



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil  
en réponse  
au postulat 23.207 « Pour davantage de pouvoir décisionnel  
du parlement à l'endroit des entités autonomisées »**

(Du 13 novembre 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

## **RÉSUMÉ**

*Dans le cadre du traitement du postulat 23.207, le Grand Conseil s'est penché sur les questions relatives à son pouvoir décisionnel au regard des entités autonomisées. Cet objet a mis en exergue la volonté d'une plus grande implication du Parlement dans les décisions stratégiques des entités autonomisées qui, malgré leur indépendance, sont financièrement liées à l'État. Des propositions, telle qu'une meilleure représentation parlementaire dans les conseils d'administration, ont été avancées.*

*Le présent rapport met en évidence certains défis rencontrés par les entités autonomisées et souligne le fait que le Parlement dispose déjà de moyens significatifs pour exercer un contrôle sur celles-ci, notamment au travers de la définition de leurs buts et financements, des évaluations périodiques et des audits. Le modèle actuel, qui sépare clairement les responsabilités stratégiques de la surveillance opérationnelle, a connu plusieurs améliorations récentes. Il est jugé adéquat par le Conseil d'État, qui travaille encore à d'autres adaptations, certaines en cours, d'autres à venir, présentées dans ce rapport.*

*Le Conseil d'État recommande de classer ce postulat 23.207, estimant que la situation, perfectible, trouve déjà de premières améliorations. Il voit dans ce rapport la première étape d'un processus qui se prolongera par le traitement de la motion 24.189 relative à l'élaboration d'une loi sur la gouvernance des partenariats, loi qui demande encore un travail de réflexion et d'harmonisation avant d'aboutir au cours de la prochaine législature.*

## **1. INTRODUCTION**

En date du 24 janvier 2024, votre Conseil a accepté le postulat 23.207, dont nous vous rappelons la teneur ci-après.

**23.207**

21 mai 2023

**Postulat du groupe LR**

**Pour davantage de pouvoir décisionnel du parlement à l'endroit des entités autonomisées**

*Dans de nombreux domaines, le Grand Conseil est sollicité pour des garanties de déficits, des crédits supplémentaires, sans avoir le moindre mot à dire en ce qui concerne les décisions stratégiques. Le Conseil d'État est prié d'étudier l'opportunité de prendre une*

mesure ou de légiférer et d'établir un rapport d'information visant à établir si un autre modèle ne serait pas davantage approprié.

### **Développement**

*Nomad, RHNe, le CNIP, le SCAN, l'ECAP, le CNP, transN ou l'AROSS, pour ne citer que quelques exemples, sont des entités autonomisées qui, si elles sont indépendantes stratégiquement des autorités cantonales, dépendent en réalité financièrement de l'État. Or, tant le parlement que le Conseil d'État ne peuvent prendre part aux décisions stratégiques, voire opérationnelles. S'il y a quelques années le modèle de l'autonomisation était un modèle séduisant, force est de constater qu'avec le temps, le rôle des autorités cantonales a fondu comme neige au soleil et est à ce jour cantonné à l'approbation de crédits supplémentaires qui n'en finissent plus, sans pouvoir cependant prendre part aux décisions stratégiques. Diverses pistes pourraient être envisagées : meilleure représentation des autorités cantonales dans les différents conseils d'administration, droit de veto du parlement sur certaines décisions stratégiques, voire un changement radical de système de fonctionnement. Des améliorations pourraient également être apportées en ce qui concerne le contrôle et la surveillance. Le Conseil d'État est ainsi prié de réévaluer le modèle des entités autonomisées et d'évaluer si un autre modèle pourrait aujourd'hui se révéler plus satisfaisant.*

## **2. SITUATION DES ÉTABLISSEMENTS AUTONOMES DE DROIT PUBLIC (EADP)**

De façon générale, s'il exprime des préoccupations légitimes, le constat formulé par ce postulat repose sur une lecture partielle de la situation, mêlant les enjeux du pilotage stratégique des entités autonomisées et les circonstances dans lesquelles ont été sollicités, en particulier en 2023, des moyens supplémentaires en faveur des établissements autonomes de droit public (EADP) dans le domaine sanitaire, principalement dans le contexte de sortie de la pandémie de COVID-19.

Ce contexte a en effet été caractérisé par des difficultés pour nombre d'établissements autonomes délégataires de tâches publiques, en particulier dans le domaine de la santé, mais également dans celui des transports. Dès lors, quand bien même ce postulat évoque les EADP au sens large, il nous semble nécessaire de le situer dans le contexte du secteur de la santé en 2023.

### **2.1. Enjeux propres aux établissements autonomes de droit public (EADP) du secteur de la santé**

S'agissant des établissements du domaine sanitaire, la pandémie de COVID-19 a exacerbé des difficultés sous-jacentes déjà souvent évoquées, dans le canton de Neuchâtel comme partout en Suisse. On pense ici en particulier à la difficulté de faire coexister un régime de concurrence et de financement à la prestation, tel que voulu par la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), et l'approche de service public souvent attendue par la population de la part de « ses » institutions de santé. On pense aussi à la sous-couverture par les tarifs des coûts de production des prestations, particulièrement marquée dans les entités parapubliques soumises à une obligation d'admission<sup>1</sup>, lesquelles sont souvent amenées à prendre en charge des situations plus complexes impliquant un plus important travail de coordination que celles assumées par d'autres acteurs.

Ce phénomène s'accroît en outre avec le virage vers davantage de prises en charges ambulatoires, pour lesquelles le tarif (TARMED) n'est plus à jour et qui sera remplacé par un nouveau tarif (TARDOC) et des forfaits ambulatoires. Enfin, avec la progression importante des coûts et des primes de l'assurance-maladie dans les années suivant la pandémie, la pression s'est accrue pour éviter une augmentation des tarifs, accentuant ainsi les tensions entre l'évolution de ceux-ci et celle des coûts.

Ce contexte se traduit par des déficits chroniques pour une grande partie des EADP du domaine de la santé du canton. Toute désagréable qu'elle soit – d'ailleurs autant pour le Conseil d'État que pour le Parlement –, cette situation ne doit pas conduire à conclure que le pilotage stratégique de ces

---

<sup>1</sup> Il faut entendre par là l'obligation de prendre en charge toutes les demandes de prestations couvertes par la LAMal, quel que soit le patient-e/client-e, ses besoins en soins, sa capacité financière, les modalités de prise en charge requises (prestations 24h/24, 7j/7) ou encore son lieu de domicile dans le canton.

entités a, en raison de leur statut, échappé au contrôle politique. Il convient à cet égard de relever que les difficultés financières rencontrées par le RHNE et le CNP notamment ne sont pas propres à ces établissements neuchâtelois ou à leur statut d'EADP. Sous réserve de circonstances bien particulières, tous les établissements remplissant des missions similaires en Suisse connaissent de très grosses difficultés financières dont les médias se font fréquemment l'écho, qu'il s'agisse d'établissements publics (à l'exemple du Centre hospitalier universitaire vaudois), d'établissements autonomes de droit public comme c'est très majoritairement le cas en Suisse romande (Hôpitaux universitaires genevois, Institut genevois de maintien à domicile, Hôpital du Valais, Hôpital fribourgeois) ou de sociétés anonymes (à l'exemple de nombreux hôpitaux en Suisse alémanique comme l'Inselpital, l'hôpital cantonal d'Argovie et les hôpitaux soleurois). Ces difficultés conduisent un très grand nombre de cantons à devoir intervenir financièrement, parfois massivement, pour permettre à ces établissements d'assumer leurs missions et d'offrir une couverture adéquate des besoins en soins de la population dont les cantons sont les garants.

Diverses organisations faîtières suisses, en particulier H+ les Hôpitaux de Suisse, ont émis depuis quelques temps des prises de position qui pointent en particulier du doigt les difficultés systémiques, respectivement structurelles créés par la LAMal. S'ajoutent d'autres motifs sur lesquels elles n'ont pas ou que très peu de pouvoir d'action, comme le vieillissement démographique, la croissance de la population, les attentes de celle-ci, les progrès technologiques et les nouvelles thérapies entraînant des traitements médicaux plus nombreux et plus coûteux, ainsi que la pénurie de professionnel-le-s de la santé ou de certains produits ou médicaments.

