

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean-Marc Genton et consorts " Financement des infrastructures des EMS "

Rappel de l'interpellation

Le Service de la santé publique a informé en automne 2013 les EMS vaudois conventionnés reconnus d'intérêt public de l'adaptation du taux de financement de leurs infrastructures par le canton.

S'appuyant sur le taux d'intérêt de référence publié par la Confédération, et fixé à 2% dès le 1^{er} septembre 2013, le service de la santé publique a fixé à 2.85% de la valeur immobilière globale des EMS la redevance qui leur est versée par le canton depuis cette date.

Même dans cette période de taux hypothécaire historiquement bas, un taux de couverture de 2.85% est largement insuffisant pour financer la dette (amortissement et intérêts) et assurer l'entretien et le renouvellement à terme des infrastructures des EMS concernés.

Ce processus est certes conforme à la convention conclue dans le domaine, en 2009, entre le canton et les associations faîtières de la branche sur la participation de l'Etat pour la mise à disposition par les EMS reconnus d'intérêt public de leurs biens immobiliers.

Mais cette convention, actuellement en cours de renégociation, ne correspond manifestement plus à son objectif déclaré qui est de financer de manière adéquate et convenable la mise à disposition des biens immobiliers par les EMS reconnus d'intérêt public.

Je pose les questions suivantes :

- 1. Quel est l'objectif poursuivi par l'Etat en fixant un taux de couverture aussi bas des investissements immobiliers des EMS conventionnés ? Le canton souhaite-t-il ainsi assurer à terme la mainmise de l'Etat sur l'ensemble des EMS ?*
- 2. Le Département de la santé et de l'action sociale a-t-il l'intention de revoir le système aujourd'hui en vigueur et pratiquer une politique qui tienne compte des réalités économiques des EMS concernés ?*
- 3. Une telle politique ne serait-elle pas dans l'intérêt de l'Etat qui éviterait ainsi d'avoir à supporter à terme l'entier des investissements nécessaires pour répondre à l'augmentation des besoins en lits d'EMS ?*

Ne souhaite pas développer.

*(Signé) Jean-Marc Genton
et 27 cosignataires*

Réponse du Conseil d'Etat

1 INTRODUCTION

Le financement des infrastructures des établissements médico-sociaux reconnus d'intérêt public (EMS) est soumis à la loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public (LPFES) qui prévoit deux modes de financement.

Les établissements poursuivant un but commercial et propriétaires de leurs murs ou les établissements locataires sont financés, pour la mise à disposition du bien immobilier, sur la base d'une redevance forfaitaire (art. 26 al. 2 LPFES), fondée sur la valeur intrinsèque du bâtiment dont les modalités sont précisées conventionnellement [*Convention du 10 septembre 2009 relative à la participation financière de l'Etat pour la mise à disposition des biens immobiliers des EMS reconnus d'intérêt public en la forme commerciale et/ou de ceux reconnus d'intérêt public locataires de tout ou partie de pareils biens immobiliers (ci-après la Convention)*]. Cette redevance correspond à une participation de l'Etat pour la mise à disposition des bâtiments. Elle peut être revue notamment lors de travaux de rénovation. Le taux appliqué actuellement (2.85%) est constitué de :

- 2.00% (taux de l'office fédérale du logement – OFL) ;
- 0.85% de majoration.

Les établissements poursuivant un but idéal et propriétaires de leurs murs sont financés par la prise en charge d'un service de la dette d'emprunts garantis par l'Etat. Ce financement permet de couvrir l'intégralité des frais financiers engagés, déduction faite d'une participation aux coûts du projet demandée à l'établissement en vertu du principe de subsidiarité de la loi sur les subventions.

L'exploitant perçoit également de la part de l'Etat, quelle que soit sa forme juridique, un financement pour ses charges d'entretien et mobilières dont les modalités sont précisées dans le règlement sur les charges d'entretien et mobilières des établissements médico-sociaux reconnus d'intérêt public (RCEMMS).

L'Etat demande, lorsque le propriétaire exploitant est une personne morale de forme idéale, des garanties, en échange de la subvention, pour le maintien de l'exploitation en EMS. Par son financement, l'Etat " dote " ainsi les exploitants à but idéal des infrastructures nécessaires à l'accomplissement de la tâche d'intérêt public qui leur est déléguée.

A contrario, l'Etat ne dispose d'aucune garantie quant à la pérennité des missions des EMS de forme commerciale ou locataires. Financer l'entier des coûts équivaldrait donc pour l'Etat à rémunérer et amortir un capital privé appartenant à un propriétaire. Ce dernier pourrait de surcroît décider seul, quasiment du jour au lendemain, de cesser son activité médico-sociale, abandonnant ainsi et sans aucune obligation vis-à-vis de l'Etat subventionneur, sa mission d'intérêt public.

