



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Didier Castella

2014-CE-31

Amortissement extraordinaire de la dette de l'HFR, le cadre légal est-il respecté ?

I. Question

Le canton a procédé à un assainissement de 128 millions de la dette de l'HFR dans son bilan 2012. L'HFR a d'ores et déjà annoncé une demande d'assainissement supplémentaire de l'ordre de 60 à 70 millions dans le rapport StrateGO. Lors du débat sur la centralisation des soins, le Conseil d'Etat a pourtant annoncé qu'il ne participerait pas au financement des investissements prévus par la nouvelle stratégie, ceux-ci étant à charge de l'HFR. De fait, le canton procédant aux amortissements de la dette de l'HFR sans remboursement, c'est bien le contribuable qui finance les investissements de l'établissement.

D'autre part, la diminution de capital extraordinaire de 128 millions au bilan 2012 n'a pas été reportée au compte de fonctionnement conformément aux exigences de la loi sur les finances (LFE, art. 19). Cette façon de faire pourrait prétexter les cliniques privées par un subventionnement public caché à l'HFR. Elle paraît en contradiction avec l'art. 9 de la loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance qui demandent que les prêts soient remboursables et portent des intérêts.

Je prie donc le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

1. L'amortissement des dettes ne constitue-t-il pas une façon déguisée de financer les investissements de l'HFR ?
2. Pourquoi la loi sur les finances n'a-t-elle pas été appliquée ?
3. Pourquoi la loi sur le financement des hôpitaux et des maisons de naissance n'a-t-elle pas été appliquée ?
4. Quel est le taux d'intérêt appliqué aux prêts consentis en faveur des hôpitaux ?

21 janvier 2014

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Considérations générales

Dans le cadre du nouveau financement hospitalier, les coûts d'utilisation des immobilisations (intérêts calculatoires et amortissements) sont désormais intégrés dans le tarif à la prestation. Aussi, la loi du 4 novembre 2011 sur le financement des hôpitaux et des maisons de naissance a prévu la conversion en prêt des montants octroyés au titre d'investissement, de manière à ce que l'Etat ne paye pas à double. Les modalités de conversion des immobilisations en prêts, en particulier le

montant des prêts, le taux d'intérêt appliqué et le délai de remboursement, ont été déléguées par le législateur au Conseil d'Etat dans le cadre des dispositions d'exécution (art. 9 de la loi précitée).

La fixation des valeurs de base des immobilisations sur lesquelles s'appliquerait la conversion en prêt est le résultat d'un important travail de recherche au sein des établissements hospitaliers. En décembre 2012, le Conseil d'Etat a retenu les valeurs d'immobilisation suivantes : 175 741 251 francs pour l'hôpital fribourgeois, et 24 035 818 francs pour le Réseau fribourgeois de santé mentale. Les montants convertis en prêt remboursables s'élèvent à 61 509 438 francs pour l'hôpital fribourgeois et respectivement 8 412 536 francs pour le Réseau fribourgeois de santé mentale, soit l'équivalent de 35% des valeurs d'immobilisation retenues. Le taux appliqué est le résultat de plusieurs discussions et arbitrages au sein du Conseil d'Etat. Il est le fruit d'une pesée d'intérêts politique. La même logique a été appliquée à l'Hôpital intercantonal de la Broye. Ainsi, par arrêté du 27 août 2013, le Conseil d'Etat a fixé le montant du prêt à 5 815 900 francs soit les 35% de la valeur retenue des immobilisations de 16 616 857 francs.

Dans le cadre des opérations de bouclage des comptes de l'Etat pour l'année 2012, les valeurs des immobilisations concernées dans les comptes de l'Etat devaient être totalement amorties en raison de la reprise de ces biens par les établissements concernés. Tenant compte des prêts susmentionnés, des amortissements extraordinaires à hauteur de 128,3 millions de francs étaient nécessaires. Ces amortissements ont été imputés directement en réduction de la fortune. Cette manière de procéder se justifiait de par la nature très particulière et spécifique de cette reprise des biens immobiliers par les réseaux hospitaliers, sans lien direct avec la marche courante des affaires de l'Etat. Cette opération évitait aussi de gonfler le total des charges et de péjorer le compte de résultats par une opération avant tout de nature comptable. Le message du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au compte d'Etat du canton de Fribourg pour l'année 2012 rend compte de façon tout à fait transparente à quatre reprises du résultat de ces opérations (§ 7 le bilan de l'Etat, p. 50, 52, 54 et 55).

