
Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

(Du 22 octobre 2014)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

- 1. Projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 152.500.000 francs permettant un cautionnement simple pour l'Hôpital neuchâtelois nécessaire à son fonds de roulement**
 - 2. Projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 37.000.000 francs permettant un cautionnement simple pour l'Hôpital neuchâtelois nécessaire à ses investissements**
 - 3. Projet de décret portant octroi d'un crédit supplémentaire de 16.600.000 francs pour une subvention extraordinaire à l'Hôpital neuchâtelois destinée à l'assainissement de son bilan**
-

La commission parlementaire des finances,

composée de M^{mes} et MM. Olivier Haussener, président, Fabien Fivaz, vice-président, Johanne Lebel Calame, rapporteure, et François Konrad, Damien Humbert-Droz, Laurent Schmid, Philippe Haeberli, Andreas Jurt, Cédric Dupraz, Martine Docourt, Baptiste Hurni, Alexandre Houlmann, Jean-Charles Legrix (*remplacé par Stephan Moser le 2 décembre 2014*), Hughes Chantraine et Alexandre Willener,

vous soumet son rapport.

Travaux de la commission

La commission a traité ce dossier les 2 décembre 2014 et 20 janvier 2015, en présence du conseiller d'Etat chef du DFS, du directeur du service financier et du chef d'office et adjoint au chef du service de la santé publique; le député Raphaël Grandjean participait aux séances avec voix consultative. Le présent rapport a été adopté par voie de circulation électronique.

En décembre, après la présentation du dossier, la commission a demandé diverses précisions sur les aspects comptables des trois décrets, en particulier sous l'angle de la nouvelle loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC). Le 20 janvier, le Conseil d'Etat a déposé un amendement au deuxième projet de décret, réduisant à 20 millions de francs (au lieu de 37) le crédit demandé. La question des investissements a dès lors été le sujet principal de la discussion. En raison de l'arrivée tardive de cet amendement, la commission s'est interrogée sur le traitement du rapport: fallait-il différer le traitement du dossier en plénum? Dissocier les objets en reportant l'examen du deuxième décret, afin de ne pas retarder le traitement des deux autres? Demander de toute façon au Conseil d'Etat une note complémentaire écrite à propos de son amendement? La deuxième option a fait l'objet d'une proposition formelle.

Au vote, la commission a accepté l'entrée en matière sur le rapport par 10 voix contre 3 et 2 abstentions, puis refusé de séparer les décrets par 9 voix contre 4 et 2 abstentions. La note complémentaire du Conseil d'Etat est intégrée ci-après (cf. annexe 2).

Commentaire de la commission

Les trois projets de décret visent à améliorer la situation financière de l'Hôpital neuchâtelois (HNe), en aidant celui-ci à assainir son bilan (décret 3) et en lui accordant la caution de l'Etat pour son fonds de roulement (décret 1) et ses investissements (décret 2). Les décrets 1 et 3 redressent partiellement l'héritage du passé, tandis que le décret 2 est orienté vers l'avenir. Le présent rapport de la commission des finances s'en tient essentiellement aux aspects financiers.

Décret 1: cautionnement simple, fonds de roulement

Comme d'autres entités autonomisées ou cantonalisées, HNe n'a pas bénéficié de conditions de départ faciles. La caution du décret 1 vient ainsi compenser partiellement l'absence initiale de capital de dotation, une des causes de l'absence actuelle de fonds propres. La caution concerne l'emprunt à court terme existant d'HNe (au maximum 115 millions de francs) et le refinancement sur 5 ans – durée prévue du cautionnement – d'une partie de l'emprunt à long terme (37,5 millions de francs), pour un total de 152,5 millions de francs. Elle est rendue nécessaire par les exigences accrues de la FINMA envers les banques.

Le cadre du cautionnement des institutions parapubliques par l'Etat est défini par la LFinEC et son règlement d'exécution (RLFinEC). La durée de 5 ans proposée à l'article 2 correspond au maximum autorisé pour les fonds de roulement; la question devra donc revenir rapidement devant le Grand Conseil. La rémunération au taux minimum de 0,5% (article 3) s'applique aux institutions autonomes de droit public, quand la caution formalise une garantie implicite, sans risque accru pour les finances publiques. Enfin, le projet, rédigé en octobre, prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015 (article 4); vu l'absence d'incidence pratique, aucun amendement n'est proposé.

Tant pour l'Etat que pour HNe, le cautionnement est une opération gagnante: d'un côté, l'Etat est rétribué (0,5% de la somme cautionnée, soit entre 500.000 et 762.500 francs, environ); de l'autre, HNe diminue ses coûts financiers, car la baisse de charges d'intérêts bancaires dépasse le coût de la caution. Pour les finances publiques, le solde net positif sera d'environ 150.000 à 200.000 francs.

Décret 2: cautionnement simple, investissements

La deuxième demande de cautionnement porte sur les investissements d'HNe. La commission en a longuement débattu, suite à l'amendement du Conseil d'Etat diminuant la demande de 37 à 20 millions de francs, et a posé de nombreuses questions, auxquelles la note demandée (annexe 2) doit répondre, dans la mesure du possible.

Pour les détails techniques, la LFinEC et le RLFinEC s'appliquent: cautionnement de 10 ans (article 2), rémunéré à 0,5% (article 3), à partir du 1^{er} janvier 2015 (article 4).

Consciente que son rôle est d'étudier le décret proposé sous l'angle financier, la commission a voulu comprendre la motivation d'un tel amendement après l'acceptation des options stratégiques.

Selon la LFinEC, HNe doit autofinancer ses investissements; ceux-ci sont pris en compte depuis 2012 dans les coûts à charge de l'assurance obligatoire des soins, même si l'on peut douter que le tarif négocié reflète adéquatement cette nouveauté. La situation financière d'HNe est très difficile; le refus par le Conseil d'administration d'un budget 2015 présentant un déficit de 16 millions de francs en témoigne. La capacité d'investir est donc très limitée et ne permettrait pas d'assumer les 37 millions de francs prévus. Or ce n'est pas une subvention qui est demandée, mais une simple caution. De plus, une

nouvelle estimation laisse entrevoir des besoins atteignant plutôt 52 millions de francs. Au lieu d'ajouter 17 millions de francs à sa demande, le Conseil d'Etat l'a limitée à une somme adaptée au chiffre d'affaires d'HNe, afin de terminer les travaux en cours, non remis en question (hall d'entrée et remise à niveau d'une unité de soins à La Chaux-de-Fonds) et de répondre aux besoins courants (équipements).

Sur le fond du décret et sous l'angle financier, la commission reconnaît la nécessité du cautionnement, qui facilite l'emprunt. Mais le doute amené par l'amendement quant aux investissements futurs, l'éventuelle remise en cause des options stratégiques votées par le Grand Conseil et le peuple ont suscité, après l'étonnement voire la stupeur de certains commissaires, une réaction très mitigée, teintée de compréhension, voire de satisfaction de certains autres commissaires. Pour se prononcer en pleine connaissance de cause, la commission aurait préféré connaître le détail des investissements prévus ou – surtout – des 17 millions de francs retirés. Le vote sur cet objet reflète les doutes, le manque de recul et le mécontentement d'une large partie de la commission.

Décret 3: subvention extraordinaire, assainissement

L'assainissement du bilan d'HNe porte sur les amortissements extraordinaires intégrés aux comptes 2013 et 2014. Il s'agit de rattraper un retard d'amortissement dû à l'écart entre le taux appliqué par HNe, conformément aux instructions de l'Etat (notamment 2% sur la valeur résiduelle pour les immeubles), sur les valeurs comptables de 2006, et le taux fixé pour la branche par H+ (association nationale des hôpitaux, cliniques et institutions de soins publics et privés, notamment 3% sur la valeur vénale des immeubles), afin de permettre les comparaisons de coûts entre établissements sur des bases identiques. Sans trop entrer dans les détails techniques, il s'agit d'un taux calculé en fonction d'actifs diversifiés (bâtiments, équipements...); par ailleurs, le financement LAMal couvre depuis 2014 les investissements, auparavant à la charge des cantons. La subvention de 16,6 millions de francs, intégralement compensée par la dissolution d'une provision, ne couvre pas tout le rattrapage, la part comptabilisée en 2012 (12 millions de francs) restant à la charge d'HNe.

La commission a obtenu confirmation que le retard d'amortissement sera ainsi totalement comblé et que l'amortissement ordinaire est désormais conforme aux normes applicables. HNe utilise le plan comptable de H+ et son manuel de comptabilité analytique REKOLE®; une certification de qualité est attendue en 2017. Par ailleurs, la valeur de 28.342.937 francs pour le retard d'amortissement a été validée par l'organe de révision externe.

Comme le décret 1, celui-ci vise à corriger des conditions de départ défavorables, ici au moyen d'un assainissement du bilan, limité toutefois aux moyens dont dispose l'Etat grâce à la provision constituée en 2013.

La situation financière d'HNe restera préoccupante après ces deux correctifs. Il doit cependant, comme les autres institutions, absorber la charge supplémentaire liée à prévoyance.ne et participer aux efforts d'économie exigés de l'Etat.

La commission, inquiète de la santé financière d'HNe, a déposé un postulat afin d'obtenir un complément d'information sur la part «discrétionnaire» de la subvention cantonale. Celle-ci comporte deux éléments principaux: les prestations individuelles (assurance obligatoire: 55% payés par le canton, 45% par les assureurs-maladie) et les prestations d'intérêt général. Les premières sont réglées au plan droit fédéral; pour les secondes (tâches d'utilité publique), des choix politiques cantonaux peuvent intervenir.

Conclusion

Les trois projets de décret visent à établir les conditions financières de base suffisantes pour le fonctionnement d'HNe, selon les normes comptables du secteur hospitalier et en conformité avec la LFinEC.

Chacun des montants sollicités dépassant 10 millions de francs, les trois décrets doivent réunir la majorité qualifiée du Grand Conseil, même pour les cautionnements, qui sont des crédits d'engagement conditionnels.

1. Projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 152.500.000 francs permettant un cautionnement simple pour l'Hôpital neuchâtelois nécessaire à son fonds de roulement

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

2. Projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 37.000.000 francs permettant un cautionnement simple pour l'Hôpital neuchâtelois nécessaire à ses investissements

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret. Un amendement est déposé par le Conseil d'Etat.

Projet de loi du Conseil d'Etat	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<i>Article premier</i> Le Conseil d'Etat est autorisé à donner le cautionnement simple de l'Etat, à concurrence de 37.000.000 francs au maximum, en garantie des engagements financiers de l'Hôpital neuchâtelois nécessaires à ses investissements.	Amendement du Conseil d'Etat Article premier Le Conseil d'Etat est autorisé à donner le cautionnement simple de l'Etat, à concurrence de <u>20.000.000</u> francs au maximum, en garantie des engagements financiers de l'Hôpital neuchâtelois nécessaires à ses investissements. Accepté par 6 voix contre 4 et 5 abstentions

Vote final

Par 6 voix contre 3 et 6 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret amendé selon ses propositions.

3. Projet de décret portant octroi d'un crédit supplémentaire de 16.600.000 francs pour une subvention extraordinaire à l'Hôpital neuchâtelois destinée à l'assainissement de son bilan

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

Préavis sur le traitement des projets (art. 272ss OGC)

A l'unanimité, la commission propose au bureau du Grand Conseil que les projets soient traités par le Grand Conseil en débat libre.

Postulat déposé (cf. annexe 1)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le postulat de la commission, 15.114, du 4 février 2015, Hôpital neuchâtelois (HNE) – subventions pour prestations d'intérêt général (PIG).

Vote sur le rapport

Par 5 voix contre 4 et 6 abstentions, la commission a approuvé son rapport par voie de circulation électronique.

Rapport de minorité

Un rapport de minorité sera déposé dans les délais prévus par l'OGC.

Neuchâtel, le 4 février 2015

Au nom de la commission des finances:

Le président,
O. HAUSSENER

La rapporteure,
J. LEBEL CALAME

GRAND CONSEIL NEUCHATELOIS

DFS

Numéro: 15.114**Lié à:** ad 14.032**Date:** 4 février 2015**Type de proposition:** Postulat**Auteur-e-s:** commission des finances**Titre:** Hôpital neuchâtelois (HNE) – subventions pour prestations d'intérêt général (PIG)**Contenu**

Suite à l'adoption du projet de décret portant octroi d'un crédit supplémentaire de 16.600.000 francs pour une subvention extraordinaire à l'Hôpital neuchâtelois destinée à l'assainissement de son bilan, le Conseil d'Etat est prié de présenter au Grand Conseil un rapport sur les subventions (hors participation aux diagnosis related group (DRG)), prestations d'intérêt général, versées à HNE, et le potentiel d'économie.

Développement

Le budget 2015 de l'Etat prévoit une subvention de 153 millions de francs à l'Hôpital neuchâtelois pour financer les soins, ainsi que les prestations d'intérêt général (PIG). Avec l'introduction du financement des traitements par les DRG, la facture des traitements hospitaliers est financée à 45% par les assureurs maladie et à 55% par l'Etat. Conformément à la LAMal, les coûts des prestations d'intérêt général ne peuvent pas entrer dans le calcul des forfaits unitaires (DRG). Aujourd'hui, on constate que la subvention de l'Etat assure le financement obligatoire des DRG, mais également une part importante des charges liées aux PIG sans pour autant que soit connue exactement l'attribution de ces fonds. Pour mémoire, les PIG recouvrent principalement la formation et la recherche, mais également certaines prestations hospitalières qui doivent être conservées non pas pour des raisons économiques mais pour des raisons de politique régionale.

Dès lors, la commission demande au Conseil d'Etat de fournir, dans les plus brefs délais, un rapport dans lequel nous trouverons la définition cantonale des PIG, ainsi que le détail de l'attribution de la subvention destinée aux PIG et celle destinée à d'autres prestations de l'Hôpital. Nous souhaitons également connaître les éventuelles économies qui pourraient être réalisées.

Signataire: Olivier Haussener, président de la commission

DEPARTEMENT DES FINANCES ET DE LA SANTE

Note du	:	29 janvier 2015
A l'attention de	:	Commission financière du Grand Conseil
Concerne	:	Compléments à l'appui d'un décret concernant l'octroi d'une caution de 20 millions de francs à l'HNE pour ses investissements

Contexte

Dans le cadre de ses séances des mois de décembre 2014 et de janvier 2015, la COFI a délibéré sur le rapport 14.032¹ du Conseil d'Etat, du 22 octobre 2014.

Lors de la deuxième séance consacrée à ce rapport, un amendement a été proposé par le Conseil d'Etat visant à réduire le montant de la caution de 37 millions de francs à 20 millions de francs. Cette proposition faisait suite à la décision prise par le Conseil d'Etat, d'entente avec le Conseil d'administration de l'HNE, de suspendre les travaux importants de rénovation des unités de soins du site de La Chaux-de-Fonds, considérant qu'une part importante du montant initialement demandé pour cautionner les investissements y relatifs dans le rapport précité correspondait aux coûts de ces investissements.

La COFI a préavisé favorablement et à l'unanimité le décret concernant l'octroi d'une caution pour le fonds de roulement ainsi que celui concernant l'octroi d'une subvention complémentaire pour l'assainissement du bilan de l'HNE. Cela dit, en complément aux informations reçues au sujet du décret amendé par le Conseil d'Etat concernant le cautionnement nécessaire aux investissements de l'HNE, certains membres ont émis le souhait de disposer d'informations supplémentaires. La présente note apporte ces compléments.

Rappels

Avant de donner les explications sollicitées par la COFI, il paraît utile de procéder à certains rappels concernant le cautionnement.

1. La LFinEC différencie les cautionnements accordés selon leur but, soit pour le fonds de roulement ou pour les investissements. C'est pour cette raison qu'à la fin du rapport 14.032, deux décrets distincts portant sur deux cautions différentes sont soumis à validation du Grand Conseil.
2. Le décret concernant les investissements porte sur 10 ans et prévoit un montant maximum accordé pour la caution. Il s'agira pour le Conseil d'Etat et l'HNE d'adapter régulièrement le montant de cette caution pour tenir compte des besoins de l'HNE tout en respectant ce plafond. Les deux parties ont intérêt à ce que la caution corresponde au plus juste aux besoins de l'HNE, sachant

¹ Rapport à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 152.500.000 francs permettant un cautionnement simple pour l'Hôpital neuchâtelois nécessaire à son fonds de roulement, d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 37.000.000 francs permettant un cautionnement simple pour l'Hôpital neuchâtelois nécessaire à ses investissements et d'un projet de décret portant octroi d'un crédit supplémentaire de 16.600.000 francs pour une subvention extraordinaire à l'Hôpital neuchâtelois destinée à l'assainissement de son bilan.

notamment que ce montant est soumis à rémunération pour l'HNE et que l'Etat entend limiter le plus possible ses engagements conditionnels.

3. Le montant de la caution proposé dans le décret amendé correspond aux besoins estimés à ce jour. Il n'est dès lors pas exclu, et il est même probable, que le Conseil d'Etat présentera une nouvelle demande de cautionnement concernant les investissements de l'HNE d'ici quelques années pour tenir compte des nouveaux besoins de l'HNE. Ce délai dépendra en particulier des décisions qui seront prises ces 2 prochaines années sur l'organisation de l'HNE mais devrait être au maximum de 5 ans, dans la mesure où il s'agira alors de reconduire la caution relative au fonds de roulement.
4. Sans caution, l'HNE ne pourra pas consentir à des investissements futurs nécessaires et sera fortement contraint dans son développement, ce qui est très handicapant dans un secteur aussi mouvant et concurrentiel que celui des hôpitaux.

Investissements de l'HNE

Dans le décret initial, le Conseil d'Etat et l'HNE avaient chiffré le besoin en financement nouveau de l'institution à 37 millions de francs. Ce montant comprenait notamment 20 millions de francs pour la rénovation des unités de soins du site de La Chaux-de-Fonds de l'HNE.

Suite à la décision qu'il a prise courant janvier de suspendre ces rénovations, le Conseil d'Etat a estimé opportun d'amender le projet de décret en conséquence sur la base des données chiffrées les plus récentes, raison pour laquelle il a réduit la caution à 20 millions de francs.

Cette somme comprend différents investissements que l'HNE sera appelé à réaliser ces prochaines années s'agissant de ses bâtiments, de ses équipements médico-techniques et de son système informatique. Il s'agit notamment et principalement de:

- l'achat d'un équipement d'imagerie médicale (PET-CT) destiné au site de La Chaux-de-Fonds pour environ 3.2 millions de francs et qui implique des transformations architecturales se montant à plus de 5 millions de francs; la mise en service de cet équipement a fait l'objet d'une décision d'autorisation du Conseil d'Etat en fin d'année dernière;
- la poursuite des investissements concernant le système d'information clinique et le dossier patient informatisé pour environ 7 millions de francs;
- l'aménagement d'autres locaux s'élevant à plus de 2.5 millions de francs.

Conclusion

Sur la base de ce qui précède, je propose aux députés de valider le décret amendé qui porte sur l'octroi à l'HNE d'un cautionnement simple de 20 millions, correspondant à une enveloppe de 5 millions de francs pour chacune des 4 prochaines années, pour ses investissements.

Le conseiller d'Etat
Laurent Kurth