

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant la garantie de l'Etat de Vaud et la prise en charge du service de la dette sur les emprunts contractés ou à contracter par la Fondation La Clef des Champs jusqu'à concurrence de CHF 15'557'867.- afin de financer, d'une part, les immobilisations actuelles de cette institution et, d'autre part, la transformation et l'agrandissement de l'EMS La Clef des Champs à Mont-sur-Rolle

1 INTRODUCTION

En 2001, le Département de la santé et de l'action sociale (le département) a élaboré le programme d'investissements de modernisation des EMS (PIMEMS); ce programme prévoit pour l'essentiel la mise en conformité des EMS du canton aux normes de sécurité incendie et l'augmentation de la capacité d'hébergement du réseau des EMS vaudois.

Ce programme, adopté par le Grand Conseil le 1^{er} avril 2003, prévoit la réalisation de deux séries de projets. L'important agrandissement de La Clef des Champs s'inscrit dans la première série de ce programme dont l'avancement est brièvement rappelé ci-après.

Les objectifs du PIMEMS, son calendrier et une estimation globale de ses coûts ainsi que les premiers projets de mise en œuvre ont été détaillés dans les EMPD 75 de mars 2003, 264 de juin 2005 et 364 de septembre 2006. La modernisation et l'agrandissement du réseau des EMS sont l'une des mesures énoncées dans le Programme de législation 2007-2012 du canton de Vaud, ainsi que dans le Rapport sur la politique sanitaire 2008-2012.

1.1 EMS de la première série

Cette première série prévoit la construction de 14 nouveaux EMS, permettant au réseau des EMS vaudois d'augmenter sa capacité d'hébergement de 480 lits de gériatrie et psychogériatrie d'ici 2010-2011.

A ce jour, 7 EMPD portant sur la demande de garantie de l'Etat et la prise en charge du service de la dette pour des constructions ou transformations d'EMS ont été acceptés par le Grand Conseil (2 en juin 2005, EMPD no 264, et 5 en septembre 2006, EMPD no 364). L'EMS La Clairière à Mies a été inauguré en juillet 2007, l'EMS Silo à Echichens sera inauguré en avril 2009 et 5 autres établissements sont actuellement en construction (La Paix du Soir au Mont-sur-Lausanne, Orme II à Lausanne, Donatella Mauri à Romanel, Clair Vully à Salavaux et Contesse à Croy). 220 places d'hébergement et 41 places d'unité d'accueil temporaire (UAT) supplémentaires seront en exploitation d'ici 2010.

Les EMPD demandant l'octroi de la garantie et la prise en charge du service de la dette pour la réalisation des 7 autres projets, pour lesquels les études ont été acceptées en 2003, dont l'EMS La Clef des Champs, seront présentés au Grand Conseil en 2008 et 2009. Ils permettront d'augmenter encore la capacité d'hébergement d'environ 260 lits supplémentaires d'ici 2010-2011.

1.2 EMS de la deuxième série

Une douzaine d'avant-projets supplémentaires ont été présélectionnés dans le cadre du PIMEMS et sont en attente d'un choix définitif et du financement de leurs études. D'autres projets, pour l'instant hors PIMEMS, pourront y être intégrés en fonction des opportunités (par exemple, le sauvetage de lits menacés) et des ressources financières à disposition.

Compte tenu des impacts du vieillissement démographique et des études réalisées, cet effort devra être poursuivi sur la période 2010-2015, avec une mise à disposition d'environ 100 lits supplémentaires de long séjour par année.

2 HISTORIQUE DE L'EXPLOITATION ET DU FINANCEMENT DES IMMOBILISATIONS ACTUELLES DE L'EMS LA CLEF DES CHAMPS

2.1 Exploitants et propriétaires successifs

S'agissant à l'origine d'une pension familiale pour personnes âgées, le propriétaire privé de l'EMS La Clef des Champs, titulaire d'une autorisation d'exploiter dès le 18.4.1972, a ouvert 20 lits de gériatrie à Mont-sur-Rolle en 1983. En 1988, la mission de l'institution a été transformée en une prise en charge de personnes âgées souffrant de troubles psychogériatriques. Ce changement s'est fait sous l'impulsion de ses deux directeurs actuels, qui en avaient repris l'exploitation au bénéfice d'un contrat de bail avec le propriétaire. Il a nécessité d'importants travaux qui ont notamment permis de porter à 24 le nombre de lits exploités. En 1993, juste après le conventionnement et la reconnaissance d'intérêt public de la plupart des EMS privés vaudois, ces deux directeurs ont constitué entre eux une société en nom collectif, cette dernière acquérant tous les actifs immobilisés concernés, soit pour l'essentiel le patrimoine immobilier, pour un montant global de CHF 3'242'970.-. Pour obtenir le financement bancaire nécessaire, ils ont, au-delà de leurs fonds propres, mis en gage trois cédules hypothécaires au porteur grevant la parcelle concernée.

La société en nom collectif (SNC) a dès lors géré l'EMS La Clef des Champs sans discontinuité jusqu'au 31.12.2004. Pendant toute cette période, elle s'est vue octroyer par l'Etat une subvention relative à la participation de l'Etat pour la mise à disposition de son patrimoine immobilier, sous forme d'une redevance immobilière, en stricte application des dispositions conventionnelles entre l'Etat et les associations patronales représentatives des exploitants d'établissements médico-sociaux.

Durant l'année 2004 et dans la perspective des nouvelles dispositions prévues par la loi sur les EMS, finalement rejetée en votation populaire en avril 2005, les deux associés de la SNC ont décidé de poursuivre désormais un but idéal tant pour l'exploitation que pour la propriété immobilière. Avec le concours de la commune et une capitalisation de CHF 100'000.-, ils ont créé une Fondation La Clef des Champs, qui a repris les actifs et passifs de la société en nom collectif au 01.01.2005. Dans ce cadre, les immobilisations liées au patrimoine immobilier ont été reprises à leur valeur comptable nette au 31.12.2004, pour un montant de CHF 2'695'307.-. Actuellement, la fondation est débitrice d'emprunts hypothécaires à concurrence de CHF 2'500'000.- auprès de la BCV.

2.2 Dépenses liées aux études engagées pour le projet d'agrandissement de l'EMS

En 1995, le bureau d'architecte Architram a été mandaté pour le projet du nouvel EMS. Ce projet datant d'avant l'entrée en vigueur de la loi sur les marchés publics du 24 juin 1996, le maître de l'ouvrage n'a pas été soumis à l'obligation de procéder à un concours.