Le choix de la proportion de conversion des immobilisations en prêts s'est appuyé sur de nombreuses considérations, dont en particulier la question de la viabilité des entités concernées. En effet, les projections disponibles au moment de la décision montraient clairement qu'un taux de conversion élevé péjorait très lourdement les perspectives financières de l'hôpital fribourgeois et du Réseau fribourgeois de santé mentale. Le Conseil d'Etat, appliquant la délégation qui lui a été accordée par la loi sur le financement hospitalier, a arrêté un taux qui assure la pérennité des entités concernées tout en évitant de faire payer au contribuable deux fois la totalité de ces infrastructures hospitalières.

2. Réponses aux questions

1. L'amortissement des dettes ne constitue-t-il pas une façon déguisée de financer les investissements de l'HFR ?

Les amortissements que l'Etat a dû réaliser dans le cadre de la conversion en prêts des investissements immobiliers des réseaux hospitaliers ont été réalisés en toute transparence. La fixation de la proportion de cette conversion s'est basée sur une réflexion approfondie de la part du Conseil d'Etat. Une proportion trop élevée aurait eu pour conséquence un risque d'étranglement financier des réseaux avant même leur lancement ; ce qui n'aurait rien apporté à la collectivité publique. L'Etat aurait certainement été invité, par la suite, à contribuer encore plus fortement aux

déficits annuels des réseaux ; ce qui s'inscrit à l'opposé des principes voulus par le nouveau régime de financement hospitalier.

2. Pourquoi la loi sur les finances n'a-t-elle pas été appliquée ?

On ne peut pas dire que la loi sur les finances n'a pas été appliquée. Les amortissements nécessaires découlaient directement de la délégation donnée au Conseil d'Etat par la loi sur le financement des hôpitaux et des maisons de naissance et, d'autre part, l'écart entre la valeur des biens au bilan de l'Etat et la valeur des prêts remboursables a été amortie mais directement au bilan. Cette façon de faire visait à éviter d'accroître de façon exceptionnelle et unique le total des charges du compte de résultats et de présenter un résultat 2012 avec un déficit surprenant de plus de 117 millions de francs.

3. Pourquoi la loi sur le financement des hôpitaux et des maisons de naissance n'a-t-elle pas été appliquée ?

Le Conseil d'Etat estime que toutes les opérations qu'il a menées respectent intégralement la loi du 4 novembre 2011 sur le financement des hôpitaux et des maisons de naissance, en particulier son article 9 qui délégait clairement les modalités de conversion de ces prêts au Conseil d'Etat.

4. Quel est le taux d'intérêt appliqué aux prêts consentis en faveur des hôpitaux ?

Les modalités des prêts consentis dans le cadre des opérations susmentionnées sont les suivantes :

- > durée de remboursement de 30 ans, par un amortissement constant, la première fois le 31 décembre 2012 ;
- > taux d'intérêt de 1,5% pour une période de 5 ans. Pour la période suivante, le taux sera réévalué en fonction de la situation sur le marché des capitaux.

Relevons encore que l'hôpital fribourgeois bénéficie, outre du prêt mentionné plus haut, d'une ligne de crédit en compte courant auprès de l'Administration des finances à hauteur de 45 millions de francs, et qui porte un taux d'intérêt de 1,5%. En cas de dépassement de la limite, un taux de 3,5% est appliqué si le montant excède 70 millions de francs. Ces taux peuvent être revus tous les trimestres, en fonction de la situation sur les marchés des capitaux.

Pour sa part, le RFSM dispose d'une ligne de crédit en compte courant de 4,5 millions de francs, portant également un taux d'intérêt de 1,5%.

Les conditions préférentielles accordées aux réseaux hospitaliers pour ces prêts se justifient là également par la volonté du Conseil d'Etat de ne pas péjorer la situation et les perspectives financières de ces entités.

29 avril 2014