2 JURISPRUDENCE

Le Tribunal cantonal, confirmé par le Tribunal fédéral, a jugé à plusieurs reprises que le système de calcul, lié à la rémunération des investissements, était conforme à la LPFES (arrêts TC GE 2008.0109 du 29 avril 2009 ; GE.2011.0150 du 19 avril 2013 complétant un arrêt partiel du 31 janvier 2012 ; arrêt TF 2C_475/2013 du 4 novembre 2013). Il relève notamment : " Aucune disposition de la LPFES, du RCEMMS ou de la Convention ne fonde, pour l'EMS subventionné, le droit à ce que la participation financière de l'Etat englobe le montant du loyer dû au propriétaire " (arrêt GE.2011.0150 du 19 avril 2013, consid. 5.b.bb).

Dans l'arrêt précité de 2009, le Tribunal cantonal a également jugé, eu égard notamment au but poursuivi par les EMS de forme commerciale et aux garanties de l'Etat qu'une différence de traitement selon le mode d'exploitation (EMS à but commercial ou idéal) se justifiait et n'apparaissait pas

contraire au principe d'égalité de traitement.

3 RÉPONSES AUX QUESTIONS

3.1 Quel est l'objectif poursuivi par l'Etat en fixant un taux de couverture aussi bas des investissements immobiliers des EMS conventionnés ? Le canton souhaite-t-il ainsi assurer à terme la mainmise de l'Etat sur l'ensemble des EMS ?

L'Etat ne poursuit pas d'autre objectif que celui d'appliquer les principes mis en place par la LPFES depuis 1992. Le dispositif de fixation de la redevance immobilière, prévu par RCEMMS et la Convention, pour les EMS de forme commerciale ou locataire, se fonde en effet sur la LPFES.

Ce système de financement n'a jamais été remis en cause, sur le principe, par les EMS de forme commerciale, adhérant, depuis 1992, au système conventionnel (voir également réponse question 3.2), sous réserve d'un seul exploitant propriétaire et/ou locataire d'EMS de forme commerciale.

Enfin et comme relevé plus haut en lien avec la jurisprudence des tribunaux cantonaux et fédéraux, outre que le système légal et conventionnel n'implique pas, pour l'Etat, une couverture intégrale du loyer dû par le locataire ou des intérêts de la dette dus par le propriétaire, une distinction de subventionnement opérée en fonction du mode d'exploitation apparaît légitime.

Sur cette base, il appartient à l'Etat, après discussion avec les partenaires, de mettre en place un système de financement respectueux des intérêts de toutes les parties et des réalités économiques de chacun (voir également réponse à la question 3.3).

Quand à la mainmise de l'Etat, ce dernier n'a pas l'intention de s'approprier le parc immobilier des EMS. Cela étant, il faut remarquer que plus les coûts de redevance devraient augmenter, plus l'écart avec le coût d'une propriété publique apparaîtrait important. Cela serait matière à ouvrir le débat, ce que ne voudrait vraisemblablement pas l'interpellant.

3.2 Le Département de la santé et de l'action sociale a-t-il l'intention de revoir le système aujourd'hui en vigueur et pratiquer une politique qui tienne compte des réalités économiques des EMS concernés ?

Le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) n'a pas prévu de modifier le système de financement mis en place et les principes figurant dans la Convention.

Des discussions sont actuellement en cours avec les partenaires (AVDEMS et FEDEREMS) afin d'actualiser certaines dispositions de la Convention. Suite à l'arrêt du Tribunal cantonal du 19 avril 2013, relevant notamment que l'articulation des textes entre eux n'était pas optimale, un projet de règlement est en phase d'élaboration afin de remplacer la Convention. Ce projet de règlement devrait être adopté par le Conseil d'Etat en 2015.

3.3 Une telle politique ne serait-elle pas dans l'intérêt de l'Etat qui éviterait ainsi d'avoir à supporter à terme l'entier des investissements nécessaires pour répondre à l'augmentation des besoins en lits d'EMS ?

La mise à disposition de biens immobiliers pourrait permettre de diminuer théoriquement le montant des investissements et par voie de conséquence l'enveloppe des garanties. Néanmoins, une telle politique aurait comme conséquence de remplacer le financement des services de la dette (intérêts et amortissements sur 30 ans) par des loyers pérennes.

Afin d'estimer les incidences financières d'une telle politique, une comparaison des coûts a été effectuée. Sur la base d'un nouvel EMS de 60 lits (avec acquisition du terrain) et pour une exploitation de 50 ans, les coûts seraient les suivants :

- quelque CHF 35 millions pour le service de la dette d'une fondation à but idéal ou pour les charges

financières d'un investissement public ;

- quelque CHF 47 mios pour des loyers/redevance.

Il est important de rappeler que dans le cadre des EMS de but idéal, le bâtiment et le terrain resteront affectés au but et donc à la mission déléguée par l'Etat. Alors que pour des EMS de but commercial, au bout des 50 ans, le bâtiment et le terrain resteront propriété de l'exploitant. De surplus, les 0.85% de majoration versés aujourd'hui par l'Etat au titre de la redevance pourrait déjà s'apparenter à un amortissement.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat n'entend pas augmenter le taux de couverture et ainsi financer une partie d'amortissement d'un bien immobilier, propriété d'un tiers dont le but est commercial.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 25 mars 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean