sur des travaux de l'Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP) de Lausanne;
- i) la création des mécanismes de coopération entre les acteurs concernés pour assurer l'interface: Hôpital neuchâtelois, Médecins, CNP et EMS;
- j) la mise en place du processus de régulation des mécanismes et des outils de coopération avec tous les intervenants qui pourraient participer à la prise en charge des clients (Croix Rouge, Pro Senectute, infirmières indépendantes, etc.);
- k) le renforcement des compétences des cadres de proximité dans la gestion de leur équipe;
- l) la création d'un site web.

NOMAD recourt à des compétences externes pour réaliser ce projet. La démarche implique l'octroi de mandats d'appui, l'acquisition de matériel et de logiciels informatiques et un effort exceptionnel en faveur de la formation des collaboratrices et des collaborateurs.

Le coût total de cet investissement est estimé à 2,5 millions de francs, selon le détail ci-après:

<b>Intitulé</b>	<b>Montant</b>
Mandats d'appui	600.000.–
Matériel et logiciels	1.300.000.–
Formation et divers	600.000.–
<b>Total</b>	<b>2.500.000.–</b>

NOMAD prévoit que son rétablissement se déroulera progressivement en trois étapes.

La première étape, dite de «soins intensifs», vise à sortir de la spirale infernale et à installer les outils prévus. Elle a débuté en 2010 et se poursuivra en 2011.

En 2012, durant la deuxième phase, considérée comme une période de «réadaptation», NOMAD prévoit une augmentation progressive du volume de prestations et de l'intensité des soins, pour atteindre un bon niveau d'efficacité.

Dès 2013, la spirale infernale se change en spirale vertueuse et NOMAD peut développer et diversifier les activités de maintien à domicile en fonction des besoins de la population.

Les actions à mener sont donc désormais connues et il convient de donner les moyens à NOMAD de réussir sa mutation.

### **3. CREDIT SUPPLEMENTAIRE**

Le plan d'actions ci-devant ainsi que la situation financière de NOMAD, telle que décrite dans le rapport 10.061, justifient la demande d'un crédit supplémentaire de 2,5 millions de francs, sous la forme d'une augmentation de la subvention versée à NOMAD en 2011.

Le développement attendu du maintien à domicile dans le canton de Neuchâtel passe par une modernisation des structures et du fonctionnement de NOMAD. Cette adaptation de NOMAD aux réalités du terrain et des exigences organisationnelles et administratives constitue un préalable incontournable à la réussite du projet.

Le «virage vers l'ambulatoire», en lien avec le raccourcissement des durées hospitalières mais surtout avec la volonté affichée de permettre aux personnes âgées et dépendantes de l'aide d'autrui de pouvoir rester le plus longtemps possible dans un environnement familial, en évitant ainsi des placements en EMS, ne deviendra une réalité que si NOMAD dispose des moyens lui permettant de dispenser ses prestations dans des conditions adéquates. De même, le rôle de régulateur qui est attendu de NOMAD dans ses relations avec les autres partenaires du maintien à domicile ne pourra se concrétiser que si l'institution dispose d'une organisation et d'un système d'information efficaces.

En ce sens, les investissements que doit consentir NOMAD ne sont pas «un luxe» dont l'établissement pourrait se passer. Au contraire, le système d'information dont NOMAD doit se doter représente la colonne vertébrale de son organisation car cet établissement ne peut "s'appuyer sur ses murs" à l'instar des autres institutions de santé.

### **4. CAUTIONNEMENT DE L'ETAT**

Sur la base de la situation financière assainie de NOMAD (cf rapport 10.061), le besoin en fonds de roulement est estimé à 2 millions de francs.

NOMAD, avec l'appui du service financier, sollicitera une ligne de crédit d'au maximum 2 millions de francs en compte courant auprès d'un institut bancaire, moyennant la garantie de l'Etat.

Le Conseil d'Etat demande donc au Grand Conseil de lui donner la compétence d'accorder le cautionnement de l'Etat si nécessaire jusqu'à hauteur du montant maximal prévu. L'objectif est que NOMAD puisse obtenir les conditions les plus favorables possible.

### **5. SUIVI DE LA REALISATION DES OBJECTIFS**

L'assainissement de NOMAD doit s'accompagner d'objectifs et de mesures, contrôlés par l'Etat à intervalles réguliers, pour s'assurer que les objectifs liés aux missions de NOMAD sont atteints et que le cadre financier est tenu. La mise en place d'un tableau de bord, composé d'indicateurs financiers et de pilotage, doit permettre le contrôle de la réalisation des objectifs et de la santé financière. Cette démarche doit assurer la transparence et donner des garanties quant au suivi de NOMAD. Ces aspects seront traités dans le cadre du contrat de prestations de NOMAD avec l'Etat; ce contrat sera signé avant la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2011.

## **6. INCIDENCES FINANCIERES**

La dépense supplémentaire de 2,5 millions de francs est portée sur le compte de fonctionnement 2011 en augmentation de la rubrique 365215 "Maintien à domicile" du centre financier 2252 "Aide hospitalière". Le crédit supplémentaire est entièrement compensé par la dissolution de la provision créée dans le cadre du bouclage 2010.

## **7. REDRESSEMENT DES FINANCES ET REFORME DE L'ETAT**

Le projet de loi n'a pas d'incidence directe sur le programme de redressement des finances de l'Etat. Néanmoins, des effets indirects positifs sont attendus au travers d'un développement réussi de l'aide et des soins à domicile, tant sur le domaine de l'hébergement en EMS que sur celui des durées de séjours hospitaliers.

## **8. VOTE DU GRAND CONSEIL**

Selon les articles 57, alinéa 2, Cst. NE et 4, alinéa 2, de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980, les lois et décrets qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 5 millions de francs doivent être votés à la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

Le cautionnement est une dépense nouvelle au sens du frein aux dépenses. Toutefois s'agissant d'un montant inférieur au seuil de 5 millions de francs, l'adoption du décret n'est pas soumise à la majorité qualifiée.

Le crédit supplémentaire n'est pas une dépense nouvelle. Elle fait partie de la subvention accordée annuellement à NOMAD. N'étant pas une dépense nouvelle, ce montant n'entre pas en considération pour le frein aux dépenses.

## **9. COMMENTAIRE DES DECRETS**

Les décrets qui vous sont soumis comportent d'une part l'octroi d'un crédit supplémentaire de 2.500.000 francs, et d'autre part l'autorisation donnée au Conseil d'Etat de souscrire si nécessaire un cautionnement simple à concurrence de 2.000.000 francs pour garantir les engagements de NOMAD. Le fait que les crédits supplémentaires ne sont pas soumis à référendum explique l'existence de deux décrets séparés. Ces deux mesures font suite au refus par le Grand Conseil du rapport 10.061 et à l'opération comptable qui est proposée parallèlement dans le cadre du bouclage des comptes 2010.

## 10. CONCLUSION

Durant l'année 2010, NOMAD a été entendu à deux reprises par la Commission santé du Grand Conseil. Les députés ont ainsi pu prendre connaissance de la situation et du plan d'actions de NOMAD. Les mesures prises par NOMAD ont été accueillies favorablement.

Concrètement, la sélection et l'implantation d'un logiciel pour la gestion opérationnelle de l'activité ainsi que la mise en place de mesures d'organisation visant à renforcer la gestion institutionnelle de NOMAD se dérouleront jusqu'à fin 2011.

La mutation de NOMAD est en bonne voie, mais celle-ci ne saurait se réaliser sans concrétisation des mesures prévues.

Les décrets, portant octroi d'un crédit supplémentaire pour 2011 et d'un cautionnement, sont les pièces finales du plan préparé par NOMAD, avec l'appui du service financier et du service de la santé publique.

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

Neuchâtel, le 19 janvier 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
C. NICATI

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

**Décret**  
**autorisant un cautionnement simple de 2.000.000 francs pour**  
**l'assainissement de NOMAD – Neuchâtel organise le maintien à**  
**domicile**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 19 janvier 2011,  
*décète:*

**Article premier** Le Conseil d'Etat est autorisé à donner le cautionnement simple de l'Etat, à concurrence de 2.000.000 francs, en garantie des engagements financiers de NOMAD – Neuchâtel organise le maintien à domicile.

**Art. 2** <sup>1</sup>Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

---

**Décret**  
**portant octroi d'un crédit supplémentaire de 2.500.000 francs**  
**pour l'assainissement de NOMAD – Neuchâtel organise le**  
**maintien à domicile**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 19 janvier 2011,  
*décète:*

**Article premier** <sup>1</sup>Un crédit supplémentaire de 2.500.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour permettre l'assainissement de NOMAD – Neuchâtel organise le maintien à domicile en 2011.

<sup>2</sup>Ce crédit figurera dans les comptes 2011 du service de la santé publique sous la rubrique 365215 "Maintien à domicile".

**Art. 2** <sup>1</sup>Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

## TABLE DES MATIERES

Pages

<i>RESUME</i> .....	1
1. INTRODUCTION .....	1
2. PLAN D'ACTION .....	2
3. CREDIT SUPPLEMENTAIRE .....	4
4. CAUTIONNEMENT DE L'ETAT .....	4
5. SUIVI DE LA REALISATION DES OBJECTIFS .....	4
6. INCIDENCES FINANCIERES .....	5
7. REDRESSEMENT DES FINANCES ET REFORME DE L'ETAT .....	5
8. VOTE DU GRAND CONSEIL .....	5
9. COMMENTAIRE DES DECRETS .....	5
10. CONCLUSION .....	6
Projets de décrets .....	7-8