Enfin, dans le cas des moyens extraordinaires sollicités pour les EADP du domaine de la santé du canton, on relèvera d'une part que si le gouvernement et le Parlement ont considéré que la situation justifiait une intervention extraordinaire de l'État, celle-ci n'était pas obligatoire, quand bien même force est d'admettre que la marge de manœuvre était étroite. En théorie, les autorités exécutive et législative auraient pu laisser les établissements autonomes devant les difficultés relevées, voire leur imposer de combler dans les exercices ultérieurs les déficits constatés dans les exercices précédents. L'appréciation politique de la situation a toutefois conduit à des conclusions inverses et à des décisions de soutien, vu en particulier les conséquences à attendre d'une posture plus contraignante sur la prise en charge de la santé de la population. Il en est d'ailleurs allé de même à propos des moyens dégagés pour permettre à ces établissements – et à d'autres du secteur social – d'indexer à l'évolution de l'inflation les salaires de leur personnel alors que l'évolution des tarifs ne l'eût pas permis. Aucune législation n'imposait une telle intervention, mais les conséquences d'un blocage des salaires ont été jugées plus problématiques que le soutien accordé aux établissements concernés, parfois en dérogation aux principes de financement usuels.

## **2.2. Implication du Parlement dans la conduite stratégique des EADP**

Les circonstances spécifiques rappelées au point précédent ne remettent pas en cause les multiples possibilités d'intervention du Parlement sur la conduite stratégique des entités concernées par le postulat, qu'il convient de rappeler ici.

Le Parlement exerce en effet d'importantes prérogatives sur ces entités, en particulier :

- définir dans la loi, souvent celle fondant l'existence-même de l'établissement autonome de droit public, les buts, les missions et les prestations essentielles de l'entité concernée, ainsi que ses règles de financement, les compétences des autorités étatiques (Grand Conseil, Conseil d'État) et ses organes (conseils d'administration, direction)<sup>2</sup> ;
- adopter les budgets leur permettant de remplir leurs missions, ainsi que les comptes ;
- se prononcer pour des périodes pluriannuelles sur les options stratégiques ou les mandats d'objectifs définis entre l'État et chaque partenaire ;
- en vertu du mandat de haute surveillance du Grand Conseil, dont la commission de gestion fait usage, rencontrer, souvent en sous-commission, les représentant-e-s du département concerné, ainsi que celles et ceux des EADP pour s'enquérir de la « marche des affaires », de la gestion et des difficultés éventuelles rencontrées ;

---

<sup>2</sup> Par exemples, pour le domaine de la santé, voir la LRHNe (cf. art. 15 et 16), la LCNP (cf. art.12 et 13), la LNomad (cf. art. 12 et 13) et la LAROSS (cf. art. 23 et 24).

- de manière plus exceptionnelle, conditionner les ressources allouées à la réalisation d'un audit d'organisationnel des entités concernées, tel que cela a été fait par un amendement au rapport 23.009 du Conseil d'État sollicitant un crédit supplémentaire de 34,5 millions de francs (la libération des montants affectés à la couverture des déficits d'exploitation de l'exercice 2023 ayant été conditionnée à un préavis de la COFI et à la réalisation préalable d'un audit opérationnel des entités autonomes de droit public concernées<sup>3</sup>).

### 2.3. Constats du Conseil d'État

En sus du contrôle parlementaire, il y a lieu également de souligner que les EADP sont soumis annuellement à des réviseurs externes chargés de vérifier si leur comptabilité, leurs comptes annuels et leurs opérations de gestion sont conformes à la loi. Les services de tutelle effectuent des contrôles systématiques de la mise en œuvre des contrats de prestations conclus entre le Conseil d'État et les EADP pour chaque année couverte par ces derniers (surveillance et contrôle). La LCCFI (art. 14a, al. 4) prévoit par ailleurs depuis peu que les établissements de droit public doivent faire l'objet d'un audit de gestion par le CCFI au moins une fois par législature. Réunissant trois chefs de département, un comité de pilotage s'active depuis le début de cette législature à définir les buts et principes de ces audits, en concertation avec le CCFI.

Le Conseil d'État estime par ailleurs disposer actuellement d'outils de gestion lui permettant de veiller à une utilisation adéquate des subventions. À titre d'exemple, la loi de santé stipule en son article 83b qu'afin « d'assurer la maîtrise des coûts de la santé, la mise en service d'équipements techniques lourds ou d'autres équipements de médecine de pointe (...) est soumise à l'autorisation du Conseil d'État sur proposition du Conseil de santé ». Dans le domaine de la santé toujours, des rencontres sont organisées régulièrement entre les responsables financiers de certains EADP, le service de la santé publique et le service des finances. En vue de l'élaboration d'une loi-cadre sur la gouvernance des partenariats (cf. point 2.5 ci-dessous), le Conseil d'État entend dresser l'inventaire des pratiques en cours, mesurer leur pertinence et leurs spécificités, reproduire celles qui semblent les plus adéquates, étant précisé que la diversité des EADP ne permettra pas une généralisation de celles-ci.

Pour en revenir à la situation particulière des établissements touchés par la pandémie de COVID-19, il convient de relever encore que si ceux-ci avaient nécessité des besoins de financement complémentaires, ceux-ci auraient été identiques s'il s'était agi de services cantonaux. Le Conseil d'État aurait également dû solliciter des crédits supplémentaires auprès du Parlement, sans que celui-ci n'ait davantage à s'immiscer dans la gestion opérationnelle desdits services.

Tel qu'indiqué précédemment, le Conseil d'État comprend bien que le rôle de haute surveillance du Parlement, ainsi que les limites qui s'imposent dans une juste répartition des compétences entre gestion opérationnelle, surveillance et haute surveillance, peut parfois alimenter le sentiment d'une distance du Grand Conseil avec la gestion courante des entités confrontées à des difficultés. À ses yeux, il serait toutefois problématique d'en inférer que le Parlement doit être doté de compétences se chevauchant avec celles de surveillance relevant du Conseil d'État ou des organes stratégiques des entités autonomes, encore moins avec celles de conduite opérationnelle, relevant de la direction des services de l'administration ou des entités déléguées de tâches publiques.

Par ailleurs, en dotant le Parlement d'un pouvoir organisationnel et décisionnel plus fort, cela aurait pour incidence de lier celui-ci davantage aux EADP, sans capacité de les appréhender ensuite avec la distance qui doit être celle d'une autorité de haute surveillance.

À l'inverse, il peut être également reproché aujourd'hui à l'État de ne pas laisser aux EADP une marge de manœuvre suffisante pour leur permettre de s'adapter rapidement dans un environnement concurrentiel très évolutif et/ou de créer une situation plus favorable par rapport à d'autres acteurs, privés notamment, par le fait que l'État assume une double casquette de planificateur et financeur. Le système actuel est garant de la démocratie (séparation des compétences : législative, exécutive, judiciaire), de la bonne marche des EADP qui ont leur gouvernance propre, et plus généralement du bon fonctionnement des institutions.

---

<sup>3</sup> La réalisation de l'audit organisationnel de ces trois entités a été initiée en septembre 2024 et devrait durer jusqu'à la fin de l'année ; elle a été confiée par le Conseil d'État à une société d'audit externe spécialisée au terme d'une procédure de marchés publics.

En conséquence, le Conseil d'État juge que le modèle retenu à Neuchâtel dans de nombreux domaines et visant à séparer clairement le pilotage stratégique et la haute surveillance de la conduite opérationnelle est adéquat et ne justifie pas d'être révisé, sur le plan de la gouvernance en tout cas. Cela n'exclut pas des améliorations, déjà effectives ou à venir (cf. point 2.4), ni qu'une réflexion plus large doive être menée, portant sur l'établissement d'une loi-cadre, ainsi que sur la pertinence d'une intégration au sein de l'administration de tâches régaliennes déléguées à des tiers, également auprès d'entités privées.

Le Conseil d'État relève à ce titre que le modèle des établissements autonomes de droit public offre une maturité bien supérieure à celui consistant à déléguer des pans entiers de politiques publiques à des entités de droit privé. Tel est le cas notamment des fondations, des associations ou des sociétés anonymes, sur lesquelles les compétences de conduite stratégique et de surveillance sont bien plus limitées que pour les établissements autonomes. Pour celles-ci, les autorités politiques ne sont en effet souvent en mesure ni de fixer un cadre légal à leur organisation et à leurs missions, ni d'organiser un débat régulier sur leurs options stratégiques, ni encore de désigner ou de démettre les représentants de leurs organes. Le pouvoir d'intervention sur les choix d'investissements est aussi souvent bien moindre. La nouvelle possibilité de soumettre ces entités à un contrôle du CCFI semble dès lors tout à fait pertinente et cohérente aux yeux du Conseil d'État. Le traitement de la motion 24.189, intitulée « La gestion par contrat de prestations sans loi de référence ? Non merci ! », ainsi que celui des amendements proposés par le Conseil d'État permettront de poser de bonnes orientations à ce sujet.

#### **2.4. Évolution de la situation (améliorations effectives et perspectives)**

Bien que le Conseil d'État estime que le modèle de délégation reposant sur des établissements autonomes de droit public est globalement adéquat, il ne considère pas pour autant qu'il ne doit pas être amélioré, et cela indépendamment du postulat faisant l'objet de ce rapport. Ainsi, comme déjà mentionné, un comité de pilotage réunissant trois chef-fe-s de départements, les services juridique et financier, ainsi que l'office d'organisation travaille dans cette optique depuis le début de l'actuelle législature. En outre, le contre-projet à l'initiative proposant l'instauration d'une Cour des comptes a conduit à de nouvelles prérogatives pour le CCFI, de nouvelles exigences pour les établissements autonomes et les entités délégataires de tâches publiques et un renforcement des activités de surveillance de la commission de gestion du Grand Conseil.

Au rang des améliorations déjà effectives, citons notamment :

- l'établissement d'un inventaire complet des subventions versées, publié une fois par an à l'occasion de la présentation des comptes ou du budget de l'État (il portera sur l'entier des entités concernées – et non seulement sur les EADP – et sera annexé pour la première fois aux comptes 2024) ;
- l'adoption d'un canevas identique pour les contrats de prestations conclus avec des entités délégataires de tâches publiques et la systématisation progressive de son utilisation ;
- l'adoption de règles uniformes de délégation des compétences d'engagement financier du Conseil d'État aux départements ;
- la suppression du principe de subventionnement par couverture des frais effectifs ou couverture de déficit (à ce sujet, on rappelle que la législation impose de disposer d'une base légale spécifique pour identifier les situations où ce mode de subventionnement doit exceptionnellement être maintenu) ;
- l'obligation nouvelle pour les établissements autonomes de droit public de se soumettre à un audit de gestion quadriennal du CCFI et la possibilité pour le comité d'audit du CCFI d'étendre cette obligation à d'autres entités délégataires de tâches publiques (fondations, associations, sociétés) ;
- la réduction des risques de conflits d'intérêts par la diminution de la présence de membres du Conseil d'État ou du Grand Conseil dans les organes des établissements autonomes de droit public (des exceptions demeurent néanmoins, prévues par la loi ou imposées par les circonstances).

Sur ce dernier point, le Conseil d'État est conscient d'opter pour une direction allant à l'encontre des pistes mentionnées dans le postulat. Il estime néanmoins que le modèle ayant cours pour les entités privées, lesquelles sont pour certaines représentées directement au sein du Parlement, n'est pas garant de la capacité de ce dernier à jouer objectivement son rôle de haute surveillance. Il estime dès lors qu'au-delà de quelques exceptions légitimes<sup>4</sup>, une claire distinction des responsabilités et des compétences contribue au bon fonctionnement des institutions.

D'autres optimisations sont en cours de concrétisation ou à venir, parmi lesquelles :

- l'harmonisation des règles concernant la durée maximale des mandats des administrateurs-trices et la représentation de la population en termes d'âge et de genre des membres (en discussion avec la commission de gestion (COGES)) ;
- le renforcement des compétences de la COGES en matière d'évaluation des politiques publiques, en précisant que sur le plan des EADP, il appartient à la COGES d'évaluer l'action du Conseil d'État envers ces derniers, et non pas le fonctionnement même des EADP.

En outre, dans le souci d'assurer le meilleur pilotage politique possible des entités délégataires de tâches publiques, le Conseil d'État organise des échanges directs entre lui et les partenaires étatiques dans le cadre de projets spécifiques (options stratégiques du CNP par exemple). Il a également mené une réflexion sur d'autres pistes d'améliorations sur lesquelles il paraît pertinent de travailler. Aussi entend-il étudier les renforcements suivants :

- formation de plusieurs cadres de l'administration et présence systématique de leur part – comme invité-e-s ou en participant à part entière aux décisions – dans les conseils d'administration (ou de fondation) des principales entités subventionnées, de façon à pouvoir faire valoir, au moment de la prise de décision, les enjeux du point de vue de l'État et les éventuelles contradictions avec les objectifs de l'autorité politique ;
- clarification systématique des mandats des administrateurs-trices par des lettres de missions, cette approche représentant toutefois une importante charge pour une administration de petite taille, de sorte qu'elle sera examinée encore d'un œil critique.

## **2.5. Perspective : loi-cadre sur la gouvernance des partenariats**

Avec la multiplication des exigences posées aux entités auxquelles l'État délègue l'exécution de tâches dans le cadre des politiques publiques (objectifs relevant de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, notamment en matière d'égalité, de formation, de réinsertion, d'économie d'énergie, de gestion des déchets, de contribution à l'économie locale, etc.), la codification de ces exigences dans une loi-cadre sur la gouvernance des partenariats représente une évolution souhaitable. Elle aurait le mérite de la transparence sur ce type d'exigences (dès lors qu'elles seraient explicites et rendues publiques), de l'égalité de traitement (mêmes exigences pour tous) et de la simplification des relations contractuelles (négociations de cas en cas limitées aux situations d'exception). Elle permettrait aussi de légitimer, au terme d'un débat démocratique, les actes de surveillance et de haute surveillance en fonction de critères objectifs plutôt que selon la sensibilité du moment.

Le Conseil d'État estime toutefois nécessaire que les mesures précédemment mentionnées soient concrétisées et qu'un travail d'analyse approfondie soit encore mené. La diversité des EADP, ainsi que l'inclusion éventuelle dans le périmètre des réflexions des entités de droit privé, plaide en effet pour une loi-cadre englobante et autant générale que possible, mais tenant compte des diverses spécificités.

---

<sup>4</sup> La présidence de l'ECAP et celle de la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation sont assurées par des membres du gouvernement, tandis que le chef du service cantonal des ressources humaines préside la Caisse de pension de la fonction publique neuchâteloise (CPCN).

### 3. CONCLUSIONS

Le Conseil d'État est convaincu que le Grand Conseil joue déjà un rôle étendu à l'égard des entités autonomes. Il note que le contexte particulier de la pandémie de COVID-19 et, d'une manière plus générale, du système de santé fédéral a donné une connotation particulière au postulat 23.207 appelant à renforcer le pouvoir décisionnel du Parlement. Les prérogatives de celui-ci sont néanmoins déjà nombreuses ; plusieurs évolutions récentes les ont encore renforcées. Il ne serait dès lors pas pertinent d'accentuer encore cette tendance, le gouvernement voyant toutefois un intérêt à l'étendre à d'autres entités – souvent de droit privé – délégataires de tâches publiques elles aussi. Le futur traitement de la motion 24.189, sous réserve de son acceptation dans sa version amendée par le gouvernement, sera l'occasion de s'y pencher.

Si les établissements autonomes peuvent également être appelés à évoluer, le Conseil d'État reste persuadé qu'ils demeurent les instruments adéquats de mise en œuvre de certaines politiques publiques. L'ensemble des rôles, pratiques et exigences codifiant ces partenariats méritent d'être rassemblés dans une loi, mais une telle démarche implique préalablement de poursuivre les travaux d'harmonisation progressive des pratiques. L'adoption d'une loi relativement complète est ainsi à envisager au cours de la prochaine législature.

Conscient que cette réponse n'est qu'une première étape, le Conseil d'État vous invite néanmoins à prendre acte du présent rapport et à classer le postulat 23.207, renvoyant votre autorité aux débats à venir au regard de la motion 24.189 d'abord, puis de la future loi sur la gouvernance des partenariats ensuite.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 13 novembre 2024

Au nom du Conseil d'État :

*La présidente,*  
F. NATER

*La chancelière,*  
S. DESPLAND