Depuis 2003, la commission de construction désignée s'est réunie 32 fois pour affiner le projet jusqu'à l'adoption du devis général présenté dans la section 4.3 ci-dessous. Le permis de construire a été obtenu le 16 novembre 2006. Le présent projet a pour buts, d'une part, de mettre le bâtiment en conformité aux normes de sécurité incendie et, d'autre part, d'agrandir l'EMS, qui passera de 24 à 50 lits C, grâce à la construction d'un nouveau bâtiment de 36 lits. Il est prévu de réaliser ces

buts par :

a) la transformation de la partie existante : réduction du nombre de lits (passage de 24 lits à 14) afin d'agrandir les espaces semi privés, tels que séjour d'étage, zone de service, et suppression des espaces collectifs, cuisine, salle à manger (hauteur et surface insuffisantes) au rez-de-chaussée pour accueillir l'unité d'accueil temporaire (création de 4 places UAT) ;

b) l'agrandissement de l'EMS : création de 36 lits dans un nouveau bâtiment, sous la forme de deux unités de soins ainsi que d'espaces collectifs et professionnels au rez-de-chaussée.

Globalement, ce projet porte donc sur la rénovation de 14 lits dans le bâtiment existant et la création de 36 lits dans un nouveau bâtiment. Au total, 26 lits supplémentaires seront ainsi mis à disposition.

Au 31.12.2008, les dépenses réelles relatives aux études, y compris les intérêts intercalaires, à charge de la Fondation La Clef des Champs représenteront selon toute vraisemblance un montant de CHF 864'200.-. Aucune nouvelle dépense d'étude du projet n'est prévue au-delà de la fin 2008. L'Etat a limité son engagement de participation à la prise en charge de ces études à un plafond de CHF 807'000.-. Tout dépassement de ce plafond est à la charge du maître de l'ouvrage.

2.3 Système de financement des immobilisations subventionnées

Comme rappelé au point 2.1 ci-dessus, la participation de l'Etat au financement de l'infrastructure immobilière mise à disposition est réalisée pour l'EMS La Clef des Champs depuis 1992 sous forme du versement d'une redevance immobilière calculée sur la base des dispositions conventionnelles en vigueur. Cette subvention est donc fondée sur la valeur intrinsèque admise du terrain et du/des bâtiments concernés, qui se montait à CHF 2'750'000.- en 1993 et qui a été réévaluée en 2003 à CHF 3'240'000.-.

A l'instar de ce système, la participation de l'Etat au financement des études a consisté à verser à cette institution pour chacune des années concernées depuis 2003 une redevance calculée sur le montant moyen des dépenses d'études totales cumulées, l'année en question, montant auquel est appliqué un taux d'intérêt de référence. Ce financement est inférieur au montant réel des intérêts débités par la banque prêteuse. Ainsi, depuis avril 2003, jusqu'au 31.12.2008 et de manière cumulée, l'Etat aura contribué au financement des dépenses effectives des études entreprises par l'institution à raison d'environ CHF 72'900.- alors que les intérêts intercalaires facturés par la banque auront déjà atteint environ CHF 140'000.- à la même date.

2.4 Valeur du patrimoine immobilier actuel de la Fondation la Clef des Champs

Au-delà de la valeur intrinsèque admise, une expertise relative à la valeur du bien immobilier a été requise auprès de la Commission cantonale immobilière. Cette dernière a confirmé, dans son rapport écrit du 19 août 2008, une valeur intrinsèque de CHF 3'238'530.-, valeur extrêmement proche de celle retenue en 2003.

2.5 Changement du système de financement des immobilisations

La restructuration juridique de l'établissement et l'adoption d'un but idéal tant pour l'exploitation que pour la propriété immobilière au sein de la nouvelle fondation, dès le début 2005, a ouvert la possibilité de demander l'octroi d'une garantie et la prise en charge d'un service de la dette portant sur le solde des emprunts de la fondation relatifs à son patrimoine immobilier actuel et sur les montants des études faites en vue du projet d'agrandissement. Il s'agit donc d'octroyer une garantie à la banque prêteuse et de prendre en charge dès le 1^{er} janvier 2009 un service de la dette sur un montant total de CHF 3'307'000.- correspondant, d'une part, à la dette hypothécaire résiduelle de l'institution à l'égard de la banque (CHF 2'500'000.-) et, d'autre part, au montant plafonné portant sur la participation de l'Etat au financement des études (CHF 807'000.-). En contrepartie, la fondation remettra à l'Etat les cédules hypothécaires aujourd'hui gagées.

Cette prise en charge d'un service de la dette générera une charge annuelle légèrement supérieure à la charge induite par le système actuel, soit une charge nouvelle prévisible de CHF 198'420.- par rapport et en lieu et place de celle de CHF 153'365.-. Cette charge supplémentaire a par contre l'avantage d'être limitée dans le temps puisque la prise en charge du service de la dette cesse dès lors que les emprunts concernés ont été remboursés.

Ce changement de système se justifie aussi par le constat qu'en faisant reprendre l'EMS La Clef des Champs, y compris son patrimoine immobilier, par une fondation créée à cet effet, ses anciens propriétaires ont voulu assurer la pérennisation de l'institution dans le réseau des EMS reconnus d'intérêt public.

