

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

(Du 14 février 2024)

---

**PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**

**Projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre d'engagement d'un montant total de 65'000'000 francs, destinés au cautionnement des emprunts des établissements médico-sociaux**

---

*La commission parlementaire Santé,*

composée de M<sup>mes</sup> et MM. Blaise Courvoisier, président, Adriana Ioset, vice-présidente, Sarah Curty, Vincent Martinez, Carine Simone Muster, Aurélie Gressot, Josiane Jemmely, Anne Bramaud du Boucheron, Amina Chouiter Djebaili, Brigitte Neuhaus, Barbara Blanc, Christiane Barbey et Magali Brêchet,

*soutenue dans ses travaux par M<sup>me</sup> Géraldine Boucrot, assistante parlementaire,*

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*

**Commentaire de la commission**

La commission Santé s'est réunie le 25 avril 2024 pour débattre du rapport 24.011, en présence du chef du Département de la santé, des régions et des sports (DSRS), d'une chargée de missions au DSRS, du chef du service de la santé publique (SCSP) et d'une juriste du service juridique (SJEN).

Le rapport 24.011 s'inscrit dans la continuité des travaux relatifs à la planification médico-sociale (PMS). Le rapport [12.013](#), Planification médico-sociale, du 14 mars 2012, contenait déjà des projections de l'évolution des besoins liée au vieillissement démographique dans le domaine des établissements médico-sociaux (EMS). Depuis lors, les infrastructures des EMS ont été réévaluées et leurs directions ont dû faire part de leurs projets de développement au moyen de plans quinquennaux qu'elles ont transmis au SCSP pour préavis.

Le présent rapport propose d'octroyer un crédit-cadre d'engagement d'un montant de 65 millions de francs destiné au cautionnement d'emprunts pour la modernisation et le développement des infrastructures des établissements spécialisés (EMS et pensions).

La moitié environ des exploitants actuels d'EMS sont financièrement assez solides pour accéder par eux-mêmes aux marchés financiers et envisager des constructions/rénovations ; pour l'autre moitié, cela n'est pas possible. Afin de leur donner les moyens de concrétiser leurs projets et de répondre aux besoins cantonaux estimés par la PMS d'ici à 2035, l'État propose donc de les soutenir avec un cautionnement simple.

Les projets soumis nécessiteront 434 millions de francs d'investissements au total. L'État cautionnera 15% de ce montant, soit 65 millions de francs. Le service financier (SFIN) a procédé à l'analyse financière technique.

Certain-e-s commissaires ont relevé que la problématique d'engorgement des lits d'hôpitaux en attente de placement en EMS avait déjà été longuement évoquée en 2022.

Le Conseil d'État ne désirait alors pas ouvrir de lits supplémentaires en EMS. Même si le rapport 24.011 propose de remédier à cette problématique, il est regrettable que ce besoin n'ait pas été mieux anticipé. Le département et le service ont soulevé que si la planification du nombre de lits nécessaires est établie depuis longtemps, le processus lié à l'élaboration des plans quinquennaux a pris du temps. Ces dernières années, il était nécessaire de diminuer le nombre de lits résidentiels en EMS pour développer le maintien à domicile et favoriser la création d'appartements avec encadrement, et de se rapprocher ainsi de la moyenne suisse en termes de nombre de lits, ce qui a été réalisé, mais ce qui représente aussi actuellement un certain paradoxe avec la nécessité de répondre maintenant à l'augmentation des besoins à l'horizon 2035.

Une commissaire a relevé que le rapport prévoit davantage de lits, mais pas davantage de soignant-e-s, ce qui pose la question du recrutement du personnel nécessaire pour la prise en charge des personnes âgées.

Des commissaires ont soulevé la nécessité de prendre en compte le réchauffement climatique lors du choix des matériaux à utiliser pour la rénovation/construction d'EMS. Les représentant-e-s du SCSP et du DSRS ont confirmé que les directives sur l'architecture exigent des constructions à l'aide de poteaux et de dalles, ce qui encourage le recyclage et la réaffectation des espaces, toutes sortes de cloisons pouvant facilement être adossées à ou détachées des poteaux. En outre, le Conseil d'État a validé dernièrement un arrêté favorisant l'usage du bois local dans la construction.

Il a été répondu de la manière suivante aux questions des commissaires :

- le Val-de-Travers dispose déjà actuellement d'un trop grand nombre de lits par rapport aux besoins exprimés. En vertu de la projection du vieillissement démographique d'ici à 2035, une baisse du nombre de lits a donc été prévue dans cette région pour éviter une surcapacité. Les calculs sont effectués dans chaque région d'après la même méthode (taux de lits par nombre d'habitant-e-s). Les lits au Val-de-Travers seront fermés progressivement et la couverture devra au minimum rester identique ;
- établir des projections par région est important pour la politique d'aménagement du territoire : cela permet aux communes de réviser leurs plans d'aménagement locaux (PAL) selon les prévisions. Un défi sera ensuite d'atteindre le nombre d'EMS fixé ;
- les 65 millions de francs de cautionnement répondent essentiellement aux besoins d'agrandissement/rénovation d'établissements existants, et ne seront, en principe, pas alloués à des investisseurs étrangers ;
- l'urgence à démarrer les travaux dans certains EMS ne devrait pas engorger le pilotage des projets par le service des bâtiments (SBAT), mais, le cas échéant, des ajustements des équipes seraient possibles. Le rôle du SBAT n'est pas de se substituer aux exploitants/porteurs de projets, mais de soutenir le SCSP dans le pilotage de ces projets de construction, notamment concernant l'évaluation et l'accompagnement des nouveaux projets de construction ;
- l'État n'est propriétaire d'aucun EMS, même s'il finance des prestations dans ces établissements ;
- concernant les éventuelles faillites, « (...) le cautionnement de l'État apporte des garanties aux instituts bancaires en cas d'insolvabilité d'un EMS, ce qui a pour corollaire des taux d'intérêt plus avantageux par rapport au marché standard » (cf. rapport du Conseil d'État 24.011, p. 6) ;
- hormis quelques éventuels regroupements, les acteurs du domaine déjà établis dans la région devraient peu évoluer. En revanche, il faut s'attendre à voir arriver de nouveaux investisseurs, majoritairement des entreprises helvétiques. Ces derniers viendront investir dans le bâti, mais sans forcément exploiter eux-mêmes les EMS par la suite ;
- la prise en charge des cas de démence ne fait pas l'objet du rapport 24.011 : ce dernier porte sur le nombre de lits des EMS, non sur leurs missions. Cependant, il serait intéressant de tenir compte de l'augmentation du nombre de personnes atteintes de

- démence et de prévoir des aménagements et un environnement adapté à leurs besoins ;
- il n'est pas possible d'évaluer exactement les impacts financiers de l'augmentation des prestations de loyer tant que les bâtiments ne seront pas construits ;
  - avec la fin de la génération des baby-boomers, le nombre de personnes âgées tendra à diminuer. Le rapport en tient compte en prévoyant la réaffectation des EMS devenus inutiles. Il faut cependant relever qu'à l'horizon 2050, les besoins de la population âgée ne seront pas encore en baisse : les projections prévoient une augmentation du nombre de personnes âgées de 80 ans et plus de +11,3% par rapport à 1990 ;
  - le cautionnement est libéré via un crédit d'engagement ; il n'y aura aucune dépense effective de l'État, qui cautionnera les prêts que contracteront les porteurs de projets auprès des établissements bancaires ;
  - la prestation « loyer » que facture l'EMS au/à la résident-e n'évolue pas en cas d'éléments d'entretien du bâtiment (une partie de la prestation « loyer » étant précisément dévolue à l'entretien régulier de l'infrastructure). Par contre, lors d'une transformation importante de l'infrastructure, la prestation « loyer » pourra être réévaluée et devra faire l'objet d'une décision du département ;
  - les EMS disposent d'une autorisation d'exploiter valable cinq ans. Son renouvellement est conditionné à une visite de contrôle des infirmier-ère-s de santé publique, qui établissent ensuite un rapport. Une remise aux normes peut être exigée avant la délivrance de la nouvelle autorisation ;
  - au vu des moyens nécessaires pour se mettre aux normes, certains exploitants éprouveront des difficultés à s'adapter et annonceront la fin de leur exploitation. Actuellement, 527 lits ne sont plus aux normes et s'avèrent difficilement adaptables. Il est prévu de les compenser ;
  - 15 EMS devront être construits dans les onze prochaines années, ce qui représente un défi. Cependant, de nombreux investisseurs ont fait part de leur intérêt à les construire ; le service est très optimiste à cet égard. La difficulté consiste essentiellement à trouver les parcelles nécessaires en zone d'utilité publique, surtout sur le Littoral.

### **Entrée en matière (art. 171 OGC)**

À l'unanimité des membres présent-e-s, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret, puis de le modifier comme suit :

## Projet de décret et amendement

Projet de décret du Conseil d'État	Amendement que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p><b>Article premier</b> Le Conseil d'État est autorisé à donner le cautionnement simple, à concurrence d'un crédit-cadre d'engagement de 65'000'000 francs, en garantie des emprunts bancaires souscrits par les établissements médico-sociaux.</p>	<p><b>Amendement de la commission</b></p> <p><b>Article premier</b> Le Conseil d'État est autorisé à donner le cautionnement simple <u>pour la modernisation et le développement des infrastructures des établissements spécialisés</u>, à concurrence d'un crédit-cadre d'engagement de 65'000'000 francs, en garantie des emprunts bancaires souscrits par les établissements médico-sociaux.</p> <p><b>Accepté à l'unanimité des membres présent-e-s.</b></p>

## **Commentaires sur l'article premier et sur l'article 3 du projet de décret**

### **Article premier**

L'amendement précise que les emprunts sont dédiés à la modernisation et au développement des infrastructures des établissements spécialisés (EMS et pensions). Il est soutenu par le chef du département.

### **Article 3**

Des précisions ont été demandées à propos de l'article 3 du projet de décret : « *La durée des cautionnements est limitée à 25 ans après l'entrée en vigueur du présent décret.* » Cet article peut prêter à confusion, car il évoque « *la durée des cautionnements* », alors qu'il s'agit de la durée d'utilisation du crédit d'engagement (25 ans). Le rapport du Conseil d'État le précise en page 7 : « (...) *le décret proposé autorise le cautionnement d'un crédit d'engagement pour une période de 25 ans* ».

### **Vote final**

À l'unanimité des membres présent-e-s, 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)**

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

La commission a adopté le présent rapport par voie électronique le mardi 4 juin 2024.

### **Postulat déposé par le groupe Vert'Libéral-Le Centre (VL-LC)**

Le groupe VL-LC a proposé de rattacher le traitement du [postulat 24.148](#) au présent rapport, car il estime que leurs thématiques sont liées. Un traitement conjoint permettrait de réfléchir à la manière de rapprocher les crèches et les EMS d'un point de vue architectural. Les enfants auraient leur espace personnel, de même que les personnes âgées. Le but est de créer des espaces communs où les rencontres intergénérationnelles peuvent avoir lieu. Le groupe VL-LC a aussi demandé si la commission Santé acceptait de se saisir de ce postulat en son nom.

Les député-e-s ont fait part d'un préavis négatif concernant l'idée de lier le postulat au rapport de commission, car le cautionnement concerne les infrastructures des EMS et non leurs missions. De plus, il a été relevé que les personnes vieillissantes ne sont pas toujours favorables à la création d'espaces architecturaux intergénérationnels et qu'il serait peu adéquat de les leur imposer. Certain-e-s commissaires ont aussi argué que les 65 millions de francs devaient être destinés au cautionnement des EMS et non à la création de crèches.

Le Grand Conseil n'a pas encore traité ce postulat. À première vue, le Conseil d'État y est cependant plutôt défavorable, car même s'il encourage les pôles intergénérationnels, il entrevoit aussi leurs limites. L'expérience montre que si la mixité intergénérationnelle fonctionne dans certains cas, les personnes âgées ne supportent pas toujours l'agitation causée par les enfants. Les porteurs de projets et les normes pour chaque domaine sont en outre fortement différents.

À l'unanimité des membres présent-e-s, la commission a refusé de se saisir de ce postulat en son nom et d'en rattacher le traitement au présent rapport.

Neuchâtel, le 4 juin 2024

Au nom de la commission Santé :

*Le président,*  
B. COURVOISIER

*La rapporteure,*  
M. BRÉCHET