
Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

(Du 18 février 2013)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Projet de décret portant approbation d'un investissement nécessaire à la rénovation par le Centre neuchâtelois de psychiatrie de son site de la Maladière 5

La commission parlementaire Santé,

composée de M^{mes} et MM. Blaise Courvoisier, président, Bertrand Nussbaumer, vice-président, Jean-Frédéric de Montmollin, rapporteur, et Marc Schafroth, Baptiste Hurni, Marina Giovannini, Souhaïl Latrèche, Jean-Pierre Cattin, Philippe Haeberli (*excusé à la séance du 25 avril 2013*), Sandra Menoud (*remplacée par Olivier Haussener à la séance du 22 mars 2013 et excusée à la séance du 25 avril 2013*), Caroline Gueissaz, Pierrette Ummel, Cédric Dupraz, Théodore Buss et Patrick Herrmann,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil:

Commentaire de la commission

La commission santé a étudié le rapport du Conseil d'Etat sur la rénovation du site Maladière 5 à Neuchâtel pour le CNP lors de deux séances, les 22 mars et 25 avril 2013. Lors de la première séance, la présence des instances dirigeantes du CNP a permis aux membres de la commission de poser de nombreuses questions, notamment sur les autres développements du CNP, en particulier dans les Montagnes, sur les relations avec l'Association suisse des frères des églises chrétiennes, propriétaire des lieux, sur le montage financier, sur l'importance des lieux prévus, sur les voies d'accès. Certaines questions importantes ont fait l'objet d'une note du DSAS, étudiée dans la seconde séance, et qui a paru suffisamment importante aux commissaires pour être annexée au présent rapport.

La commission a aussi exprimé son insatisfaction à devoir avaliser un rapport alors que toutes les dispositions sont déjà prises et qu'en particulier le CNP loue des locaux vides depuis 2011. Les commissaires ont aussi regretté que le rapport sur la gouvernance des partenariats n'ait pas encore été présenté aux députés. Un pareil document permettrait de clarifier les responsabilités relatives du CNP, du Conseil d'Etat et du Grand Conseil dans l'étude d'un dossier d'investissement du CNP.

Tenant compte du fait que la question de la gouvernance des partenariats et du statut des entités autonomisées est appelée à se clarifier prochainement, mais aussi que le temps presse et que le CNP doit pouvoir concrétiser son projet de réunir les différents services ambulatoires du Littoral dans un seul bâtiment, la commission a accepté le projet à l'unanimité moins une abstention. La commission a aussi demandé que le libellé du décret soit modifié pour intégrer le montant de l'investissement.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

Par 13 voix sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret, puis de le modifier comme suit:

Amendements que la commission propose au Grand Conseil d'accepter (art. 172 OGC)

Article premier

En application de l'article 12, alinéa 1, lettre c, LCNP, l'investissement de 8,6 millions de francs nécessaire à la rénovation par le Centre neuchâtelois de psychiatrie (*fin sans changement*).

A l'unanimité, la commission a accepté cet amendement.

Article 2

Suppression

A l'unanimité, la commission a accepté cet amendement.

Article 3, alinéas 1 et 2 (nouveaux)

L'article 3 devient article 2.

¹Le présent décret n'est pas soumis à référendum facultatif.

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

A l'unanimité, la commission a accepté cet amendement.

Vote final

Par 12 voix et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret amendé selon ses propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

A l'unanimité, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat restreint.

Adoption du présent rapport

A l'unanimité, la commission a adopté le présent rapport.

Neuchâtel, le 23 mai 2013

Au nom de la commission Santé:

Le président,
B. COURVOISIER

Le rapporteur,
J.-F. DE MONTMOLLIN

DEPARTEMENT DE LA SANTE ET DES AFFAIRES SOCIALES

- Note du** : 22 avril 2013
- A l'attention des** : membres de la Commission "santé" du Grand Conseil
- Concerne** : rapport 13.019, investissements du Centre neuchâtelois de psychiatrie sur son site de La Maladière 5: demande de compléments
-

Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs les commissaires,

Contexte

En application de la loi sur le CNP (LCNP), en son art. 12, al. 1, let. c, les investissements exceptionnels du CNP, en particulier ceux nécessaires à la rénovation complète d'un bâtiment, doivent être approuvés par le Grand Conseil. Par son rapport 13.019, le Conseil d'Etat sollicite du Parlement qu'il approuve les investissements de 8.6 millions de francs que le CNP entend consentir sur son site de la Maladière 5 à Neuchâtel.

Lors de sa séance du 22 mars 2013, la Commission "santé" du Grand Conseil (ci-après CSGC) a débattu du rapport 13.019 qui était soumis à son appréciation. Des représentants du CNP et du DSAS étaient présents pour répondre aux questions des commissaires. Il n'a pas été possible de répondre à l'ensemble des questions posées en séance, raison pour laquelle il a été demandé au DSAS d'apporter des compléments en vue d'une nouvelle séance de discussion sur ce thème prévue le 25 avril prochain.

La présente note fournit les informations requises par la CSGC.

Questions de la Commission "santé" du Grand Conseil

Les questions suivantes ont été posées:

- Superficies: quelles sont les superficies des locaux actuellement occupés et des locaux à disposition dans le projet Maladière 5?
- Energie: quelles seront les charges d'énergie du projet Maladière 5?
- Déménagement: que coûteront les déménagements des locaux actuels vers Maladière 5?
- Droit de superficie: quelle méthode de calcul de la valeur du droit de superficie a été appliquée? Quelles sont les conditions de résiliation, de prolongation, d'achat, etc.?
- Amortissements: pourquoi la durée d'amortissement a été fixée à 50 ans, ce qui paraît long pour un tel projet?
- Accessibilité: l'accessibilité est-elle vraiment bonne pour ce site dans un quartier présentant déjà des difficultés de circulation?

- Cautionnement: un cautionnement de l'Etat peut-il être envisagé pour soulager le CNP de certaines charges financières?
- Décret: la référence à l'article 13 de la LCNP à l'article 1 du décret est-elle correcte? Les articles 2 et 3 sont-ils pertinents? Cet investissement devait-il réellement être soumis au référendum facultatif? Le montant de l'investissement devrait-il figurer dans le décret?

Réponses apportées par le DSAS

Superficies, énergie et déménagement

La superficie totale des locaux actuellement loués par le CNP est comparable à celle qui sera à disposition dans le bâtiment de la Maladière 5, soit environ 1250 mètres carrés, comme le démontre le tableau ci-dessous.

Superficies, en m2	Actuellement	A futur
CNPea Rue de l'Ecluse	357	
CNPea Place des Halles	180	
CNPca Verger Rond	412	
CNPâa HJ Perreux	300	
Maladière 5		1258
Total	1249	1258

Les charges d'énergie sont évaluées par le CNP à CHF 50'000.- par année.

Les coûts de déménagement devraient se monter à environ CHF 50'000.-. Le matériel à déménager consistera pour l'essentiel en des bureaux et des chaises, des armoires et des dossiers. Le CNP entend autant que possible réutiliser le mobilier existant sur ses sites actuels. Il devra cependant certainement procéder à quelques achats de mobilier, notamment pour aménager les locaux communs et la cafétéria, qu'il est difficile de chiffrer en l'état.

Droit de superficie

Comme déjà relevé en séance de commission, l'Association suisse des frères des églises chrétiennes (ASFEC), propriétaire actuelle du terrain et du bâtiment de la Maladière 5, ne souhaitait pas vendre son immeuble, raison pour laquelle un droit de superficie portant sur le bâtiment a été consenti au CNP dont la durée a été arrêtée à 50 ans. Le CNP est dès lors propriétaire du bâtiment durant toute la durée du droit de superficie. Cela dit, si la position de l'ASFEC devait changer, le CNP se porterait acquéreur du bien-fonds sur lequel est constitué le droit de superficie. Il bénéficie d'ailleurs d'un droit de préemption légal sur celui-ci.

Le montant de la rente superficière, fixé à CHF 215'000.-, a été calculé en partant du loyer initialement convenu entre l'ASFEC et le CNP qui se montait à CHF 264'000.-. De ce montant ont été déduits CHF 49'000.- pour tenir compte du fait que l'ASFEC ne supporterait aucune charge et ne participerait pas financièrement aux travaux entrepris sur le bâtiment, n'en étant plus propriétaire pendant la durée du droit de superficie. En outre, le potentiel constructible pour les sur-combles était cédé au CNP sans rétribution.

Il convient de rappeler que le montant de la rente superficière a été négocié par le CNP avec l'ASFEC afin d'obtenir un droit de superficie d'une durée de 50 ans sur le bâtiment de la Maladière 5 en lieu et place du bail à loyer d'une durée de 16 ans initialement convenu. Ce n'est que suite à l'étude de faisabilité et à l'avant-projet que le CNP a demandé à l'ASFEC de pouvoir renégocier les conditions de leurs relations et qu'il a obtenu de celle-ci un droit de superficie d'une durée de 50 ans. Au vu de l'ampleur des travaux à entreprendre et des investissements à consentir sur un bâtiment loué, il était en effet difficile pour le CNP de négocier l'obtention d'un emprunt auprès d'une institution bancaire. La solution du droit de superficie lui permet d'amortir ses investissements sur une période plus importante et de réduire ses charges y relatives.

Enfin, la convention de droit de superficie ne fixe pas un montant à restituer par l'ASFEC au CNP au terme du droit de superficie. Il aurait été peu opportun et il n'est pas l'usage de le faire, compte tenu de la durée de celui convenu. Cela dit, le Code civil (art. 779d) prévoit qu'à l'échéance du droit de superficie, pour les constructions lui faisant retour, le propriétaire du fonds verse au superficiaire une indemnité équitable.

Amortissements

Les chiffres présentés par le CNP et repris par le Conseil d'Etat dans son rapport 13.019 tiennent compte d'un amortissement sur 50 ans et représentent l'amortissement financier de l'emprunt, soit la sortie annuelle de cash pour le CNP.

Avec l'entrée en vigueur des nouvelles règles sur le financement hospitalier au 1er janvier 2012 et suite à l'abrogation des directives du DSAS aux hôpitaux subventionnés en matière d'investissement et d'amortissement qui prévoyaient un amortissement de 2% sur la valeur résiduelle (ce qui signifie que la durée d'amortissement est supérieure à 50 ans), la responsabilité a été confiée aux hôpitaux de définir la politique d'amortissement qu'ils entendent mettre en œuvre. En effet, selon les principes de bonne gouvernance, il s'agit d'un droit et d'un devoir d'un conseil d'administration que de définir celle-ci.

La politique de l'Etat en matière d'amortissement (basée sur le décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes) prévoit que les nouvelles constructions et les transformations importantes d'immeuble font l'objet d'un amortissement compris entre 2,5% et 5%. Au même titre, le MCH2 préconise un amortissement compris entre 2% et 4%. Dans les deux cas, l'amortissement est à évaluer en fonction de la durée d'utilité. Sur cette base, force est de constater que la durée de 50 ans retenue par le CNP se distancie quelque peu de la pratique actuelle de l'Etat et correspond au maximum prévu par le MCH2 pour les nouvelles constructions. Le CNP n'est cependant pas tenu d'appliquer la politique de l'Etat en matière d'amortissement, comme nous l'avons expliqué précédemment.

Cela dit, il est tout à fait possible pour le CNP de tenir compte d'un amortissement comptable différent de l'amortissement financier. Dans cette perspective, il serait logique d'appliquer le taux d'amortissement de 3% prévu par REKOLE, le plan comptable de l'association H+, les Hôpitaux Suisses habituellement utilisé par les hôpitaux, ce même si le CNP ne déploie de loin pas uniquement une activité hospitalière. Les charges d'amortissements se monteraient alors à un peu plus de CHF 300'000.-, comme le montre le tableau ci-dessous.

Types de travaux	Montant de l'investissement	Durée amortissement (en années)	Charges annuelles d'amortissement
Travaux préparatoires + frais secondaires	SFr. 894'000.00	33	SFr. 27'090.91
Réfection du bâtiment, travaux de maçonnerie, toit	SFr. 5'358'000.00	33	SFr. 162'363.64
Travaux menuiserie, cuisine, peinture	SFr. 2'348'000.00	20	SFr. 117'400.00
Total	SFr. 8'600'000.00		SFr. 306'854.55

Ce montant représente une augmentation de quelques CHF 130'000.- par rapport à un amortissement global sur 50 ans (CHF 172'000.-).

Tenant compte de ces montants, la comparaison entre les charges actuellement supportées par le CNP et celles qu'il devrait supporter en tant que propriétaire du bâtiment de la Maladière 5 peut être résumé dans le tableau ci-dessous. Pour disposer d'un comparatif complet, il est également tenu compte des dépenses futures auxquelles le CNP devrait consentir s'il maintenait son activité sur ses sites actuels ainsi que des économies prévues par le CNP en cas de regroupement de son activité sur le site de la Maladière 5.

Coûts des locaux, en CHF	Actuellement	Maladière 5
Loyer / rente superficière (y c. nettoyage et énergie)	503'000	285'000
Intérêts financiers (à 2.5%)		107'500
Amortissements		307'000
<i>Total</i>	<i>503'000</i>	<i>699'500</i>
Charges futures si poursuite dans les locaux actuels		
Investissements (1.5 millions amortis sur 10 ans)	170'000	
Locaux supplémentaires (loyer)	80'000	
<i>Total</i>	<i>250'000</i>	
Economies potentielles dans les nouveaux locaux		
Amélioration de l'efficacité (1 EPT)		-100'000
Réduction des frais de déplacement et synergies		-35'000
<i>Total</i>		<i>-135'000</i>
Comparaison globale	753'000	564'500

Au final, il ressort que le CNP a tout intérêt à déménager sur son site de la Maladière 5, ce même si les charges d'amortissement sont prises en compte de manière plus stricte. Il disposera alors d'un outil de travail adéquat et performant.

Rappelons encore que le CNP devra de toute façon libérer prochainement les locaux de Verger-Rond car il y est prévu par l'Etat un regroupement du Centre électronique de gestion (CEG) et du Service Informatique de l'Entité neuchâteloise (SIEN). Le loyer de nouveaux locaux de remplacement pourrait s'avérer plus cher que le loyer actuel en regard de la situation du marché immobilier.

Accessibilité

Le CNP et le Service cantonal de la santé publique ont rencontré des représentants de la Ville de Neuchâtel, notamment l'ingénieur communal et l'architecte communal adjoint, pour discuter du projet "Maladière 5" en date du 27 mars 2013. A cette occasion, les questions d'accessibilité, durant les travaux et après ceux-ci, ont été abordées.

Durant cette réunion, la Ville de Neuchâtel a relevé que le projet du CNP sur son site de la Maladière 5 semblait a priori ne poser aucun problème particulier d'accès ou de circulation dans le quartier du Vieux-Châtel. Le CNP et les représentants de la Ville de Neuchâtel poursuivent évidemment leurs échanges à ce sujet.

Pour le surplus, et comme cela a déjà été relevé lors de la dernière séance de commission, il convient de relever que le CNP a pris l'initiative d'informer les habitants du quartier de son projet en fin d'année dernière, sans que celui-ci ne suscite de réactions particulières.

Cautionnement

Le Conseil d'Etat a chargé ses services de la santé publique et des finances de dégrossir la question d'un éventuel cautionnement de l'Etat pour permettre aux institutions de droit public de bénéficier de conditions d'emprunts plus intéressantes.

Les travaux sont en cours.

Décret

Selon l'article 12, alinéa 1, lettre c, le Grand Conseil approuve l'investissement exceptionnel. En ce sens, il est tout à fait possible d'indiquer le montant de l'investissement dans le décret si la CSGC le souhaite. Le cas échéant, l'article premier aurait la teneur suivante:

Article 1

En application de l'article 12, alinéa 1, lettre c LCNP, l'investissement de 8,6 millions de francs, nécessaire à la rénovation par le Centre neuchâtelois de psychiatrie de son site de la Maladière 5 proposé par le Conseil d'Etat dans son rapport au Grand Conseil du 18 février 2013, est approuvé.

Concernant l'article 2 du décret, dont certains commissaires se sont posés la question de l'utilité, il s'agissait pour le Conseil d'Etat de mentionner dans quel cadre le Grand Conseil serait informé de la réalisation de l'investissement et des rénovations en découlant. Cela dit, il s'agit pour l'essentiel d'une répétition de ce que prévoit déjà l'article 12, alinéa 2 LCNP. En ce sens, cette disposition n'apporte pas de plus-value particulière et peut tout à fait être biffée du décret.

S'agissant de l'article 3 du décret, la voie du référendum facultatif est ouverte au peuple notamment lorsque le décret voté par le Grand Conseil implique une dépense (art. 32 al.1 let. b OGC, 119 al. 1 let. b LDP). La loi sur les finances prévoit une disposition similaire dans le cadre du référendum financier. La question est de savoir si cet investissement entraîne ou non une dépense pour l'Etat au sens entendu dans les articles cités précédemment.

Le CNP jouit d'une grande autonomie dans sa gestion. Selon l'article 5 LCNP, il gère ses biens de manière autonome. Son conseil d'administration est habilité à contracter les emprunts nécessaires et décide de l'acquisition ainsi que de l'aliénation des biens mobiliers ou immobiliers (art. 21 let. d et e). Le CNP possède sa propre comptabilité vérifiée par un organe de révision indépendant et les subventions étatiques lui sont versées directement. Selon l'article 1 de la loi sur les finances, le Conseil d'Etat définit dans quelle mesure cette loi s'applique à l'entité de droit public. Rien n'a été prévu de tel dans le cas du CNP. Ceci pousse le SJEN, de même que le SFIN, à conclure que l'investissement qui est soumis à l'approbation du Grand Conseil ne grève pas les comptes de l'Etat. Il n'entraîne pas de dépenses nouvelles. Les incidences financières de cet investissement seront prises en compte dans le cadre de l'établissement du budget du CNP et de la participation de l'Etat, selon l'article 13 al. 1 let. f LCNP. Etant prévues par la loi, il s'agit de dépenses liées.

Le SJEN revient ainsi sur sa première appréciation et estime finalement qu'il n'y a pas lieu de soumettre ce décret à référendum facultatif. .

Au vu de ce qui précède, l'article 3, qui deviendrait l'article 2, devrait être remplacé par le texte suivant:

Article 2 (anciennement art. 3)

¹*Le présent décret n'est pas soumis à référendum facultatif.*

²*Le Conseil d'Etat pourvoit à son exécution.*

Conclusion

Par la présente note, il a été répondu aux interrogations des membres de la CSGC émises lors de sa dernière séance. Ces questions ont également permis de compléter et corriger le décret proposé par le Conseil d'Etat qui présentera dès lors un amendement à celui-ci pour en modifier ses articles 1 et 3 selon les propositions présentées ci-dessus. Cette proposition d'amendement est annexée à la présente note.

Espérant ainsi avoir répondu à vos attentes, nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les commissaires, l'assurance de ma haute considération.

La conseillère d'Etat

Gisèle Ory

Proposition d'amendements au décret

Article premier En application de l'article 12, al.1, lettre c LCNP, l'investissement de 8,6 millions, nécessaire à la rénovation par le Centre neuchâtelois de psychiatrie de son site de la Maladière 5 proposé par le Conseil d'Etat dans son rapport au Grand Conseil du 18 février 2013, est approuvé.

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

²Le Conseil d'Etat pourvoit à son exécution.