2.6 Projet de regroupement

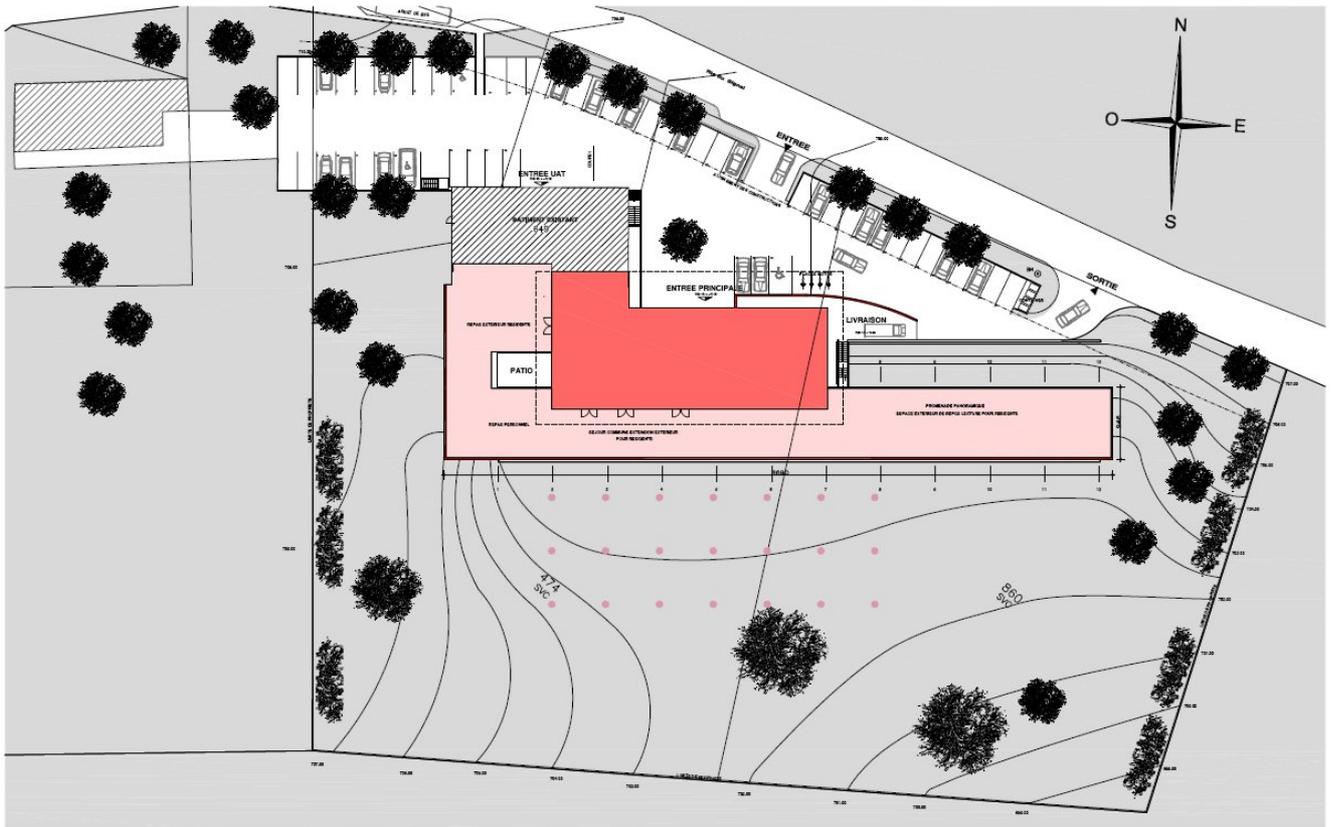
Au-delà du projet d'agrandissement de l'EMS à Mont-sur-Rolle, il est prévu d'utiliser la structure de la Fondation La Clef des Champs pour reprendre l'exploitation (hors patrimoine immobilier dans une première étape) de deux autres établissements médico-sociaux de l'ouest lémanique vaudois, à savoir l'EMS Bellevue à Begnins (48 lits de gériatrie) et l'EMS Les 4 Saisons à Gland (24 lits de gériatrie). Les deux directeurs actuels de la fondation assurent aujourd'hui déjà la direction de ces deux EMS. La réalisation de ce regroupement permettra de rationaliser le fonctionnement de ces EMS et induira de nombreuses synergies dans la gestion médico-sociale et économique de cet ensemble de 122 lits.

3 CONCEPT DU PROJET ARCHITECTURAL DE TRANSFORMATION ET D'AGRANDISSEMENT DE L'EMS LA CLEF DES CHAMPS

3.1 Terrain et implantation

L'atout principal du site de l'EMS est son ouverture sur le bassin lémanique ; la volumétrie du bâtiment existant est une composante d'un hameau au carrefour des routes de Gimel et du Signal. La topographie du lieu en balcon génère une pente importante entre le point haut et le point bas du terrain (déclivité nord-sud de l'ordre de 10%). Le bâtiment se situe au nord de la parcelle dans la partie la plus élevée du terrain, à proximité de la route cantonale.

Compte tenu du coefficient d'utilisation maximum admissible par secteur, une extension de terrain s'est avérée nécessaire pour réaliser le projet. Une promesse de vente entre la Fondation La Clef des Champs et le propriétaire d'une parcelle contiguë de 4'120 m² a donc été signée en date du 4 juillet 2006, ce qui porte la superficie totale du terrain en zone d'utilité publique à 9'832 m². **L'échéance de cet acte est fixée au 31 mars 2009.** L'exécution de la vente avant cette date est donc indispensable, au risque sinon de perdre les conditions avantageuses acquises. Le prix d'achat du terrain se monte à CHF 142.00 par m², pour un total de CHF 585'000.-. Le prix de vente stipulé dans la promesse ayant été indexé à l'indice suisse des prix à la consommation, jusqu'à la passation de l'acte de vente, la fondation devra prendre à sa charge le montant de cette indexation.



Plan de l'EMS

3.2 Forme

Le bâtiment existant est une grosse bâtisse accueillant aujourd'hui 24 résidents. Après transformation et afin de respecter les Directives architecturales des établissements médico-sociaux (DAEMS), sa capacité ne sera plus que de 14 résidents et 4 places UAT.

L'agrandissement de l'EMS est organisé sous forme de soubassement du bâtiment actuel, les locaux communs étant situés au niveau du rez-de-chaussée de l'actuelle construction et les unités de vie se développant dans les étages inférieurs. La toiture de l'agrandissement permet la création d'une terrasse sécurisée accessible aux résidents de psychogériatrie au niveau des locaux communs. Ce concept permet de garantir la vue sur le lac à tous les niveaux de l'EMS, ancien et nouveau bâtiments.

3.3 Fonction

Selon le projet institutionnel de l'établissement, la Fondation La Clef des Champs exploitera le nouvel EMS de 50 lits, répartis en trois unités de soins de psychogériatrie.

Les trois unités de soins (US) sont réparties dans le bâtiment de la manière suivante :

Bâtiment existant :

Unité de soins 1 : 14 lits aux 1^{er} et 2^{ème} étages (7 lits par étage).

2^e étage 1 chambre à 1 lit et 3 chambres à 2 lits,
équipées d'un local de douche, et
d'un WC handicapé, séjour d'étage,
chambre de réserve

1^{er} étage 1 chambre à 1 lit et 3 chambres à 2 lits,
équipées d'un local de douche,

d'une salle de bain commune, et
d'un WC handicapé, séjour d'étage,
soins / pharmacie, tisanerie

Rez UAT, locaux du personnel

Niveau -1 Vestiaires, locaux du personnel et
locaux techniques.

Nouveau bâtiment :

Unité de soins 2 : 18 lits au niveau -1 du nouveau bâtiment.

Unité de soins 3 : 18 lits au niveau -2 du nouveau bâtiment.

Rez Réception, hall d'accueil, cuisine,
salle à manger, séjour commun et
locaux d'administration

Niveau -1 14 chambres à 1 lit équipées
de cellules sanitaires communes
à 2 chambres avec WC-lavabo-douche,
2 chambres à 2 lits, séjours et
salle à manger d'étage, vestiaires et
locaux du personnel, buanderie et
locaux techniques

Niveau -2 14 chambres à 1 lit équipées
de cellules sanitaires communes
à 2 chambres avec WC-lavabo-douche,
2 chambres à 2 lits, séjour et
salle à manger d'étage.

3.4 Aménagements extérieurs

Les aménagements extérieurs se résument à la construction d'un parking adjacent à la route du Signal au nord en prolongement du parking existant et en relation avec l'entrée et les services.

L'aménagement de la toiture des nouvelles unités de soins, en terrasse, offre un lieu sécurisé pour les résidents, dépourvu de contraintes architecturales pour les personnes handicapées et bénéficiant du cadre exceptionnel du bassin lémanique.

3.5 Construction

Les matériaux ont été choisis dans le souci du meilleur rapport qualité-prix, dans le cadre d'une construction traditionnelle respectueuse du développement durable.

Les principes constructifs des niveaux -1 et -2 du nouveau bâtiment sont les suivants :

Structure porteuse :	Dalles, piliers et voiles ponctuels en béton armé.
Cloisons intérieures :	Carreaux de plâtre ou panneaux de plâtre cartonnés.
Isolation intérieure :	Recouverte de carreaux de plâtre ou panneaux de plâtre cartonnés.
Fenêtres extérieures :	En bois.
Revêtements de sol :	Parquets, sols sans joints, carrelage.
Revêtements des murs :	Plâtre lissé.

Les principes constructifs du rez-de-chaussée du nouveau bâtiment sont les suivants :

Structure porteuse :	Poteaux de façade et toiture en bois.
Cloisons intérieures :	Carreaux de plâtre ou panneaux de plâtre cartonnés.
Fenêtres extérieures :	En bois.
Revêtements de sol :	Parquets, sols sans joints, carrelage.
Revêtements des murs :	Plâtre lissé.

Le concept énergétique répond aux critères Minergie ECO :

Système de chauffage :	Pompe à chaleur avec sondes dans le terrain à 210 m.
Fenêtres extérieures :	En bois.
Revêtements de sol :	Parquets, sols sans joints, carrelage.
Revêtements des murs :	Plâtre lissé.

Mesures d'économies réalisées au cours du développement du projet :

- rationalisation et optimisation du système porteur ;
- réduction de l'emprise au sol des surfaces excavées ;
- simplification des détails techniques et architecturaux ;
- réévaluation de certains choix de matériaux du 2^{ème} œuvre ;
- équipements limités à l'essentiel pour l'accomplissement de la mission et l'optimisation de l'exploitation.

Mesures prises pour le développement durable :

- bâtiment répondant au label Minergie ECO en conformité à la législation en vigueur au moment de l'obtention du permis de construire ;
- développement des principes structurels permettant la réversibilité des espaces ;
- choix des matériaux durables et recyclables ;
- protections solaires efficaces ;
- priorité donnée à l'éclairage naturel des locaux ;
- choix de luminaires à faible consommation d'énergie ;
- préchauffage de l'eau chaude sanitaire par panneaux solaires ;
- gestion des déchets de chantier par une entreprise spécialisée.

4 COÛTS DE CONSTRUCTION ET FINANCEMENT

4.1 Définitions

4.1.1 Coûts de construction subventionnés par l'Etat

En conformité à l'art. 26 de la loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public (LPPFES), les seuls coûts pour lesquels l'Etat octroie sa garantie et supporte, sous forme de subvention, le service de la dette, sont les coûts de construction des CFC 0 à 6. Ces CFC comprennent l'ensemble des dépenses liées à la réalisation de l'ouvrage, soit, de cas en cas, l'achat et (ou) les frais du terrain, les travaux préparatoires, la construction proprement dite, les installations fixes destinées à un usage spécifique de l'ouvrage, les aménagements extérieurs, les travaux de raccordement dans les limites de la parcelle, les frais de construction annexes.

4.1.2 Coûts des équipements et objets mobiles

Ces coûts concernent les CFC 7 à 9 ; ils comprennent notamment les dépenses liées à l'acquisition des équipements fixes médicaux, le mobilier et les appareils médicaux, ainsi que le mobilier et les appareils d'usage général. Au sens de la LPFES, ces coûts ne sont pas considérés comme donnant droit à une subvention de l'Etat ; leur couverture financière est intégrée dans les charges d'exploitation et financée par les recettes socio-hôtelières à charge des résidents, cas échéant des régimes sociaux.

4.2 Hausses légales

Les hausses dites légales ne sont pas comprises dans les coûts de transformation du bâtiment actuel et de construction de l'agrandissement de l'EMS La Clef des Champs annoncés dans le présent EMPD. Au sens de l'art. 373 du code des obligations et de la norme SIA 118, deux catégories de hausses dites "légales" sont possibles, à savoir :

- a) Les hausses dues à des circonstances extraordinaires, impossibles à prévoir ou exclues des prévisions admises par les parties contractantes.
- b) Les hausses dues à une variation des prix (renchérissement de la construction) qui apparaissent lorsque les salaires et les charges ou les prix retenus dans l'offre augmentent ou diminuent. La rémunération des mandataires et des entrepreneurs varie proportionnellement et le devis général doit être réactualisé.

Conformément aux règles en usage dans le canton de Vaud, toutefois, seule la 2^{ème} catégorie ci-dessus peut être admise en tant que "hausse légale". C'est dans ce sens-là que ce terme est utilisé dans le présent EMPD.

Dans le canton de Vaud, dans le domaine du bâtiment, entrent dans cette catégorie deux sous-groupes :

- les hausses avant contrat (HAC), qui interviennent entre la date de l'établissement du devis et la passation de contrats ;
- les hausses après contrat, aussi appelées hausses contractuelles (HC), qui interviennent au cours de la durée du contrat.

Les dépenses supplémentaires qui pourraient résulter de ces hausses comprises dans la deuxième catégorie définie ci-dessus ne sont pas considérées comme un dépassement des coûts. Elles doivent faire l'objet d'une extension de la garantie de l'Etat et de la prise en charge du service de la dette sur les emprunts complémentaires nécessaires à l'exécution de l'ouvrage subventionné.

Les surcoûts qui résulteraient des circonstances extraordinaires ou imprévisibles décrites dans la 1^{ère} catégorie de hausses légales seront considérés comme des modifications du projet et devront faire l'objet, cas échéant, d'un EMPD complémentaire.

Simplification de la procédure

Le programme PIMEMS prévoit la construction, en 2 séries, de 26 nouveaux EMS dans le canton de Vaud à l'horizon 2015. Le chantier d'un EMS a été terminé et 6 autres sont actuellement en construction. Les hausses légales liées à chacun de ces 6 chantiers feront l'objet d'un EMPD spécifique.

Pour les 7 réalisations à venir (cf. chap.1), 7 EMPD de demande de la garantie de l'Etat et de prise en charge du service de la dette seront présentés au Grand Conseil courant 2008 – 2009, celui de l'EMS La Clef des Champs étant le deuxième à être présenté. Si l'on respecte la procédure habituelle, les hausses légales liées à ces 7 projets devraient être soumises au Grand Conseil comme pour les 6 EMS en cours de construction. Ainsi, chacun de ces 7 projets devrait (séparément ou groupé avec d'autres projets) faire l'objet de 3 passages au moins devant le Grand Conseil, dont 2 pour le financement de hausses légales qui doivent de toute manière être prises en charge et pour lesquelles il n'y a donc aucune marge de manoeuvre.

L'article 4 du projet de décret proposé dans le présent EMPD, identique à celui proposé récemment dans le cadre de l'EMPD relatif à la construction de l'EMS Bois-Gentil 2, vise à simplifier cette procédure en autorisant le Conseil d'Etat, sans nouveau passage au Grand Conseil, à procéder à une extension de la garantie de l'Etat pour financer les hausses légales liées à la construction de l'EMS La Clef des Champs.

Si cette procédure, qui s'écarte dans une mesure admissible de la lettre stricte de la LPFES, est adoptée par le Grand Conseil, elle pourra être appliquée pour les projets suivants du PIMEMS, les demandes en ce sens devant être faites lors de la présentation des futurs EMPD d'octroi de la garantie de l'Etat et de prise en charge du service de la dette pour le financement de la réalisation des EMS concernés.

Dans tous les cas, les hausses admissibles par l'Etat de Vaud doivent faire l'objet de l'approbation préalable du Département de la santé et de l'action sociale ; les hausses dues à des variations des prix sont calculées en application de l'indice suisse des prix de la construction (ISPC) établi semestriellement par l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour la région lémanique.

4.3 Devis général

Le devis général est élaboré sur la base du 80% des soumissions rentrées ; l'appel d'offre public entre février et juillet 2008 a été lancé en respectant l'accord intercantonal sur les marchés publics du 5 novembre 1997, la loi vaudoise sur les marchés publics du 24 juin 1996 (LVMP) et son règlement d'application du 7 juillet 2004 (RMP).

Le tableau 1 ci-dessous décompose en deux parties les coûts estimés du devis général, soit les coûts des CFC 0 à 6 et les coûts des CFC 7 à 9. Le devis est établi selon le code des frais de construction applicables aux bâtiments sanitaires (CFC hospitalier). Les seules hausses susceptibles de faire l'objet d'une demande de garantie de l'Etat et de prise en charge du service de la dette admissibles par l'Etat de Vaud seront celles liées aux hausses légales.

Tableau 1		
Devis général de l'agrandissement et de la transformation de l'EMS La Clef des Champs (y compris études)		
CFC Désignation	Coût HT CHF	% du coût
0 - Terrain (frais et émoluments)	37'175.-	0.30
1 - Travaux préparatoires	373'700.-	3.00
2 - Construction	9'290'300.-	74.95
3 - Equipement d'exploitation	292'750.-	2.36
4 - Aménagements extérieurs	597'546.-	4.82
5 - Frais secondaires	1'000'412.-	8.08
6 - Animation artistique	0.-	
Sous-total CFC 0 à 6 HT	11'591'883.-	
50 - Frais concours d'architecture	0.-	0.00
Total CFC 0 à 6 y. c. concours d'arch. HT (coût TTC 12'472'867.-)	11'591'883.-	
7 - Equipements fixes médicaux	32'528.-	0.26
8 - Mobilier et appareils médicaux	167'286.-	1.35
9 - Mobilier et appareils d'usage général	604'090.-	4.87
Total CFC 7 à 9 HT (coût TTC 865'000.-)	803'904.-	
Total général CFC 0 à 9 HT	12'395'787	100.00

TVA 7.6%	942'080.-	
Total général CFC 0 à 9 TTC (hausses légales non comprises)	13'337'867.-	

1. L'ouvrage représente un cube SIA total de 12'692 m³, une surface brute totale de 3'491 m² pour un prix au m³ du CFC 2 de CHF 787.60.-, et au m² du CFC 2 de CHF 2'863.50.-, du m³ des CFC 0 à 9 de CHF 1'050.- et au m² des CFC 0 à 9 de CHF 3'820.65.-.

2. Le montant des études inclus dans le devis général est de CHF 807'000.- et correspond au financement octroyé par l'Etat.

4.4 Coût par lit pris en considération par l'Etat

La détermination du coût par lit d'EMS ne prend en considération que les coûts des CFC 1 à 6 (CFC 0 exclu) et les frais du concours d'architecte nécessaires à la conception de l'EMS. Le coût du lit de l'EMS La Clef des Champs se calcule comme suit :

Coût total TTC (CFC 0 à 6)	CHF 12'472'867.-
Déduction du coût CFC 0 TTC	- CHF 40'000.-
Coût total net à considérer pour le calcul du prix par lit EMS La Clef des Champs	CHF 12'432'867.-

Le coût de construction (CFC 1-6) TTC de CHF 12'432'867.- se répartit de la manière suivante :

- CHF 10'012'867.- pour le nouveau bâtiment, soit 36 lits à CHF 278'135.- par lit TTC,
- CHF 2'240'000.- pour la transformation de l'ancien bâtiment, soit 14 lits à CHF 160'000.- par lit TTC,
- CHF 180'000.- pour l'UAT, soit 4 places UAT à CHF 45'000.- par place TTC.

Le coût par lit nouveau et celui par lit transformé se situent donc dans la valeur-cible actualisée (cf. ch. 4.5 ci-dessous).

4.5 Valeur-cible du coût par lit

L'EMPD 75 de mars 2003 sur le Programme d'investissements de modernisation des EMS (PIMEMS) annonçait la valeur-cible ("standard") théorique du coût du lit d'EMS à CHF 240'000.- pour les CFC 1 à 9 TTC. La réactualisation (prise en considération du renchérissement) théorique de la valeur-cible du coût par lit annoncée en 2003, en application de l'indice lémanique du prix de la construction de l'Office Fédéral de la Statistique (OFS) pour la période allant d'avril 2003 à avril 2008, valable au moment de l'appel d'offre pour la construction de l'EMS La Clef des Champs, situe la valeur-cible du prix du nouveau lit (normes constructives en vigueur en avril 2008 y compris Minergie ECO respectées) à CHF 278'140.- pour les CFC 1 à 6 TTC, et à CHF 161'930.- pour les lits transformés pour les CFC 1 à 6 TTC.

4.6 Coût de la construction/transformation (sans l'achat du terrain)

Le coût estimé de l'opération TTC se décompose comme suit :

Tableau 2	
Frais du concours d'architecture (EMPD n° 75, mars 2003)	CHF 0.-
Coût maximum des études avec participation financière de l'Etat (CHF 624'000.- + CHF 183'000)	CHF 807'000.-
Construction (CFC 0 à 6 TTC, non compris les études)	CHF 11'665'867.-
Mobilier (CFC 7 à 9 TTC)	CHF 865'000.-
Coût total de la construction TTC (hausses légales non comprises)	CHF 13'337'867.-

4.7 Achat du terrain

Le montant de CHF 585'000.- (promesse de vente) mentionné au chapitre 3.1 ci-dessus sera financé de la même manière que les coûts de construction/transformation, à savoir par la prise en charge du service de la dette, à hauteur de CHF 35'100.- par an, imputés, dès la réalisation de la promesse de vente du terrain, au budget de fonctionnement du SSP.

4.8 Financement de la construction

Le financement global du coût de construction pour la transformation et l'agrandissement de l'EMS La Clef des Champs est assuré selon la répartition présentée dans le tableau 3.

Tableau 3		
Répartition du financement de la transformation et de l'agrandissement de l'EMS La Clef des Champs		
	Type de financement	Coût const. CHF (TTC)
Etat de Vaud	Service de la dette sur frais d'études plafonnés	807'000.-
	Service de la dette sur les coûts de construction (CFC 0 à 6 TTC)	11'665'867.-
	Service de la dette sur le prix d'achat plafonné du terrain supplémentaire	585'000.-
Montant total garanti et bénéficiant du service de la dette	Total service de la dette	13'057'867.-
EMS/Résidents ou régimes sociaux	Mobilier (CFC 7 à 9), quote-part au financement incluse dans le tarif journalier	865'000.-
TOTAL		13'922'867.-

La fondation aura à sa charge les dépassements éventuels des CFC 7 à 9, l'indexation du montant de l'achat du terrain supplémentaire, ainsi que le dépassement du crédit d'étude.

5 CONDUITE DU PROJET

La Fondation La Clef des Champs conduit le projet en sa qualité de maître de l'ouvrage. De son côté, le DSAS accompagne le maître de l'ouvrage et s'assure notamment du respect des coûts, des délais, des directives légales et réglementaires propres à la catégorie sanitaire de l'établissement. Un architecte du département est membre de la Commission de construction.

6 CONSEQUENCES

6.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Selon la LPFES, l'Etat participe à la prise en charge des investissements des EMS reconnus d'intérêt public et supporte, sous forme de subventions, la couverture financière partielle ou totale des capitaux (bâtiments et terrains) nécessaires à leur construction et à leur rénovation. La transformation d'une entité juridique de forme commerciale en une fondation, reconnue d'intérêt public, permet à cette dernière de solliciter une modification du système de financement applicable en ce sens d'obtenir une garantie de l'Etat et une prise en charge du service de la dette relatives aux infrastructures immobilières servant à l'exploitation de l'EMS, ainsi qu'à sa rénovation et son agrandissement.

6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

6.2.1 Transformation et agrandissement de l'EMS et changement de système pour les immobilisations actuelles de l'institution

La charge annuelle pour l'Etat, liée à sa participation au financement du coût d'acquisition du terrain (CHF 585'000.-) et à celle liée aux travaux de la construction (CHF 12'472'867.- moins CHF 807'000.-, soit CHF 11'665'867.- TTC), s'élève à CHF 735'052.-. Quant à la charge annuelle pour l'Etat liée au changement de système de participation étatique au financement des immobilisations actuelles, à hauteur de CHF 2'500'000.-, et au coût des études, pour CHF 807'000, soit CHF 3'307'000.-, elle s'élève à CHF 198'420.-. Il convient ici de rappeler que dès le 01.01.2009, ce dernier montant remplace intégralement et annule le système en vigueur qui se monte à CHF 153'365.-pour l'année 2008.

Le total de la charge annuelle pour l'Etat se calcule donc sur un montant de CHF 15'557'867.- et s'élèvera à l'issue de la réalisation et de la consolidation des crédits de construction à CHF 933'472.- sur la base d'un système d'annuités constantes comprenant les intérêts (4%) et l'amortissement (la première année 2% du capital initial), générant une durée d'amortissement théorique de 28 ans. La durée effective d'amortissement, selon le système d'annuité fixe de la BCV, étant fonction du taux d'intérêt, elle ne peut être connue qu'a posteriori, en fonction du taux moyen réel durant toute la durée du prêt. On estime que, aux conditions usuelles du marché des capitaux, la durée prévisible, selon ce système, se situe entre 25 et 30 ans.

Ces montants seront inscrits au budget de fonctionnement du SSP, rubrique Aides et subventions pour l'hygiène et la santé publique (3654), dès 2009 pour la participation au financement des immobilisations actuelles, des études et de l'acquisition du terrain et à partir de 2011 pour la participation au financement des travaux de construction.

6.2.2 Coûts de mise en service

L'EMS restera en activité pendant les travaux de construction, ce qui nécessite une organisation par étapes.

1^{ère} étape : construction de l'agrandissement de l'EMS.

2^{ème} étape : pose de deux containers destinés à remplacer des bureaux de l'établissement occupés provisoirement par deux résidents. La pose de ces containers est nécessaire durant la phase de démolition de l'aile du bâtiment existant. La location de ces deux éléments modulaires durant une période de six mois est estimée à CHF 9'000.-.

3^{ème} étape : transformation du bâtiment existant.

Dès la remise de l'ouvrage terminé à la fondation et durant les 4 premiers mois d'exploitation, le taux d'occupation optimal de 98 % ne sera atteint que progressivement. Les coûts de mise en service sont ainsi estimés à CHF 248'300.-. Ce montant se décompose comme suit :

Perte sur le taux d'activité, 4 mois, y compris la démobilisation de 2 lits	CHF 204'900.-
Surcoût veilleuses, 1 mois	CHF 5'700.-
Infirmières, 2-3 mois	CHF 17'700.-
Divers et imprévus (frais d'engagement personnel, déménagement)	CHF 20'000.-
Total coûts de mise en service EMS La Clef des Champs	CHF 248'300.-

Cette charge, non pérenne, sera inscrite au budget du Service de la santé publique l'année de mise en service de l'EMS.

6.2.3 Coûts pérennes supplémentaires à charge de l'Etat

L'exploitation des 26 nouveaux lits de l'EMS La Clef des Champs induiront, dès 2011, des coûts

supplémentaires dus à une augmentation de 9'300 journées (26 lits x 365 jours x taux d'occupation retenu pour les EMS, soit 0,98), à raison de CHF 60.- environ en moyenne pour la prise en charge du report soins et les dépenses relevant des prestations complémentaires AVS, soit CHF 560'000.- par an à la charge de l'Etat. L'essentiel de ce montant sera inscrit au budget des régimes sociaux du SASH.

6.2.4 Récapitulatif

Le tableau 4 ci-dessous récapitule l'ensemble des subventions à charge de l'Etat et relatives, d'une part, aux immobilisations actuelles et, d'autre part, à celles générées par la transformation et l'agrandissement de l'EMS La Clef des Champs.

Tableau 4				
Charges estimées de l'Etat	2009	2010	2011	2012
	(CHF)	(CHF)	(CHF)	(CHF)
Service de la dette, durée 28 ans, sur un montant total de CHF 3'307'000.- comprenant la participation étatique au financement des immobilisations actuelles constituées d'un montant de CHF 2'500'000.- pour l'immobilier et d'un montant plafonné à CHF 807'000.- pour les études (à charge SSP)	198'420.-	198'420.-	198'420.-	198'420.-
Service de la dette, durée 28 ans, sur un montant total prévisible du coût de construction de CHF 11'665'867.- (TTC, hors hausses légales) (à charge SSP)	0.-	0.-	** 349'976.-	699'952.-
Service de la dette, durée 28 ans, sur un montant total plafonné à CHF 585'000.- lié à l'acquisition du terrain (à charge SSP)	35'100.-	35'100.-	35'100.-	35'100.-
Subventionnement annuel à l'exploitation de 26 lits supplémentaires, durant l'exploitation de l'EMS (selon système de participation étatique 2008 à charge SSP et SASH)	0.-	0.-	** 280'000.-	560'000.-
Coûts uniques de mise en service (la 1 ^{ère} année)	0.-	0.-	248'300.-	0.-
Total général	* 233'520.-	233'520.-	1'111'796.-	1'493'472.-

* Montant inscrit au budget SSP 2009

** Montants calculés sur la base d'une hypothèse de consolidation des crédits de construction et d'une mise en exploitation le 1^{er} juillet 2011 (durée prévisionnelle des travaux 26 mois)

La Fondation La Clef des Champs devra de son côté assurer elle-même la disponibilité (fonds propres ou emprunt sans garantie étatique) des montants prévisionnels suivants :

- CHF 865'000.- TTC pour couvrir l'acquisition ou la réalisation des CFC 7 à 9,
- le solde des dépenses pour les études dépassant le plafond de CHF 807'000.- reconnu par l'Etat et
- l'indexation due pour l'acquisition du terrain au-delà des CHF 585'000.- annoncés.

6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

La défaillance d'un exploitant d'EMS poursuivant un but idéal à mettre en oeuvre ou à obtenir les capitaux nécessaires au financement de ses infrastructures immobilières ou mobilière propres au-delà du montant des capitaux garantis par l'Etat selon les dispositions en vigueur ne s'est jamais réalisée depuis l'entrée en vigueur de la LPFES en 1979. Ainsi, le risque pour l'Etat de devoir se substituer à l'institution en cette matière est tout à fait négligeable.

Le refus par le Grand Conseil d'octroyer la garantie et la prise en charge du service de la dette des emprunts évoqués ci-dessus rendrait la réalisation de ce projet irréalisable. Elle aurait aussi pour conséquence de rendre sans valeur les dépenses réalisées pour les études dont CHF 807'000.- devraient alors être remboursés par l'Etat selon les engagements pris à ce sujet par le Grand Conseil.

La non réalisation de cet EMS aurait de graves conséquences sur la prise en charge des patients. Les centres médico-sociaux auraient des difficultés croissantes à assumer la prise en charge à domicile de cas qui devraient être hébergés et n'auraient pas d'autres choix que de demander une hospitalisation, avec des surcoûts importants.

Le refus remettrait peut-être aussi en question la fusion envisagée de l'exploitation des trois EMS mentionnée sous le point 2.6 ci-dessus et les synergies qui en découlent, à savoir des économies pour l'administration, et les services tels que cuisine et buanderie, obtenues grâce à l'exploitation des EMS La Clef des Champs, Bellevue et Les 4 Saisons par une seule et même fondation.

6.4 Personnel

La réalisation d'un nouveau bâtiment en parfaite adéquation à la mission et aux besoins des personnes hébergées, ainsi que la rénovation du bâtiment existant doteront le personnel d'un outil de travail performant et adapté à l'accomplissement de la tâche qui lui est confiée.

6.5 Communes

La Commune de Mont-sur-Rolle est partie prenante au projet, elle préside notamment le comité de fondation et a participé financièrement à sa création par un apport de capital à hauteur de CHF 80'000.-.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Le projet répond au label Minergie ECO et respecte toutes les exigences légales et normatives en termes d'énergie et de développement durable applicables au moment de la délivrance du permis de construire. Les options architecturales et constructives offrent des possibilités de convertibilité du bâtiment. La production d'eau chaude sanitaire est préchauffée par des panneaux solaires afin de réduire la consommation d'énergie.

6.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

L'extension et la modernisation du réseau d'hébergement médico-social figurent expressément dans le Programme de législature 2007-2012 du Conseil d'Etat (mesure 2), ainsi que dans le Rapport sur la politique sanitaire 2008-2012 (action n° 1).

6.8 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Selon l'art. 163, al. 2 de la Constitution vaudoise (Cst-VD), toute charge nouvelle doit être compensée ou faire l'objet d'une hausse d'impôts, à moins qu'il ne s'agisse d'une dépense liée. Une dépense est liée si le principe, l'ampleur et le moment où elle peut être engagée sont imposés par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique préexistante.

A ce jour, sept EMPD de demandes de garantie de l'Etat et de prise en charge du service de la dette pour des projets de construction ou transformation d'EMS dans le cadre du PIMEMS ont été acceptés

par le Grand Conseil (deux en juin 2005 et cinq en novembre 2006), qui a considéré toutes ces dépenses comme des dépenses liées.

Le Conseil d'Etat estime qu'il en va de même pour le présent projet que pour les précédentes demandes, et, qu'en d'autres termes, la dépense concernée doit être considérée comme une dépense liée.

a. L'exercice d'une tâche publique

La prise en charge des frais liés aux investissements nécessaires à l'accomplissement des missions attribuées par l'Etat aux hôpitaux et aux EMS reconnus d'intérêt public découle de la LPFES (art. 6, 25 et 26). La Fondation La Clef des Champs est un établissement sanitaire privé reconnu d'intérêt public et l'intervention de l'Etat dans le financement du présent projet est dictée par la loi.

b. La quotité de la dépense

S'agissant des immobilisations actuelles, la quotité de la dépense du coût supplémentaire pour l'Etat lié au changement de système de financement a été justifiée au ch. 2.5 ci-dessus.

S'agissant du projet de transformation et de construction, les surfaces et les équipements sont conformes aux DAEMS et sont ainsi limités aux moyens nécessaires à l'accomplissement de la mission. De nombreuses dispositions (voir ch. 2.6 et 3.5) ont été mises en œuvre afin d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix possible et la rationalisation du fonctionnement. Compte tenu des diverses dépenses (coûts de construction, achat du terrain supplémentaire, changement du système de financement), le coût par nouveau lit supplémentaire de CHF 278'135.- /lit, et le coût par lit rénové de CHF 160'000.- respectent les valeurs-cibles admises en la matière (CHF 278'140.- pour les nouveaux lits, et CHF 161'930.- pour les lits transformés). Quant à l'achat du terrain, il s'effectue à un montant très avantageux (CHF 142.-/m²). La quotité de la dépense liée à la transformation et à l'agrandissement de l'EMS La Clef des Champs ne vise donc qu'au minimum nécessaire à l'accomplissement de la tâche publique.

En conclusion, tous les éléments du projet résultent d'études qui n'ont retenu que des solutions économiquement avantageuses et qui garantissent une exécution de qualité et durable à long terme. La quotité de la dépense ne vise donc qu'au minimum nécessaire à l'accomplissement de la tâche publique.

c. Le moment de la dépense

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé à plusieurs reprises, la tension résultant du manque de lits dans le réseau d'hébergement médico-social du canton est forte, notamment dans le réseau de soins ARC. La mise à disposition rapide de nouveaux lits est donc indispensable pour répondre aux besoins de la population vaudoise. Les 26 lits supplémentaires, que le présent projet permettra de mettre à disposition d'ici 2011, contribueront à augmenter la capacité du réseau d'hébergement.

Concernant le coût lié au changement de système de financement des immobilisations actuelles, la garantie de l'Etat et la prise en charge du service de la dette auraient déjà dû être accordées au moment de la transformation en fondation au 01.01.2005.

d. Conclusion

Il n'y a aucune marge de manœuvre, de sorte que les charges induites par l'EMPD doivent être considérées comme liées selon l'art. 163 Cst-VD.

6.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.10 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.11 Simplifications administratives

Néant.

6.12 Engagement de la Fondation La Clef des Champs à l'égard de l'Etat de Vaud

L'octroi de la garantie et la prise en charge du service de la dette sont subordonnés à la condition que la Fondation La Clef des Champs s'engage, à l'égard de l'Etat, par convention avec le département en charge de la santé, à maintenir l'affectation de cet établissement à l'exploitation d'un EMS ou, à défaut, à le restituer à l'Etat selon les modalités définies par la convention.

7 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de demander au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après,

PROJET DE DÉCRET

accordant la garantie de l'Etat de Vaud et la prise en charge du service de la dette sur les emprunts contractés ou à contracter par la Fondation La Clef des Champs afin de financer, d'une part, ses immobilisations actuelles et, d'autre part, la transformation et l'agrandissement de l'EMS La Clef des Champs à Mont-sur-Rolle jusqu'à concurrence d'un montant total de CHF 15'557'867.-

du 14 janvier 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la loi du 5 décembre 1978 sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public (LPFES)

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ L'Etat de Vaud accorde sa garantie et prend en charge le service de la dette sur les emprunts contractés ou à contracter par la Fondation La Clef des Champs afin de financer, d'une part, ses immobilisations actuelles, et, d'autre part, la transformation et l'agrandissement de l'EMS La Clef des Champs à Mont-sur-Rolle jusqu'à concurrence d'un montant total de CHF 15'557'867.- se décomposant comme il suit :

- CHF 3'307'000.- pour les immobilisations actuelles concernées de cette institution
- CHF 585'000.- pour l'acquisition du terrain
- CHF 11'665'867.- TTC pour la transformation et l'agrandissement de l'EMS (CFC 0-6).

Art. 2

¹ L'octroi de la garantie et la prise en charge du service de la dette sont subordonnés à la double condition que :

² a) Le terrain nécessaire à l'agrandissement de l'EMS soit transféré à la Fondation La Clef des Champs conformément à la promesse de vente signée le 4 juillet 2006 entre la Fondation La Clef des Champs et M. Roger Charles Alexandre Ramel.

³ b) La Fondation La Clef des Champs s'engage à l'égard de l'Etat, par convention avec le département en charge de la santé, à maintenir l'affectation des murs existants et du nouveau bâtiment à construire à l'exploitation d'un établissement médico-social ou, à défaut, à les restituer à l'Etat, selon les modalités définies par la convention.

Art. 3

¹ Les emprunts faisant l'objet de la présente garantie sont exonérés du droit de timbre cantonal.

Art. 4

¹ Le Conseil d'Etat peut étendre la garantie de l'Etat et la prise en charge du service de la dette à l'emprunt complémentaire que devra, cas échéant, contracter la Fondation La Clef des Champs afin de financer les hausses légales liées aux travaux de transformation et d'agrandissement de l'EMS La Clef des Champs.

Art. 5

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre b) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 janvier 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean