

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à accorder, jusqu'à un maximum de 60 millions, une garantie temporaire complémentaire de l'Etat de Vaud à l'Hôpital Riviera-Chablais Vaud-Valais pour les emprunts bancaires contractés par ce dernier, ainsi qu'à prolonger au-delà du 30 septembre 2020 la garantie temporaire de 45 millions accordée à l'Hôpital Riviera-Chablais Vaud-Valais pour son fonds de roulement

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie en visioconférence le jeudi 30 avril 2020. Présidée par M. le Président A. Berthoud, également rapporteur, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin, A. Baehler Bech, F. Gross et C. Richard ainsi que de MM. les députés A. Cherubini, G. Zünd, H. Buclin, N. Glauser, G. Mojon, P.-A. Pernoud, G.-P. Bolay, M. Mischler et P. Dessemontet. M. S. Melly était excusé.

Ont également participé à cette séance, Mme la Conseillère d'Etat R. Ruiz, cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), M. le Conseiller d'Etat P. Broulis, chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), Mme Ch. Grandchamp, directrice de la Direction des finances et des affaires juridiques de la Direction générale de la Santé (DGS), M. O. Linder, directeur de la Direction des hôpitaux et préhospitalier (DGS), M. M. Weber, secrétaire général adjoint aux affaires sanitaires (DSAS) ainsi que M. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI). M. F. Mascello, secrétaire de la commission, s'est chargé de la prise des notes de séance et du projet de rapport.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'Etat fait un bref historique du dossier en mentionnant le dernier point de situation financière de l'HRC présenté à une délégation COFIN spécifique formée de son Président, de ses deux commissaires COFIN – DSAS, du chef du SAGEFI, ainsi que de collaborateurs de la DGS. Après analyse, la meilleure solution trouvée a consisté en la rédaction de cet exposé des motifs et projet de décret (EMPD) qui doit permettre à l'HRC de faire face à ses obligations, dans un délai très court. L'urgence de la démarche est bien entendu due à la situation tendue en termes de trésorerie du HRC, mais surtout au fait que cet EMPD est soumis au référendum facultatif, conformément à la Constitution cantonale, soit un délai de 60 jours. Il est dès lors crucial que cet objet puisse passer rapidement devant le Grand Conseil, afin de lancer dès que possible les premières étapes des demandes de financement. La Conseillère d'Etat est parfaitement consciente de l'inconfort du délai laissé aux députés pour procéder à une pesée politique du dossier, mais, en collaboration avec sa collègue valaisanne, la Conseillère d'Etat Waeber Kalbermatten, elle se doit de trouver dans l'immédiat une solution pour stabiliser la situation. Par la suite, l'audit prévu (Contrôle cantonal des finances du canton de Vaud (CCF) en collaboration avec l'Inspection des finances valaisanne (IF), ainsi que la société BDO Visura) devrait permettre de fournir des réponses aux questions légitimes que les pouvoirs législatifs et exécutifs des deux cantons se posent. Notamment, comprendre comment un emprunt de 20 millions peut être contracté sans que le Conseil d'établissement de l'HRC n'en soit informé. Malgré ce constat inquiétant, la Conseillère d'Etat remercie la COFIN et le Parlement de leur soutien.

3. DISCUSSION GENERALE

La Conseillère d'Etat, le Conseiller d'Etat ainsi que leurs collaboratrice et collaborateurs répondent aux diverses questions des commissaires. Quelques éclairages techniques sont également apportés par le Président de la commission.

Quelles sont les conséquences si l'EMPD est refusé par le Grand Conseil ?

Selon le Président de la commission, l'HRC devra faire face à un manque de trésorerie dès la fin de mois de juin 2020 et ne pourrait plus garantir le paiement des salaires et des factures des fournisseurs.

Quelle est la durée des garanties et dans quels délais doivent-elles être remboursées ?

Il faut distinguer deux systèmes différents : d'une part, les garanties qui sont en lien avec les investissements immobiliers, dont l'amortissement porte sur 30 ans environ, avec des prêts pour une durée de 5 ou 10 ans. La garantie s'éteint au fur et à mesure de l'amortissement comptable des immeubles, qui vont correspondre avec l'amortissement financier des prêts. D'autre part, les garanties relatives au fonds de roulement de 90 millions pour l'activité de l'hôpital qui sont remboursées au fur et à mesure et remplacées par d'autres emprunts, sans réduction de la garantie elle-même.

Dans le cadre d'un établissement autonome de droit public, qui porte les responsabilités pour ce genre de situations ?

La réponse à cette question est complexe, car multiple.

- *Exercice 2019* : le budget prévoyait un déficit de 6 millions et cet exercice se solde par un déficit 17,9 millions, y compris des prestations d'intérêt général (PIG) complémentaires de 4 millions. La cause en est principalement le report du déménagement qui a provoqué des retards d'encaissement sur des activités qui ont dû être décalées dans le temps. Le coût du déménagement a également été plus élevé que prévu. Par conséquent, ce déficit ne peut pas être qualifié de totalement structurel en raison de ces deux derniers constats. Dès connaissance du déficit, les deux cantons ont demandé un plan d'assainissement qui s'est avéré insuffisant.
- *Coûts de construction* : cette problématique a été portée à la connaissance de la COFIN lors de la séance du 10 octobre 2019 et était également connue de la Commission interparlementaire de contrôle de l'HRC (CIC-HRC). Il était prévu de soumettre aux deux parlements cantonaux des décrets pour régulariser les garanties de ces coûts de construction, dont le coût total se monte au 31 mars 2020 à 439,3 millions. Dans le détail, le montant total des projets de construction à cautionner par une garantie spécifique à long terme s'élève à 402.15 millions. Considérant les cautionnements spécifiques accordés à ce jour par les cantons d'un montant total de 330.75 millions de francs, une garantie pour un montant de 71.4 millions devra donc encore être accordée par les cantons.
- *Gouvernance* : la convention intercantonale sur l'HRC (ci-après : la convention) précise quelles sont les responsabilités respectives des parties prenantes. Dans le cadre d'un établissement autonome de droit public, le Conseil d'établissement désigne et surveille la Direction de l'établissement. L'audit permettra notamment de comprendre comment fonctionne la relation entre ces deux entités.

Est-il correct, comme le mentionnent certains médias, qu'une réduction de la masse salariale de 2,5% serait considérée comme une réponse aux difficultés financières de l'HRC ?

Lors du constat des problèmes budgétaires, les cantons ont effectivement demandé des pistes de solutions à l'HRC qui a notamment proposé cette diminution (sans licenciement). La décision n'est pas encore arrêtée, mais c'est le Conseil d'établissement qui pourra, de manière autonome, décider des mesures à mettre en œuvre dans le cadre de son plan d'assainissements ; les cantons n'ont aucune compétence organisationnelle dans un établissement autonome de droit public.

Certains dysfonctionnements organisationnels, faisant état de tensions entre la direction et le personnel, ont été rendus publics, qu'en est-il exactement ?

Selon les médias, des problèmes entre la Direction de l'établissement et le personnel sont effectivement survenus. Après une discussion entre les deux cantons et le Conseil d'établissement, celui-ci a décidé de faire appel à l'ancien directeur général du CHUV, M. P.-F. Leyvraz, pour faire face aux difficultés de nature

uniquement organisationnelle au sein du nouvel établissement, son mandat a commencé au début du mois de mars 2020.

Doit-on craindre une demande identique dans le futur, dans la mesure où, en plus, les effets de la crise sanitaire actuelle ne sont logiquement pas encore chiffrés ?

Les besoins en liquidités, estimés par l'HRC, se monteraient à 65,6 millions au 1^{er} trimestre 2021. Les deux cantons se sont basés sur cette prévision pour formuler leurs demandes de garanties complémentaires, avec une marge de 10 millions pour les imprévus, avec encore l'EMPD à venir sur la régularisation des garanties. A ce stade, il est impossible d'affirmer, selon la Conseillère d'Etat, que plus aucune demande de financement ne sera émise pour cet établissement.

Quel est le mécanisme des PIG et pourquoi y avoir eu recours dans ce cadre ?

Les PIG sont un financement cantonal complémentaire en lien avec les frais de pré-exploitation, dûment autorisé par la convention. En l'occurrence, un montant de 11,5 millions avait déjà été intégré dans l'exercice 2019¹ qui a encore pu bénéficier d'un second financement de cette nature de 4 millions, grâce à un disponible comptable dans les comptes. L'exercice 2019 a par conséquent bénéficié de PIG pour un montant total de 15,5 millions de la part des deux cantons.

La fermeture d'un certain nombre de lits est évoquée : l'HRC serait-il surdimensionné ?

Des lits ont été fermés dans certains secteurs, car il n'y avait pas d'activité spécifique ; l'offre a été adaptée à la demande.

Dans le cadre du mandat adressé aux auditeurs, qui va se charger de la mise à jour du budget 2020, dans quel délai et est-il possible d'avoir une copie de ce mandat ?

Le CCF va contrôler la mise à jour du budget 2020, mais il faut tenir compte que ces structures subissent également les effets de la crise sanitaire, avec des collaboratrices et collaborateurs empêché-e-s de travailler, et un agenda précis n'est pas fixé. La Conseillère d'Etat s'engage à fournir toutes les informations utiles à la commission dès connaissance, ainsi que le mandat confidentiel envoyé aux auditeurs.

En attendant les résultats de l'audit, quelles sont les sanctions et/ou décisions que compte prendre le Conseil d'Etat dans l'immédiat (envoi d'un collaborateur de l'Etat en renfort, suspension de responsable, etc.) ?

A ce stade et en attendant les résultats de l'audit, le Conseil d'Etat ne dépêchera aucun collaborateur sur place ni ne procédera à une quelconque suspension, car cette dernière mesure est de la compétence du Conseil d'établissement. A noter que dans l'intervalle, la directrice financière va prochainement démissionner et qu'une révision de la convention est à l'étude. En effet, actuellement, les cantons sont simplement consultés pour la nomination des membres de la Direction, mais ils souhaiteraient que les futurs engagements soient subordonnés à leur approbation.

Comme les mesures proposées dans le plan d'assainissements semblent être insuffisantes, quel est l'organe (Conseils d'Etats cantonaux, Conseil d'établissement, etc.) qui va arbitrer les nouvelles propositions ?

La hiérarchie standard sera respectée : la Direction de l'établissement va faire des propositions au Conseil d'établissement qui les soumettra aux départements cantonaux, car compétents pour valider les budgets de l'HRC.

La problématique des accès au site va-t-elle être analysée ?

L'accès des transports publics à l'hôpital doit faire l'objet d'une évaluation et d'une analyse plus approfondie. Il n'est pas prouvé que des difficultés d'accès au site sont la cause d'une baisse de rendement de l'HRC. La perte de recettes en 2019 est due à certaines activités qui n'ont pas pu être proposées et non à un manque de patients n'ayant pas pu se déplacer. De plus, les dessertes du côté vaudois sont importantes et fréquentes, alors que celles du côté valaisan sont moins disponibles.

¹ Ce montant de 11,5 millions de PIG est intégré dans les produits d'exploitation de 269,6 millions mentionnés dans le 1^{er} tableau du point 4 de l'EMPD.

A l'heure actuelle et 5 mois après le bouclage du chantier, des entreprises ne sont pas encore payées.

Des litiges avec les entreprises mandatées sont toujours possibles, même après le bouclage d'un chantier, mais des réserves sont prévues à cette fin. Une garantie pour défauts cachés est également stipulée dans les contrats pour éviter toute déconvenue future. Tout cas concret peut être remonté à la Direction de l'HRC.

Un abandon de créance de la part des banques cantonales concernées est-il envisageable ?

Une telle décision paraît peu probable dans le cadre d'un accord avec un établissement autonome de droit public. Les banques cantonales en question ont pris un risque et intégreront un différentiel de taux en raison de ce manque de cautionnement. Par chance pour l'hôpital les taux du marché sont actuellement bas, mais la même opération avec des taux plus élevés aurait pu avoir des conséquences financières très significatives. Il est dangereux de financer des opérations de moyens et longs termes (compte de fonctionnement) avec des emprunts à court terme.

La commission est en outre rendue attentive au fait que si le Grand Conseil demande la reconduction de cet emprunt, il créerait un fâcheux précédent que refusent d'ailleurs catégoriquement les autorités cantonales valaisannes. En effet, une telle demande serait considérée comme un *casus belli* par l'Etat du Valais et reviendrait à cautionner la première garantie qui en faisait justement défaut.

Comment expliquer la validation d'un tel emprunt sans garantie et sans information à la hiérarchie ?

L'audit va notamment analyser les manquements en termes de compétences déléguées. Un renforcement du système de contrôle interne de l'HRC est indispensable. D'après l'HRC, le directeur de l'établissement ignorait que cette demande d'emprunt, soumise pas sa direction financière, était sans caution étatique. Le Président de la COFIN indique qu'un courrier sera adressé au Conseil d'établissement pour marquer sa stupéfaction qu'une telle pratique soit possible.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction

Une erreur de forme est signalée : la fusion des hôpitaux d'il y a plus de 20 ans concernait les sites d'Aigle et de Monthey, donc les Chablais vaudois et valaisan.

2.2 Situation actuelle des garanties accordées par le canton

Les sites hospitaliers de Monthey et Vevey ayant connu des dépassements budgétaires importants, avant même le début des travaux de rénovation, quelles sont les mesures mises en place pour ne pas connaître à nouveau une telle situation ?

Les coûts de ces deux antennes ont été présentés à la COFIN avec effectivement un surcoût de 19 millions (2012 : 22 millions / 2020 : 41 millions). Le projet de 2012 avait été constitué sans cahier des charges précis et ne traitait que de la rénovation des bâtiments ; il n'est plus comparable avec celui d'aujourd'hui dont une grande partie de surcoûts est due à la mise en conformité aux normes thermiques et d'isolation. Le fait est que la CIC-HRC, comme tous les services de l'Etat, avait la compétence de suivre la construction du premier volet de l'hôpital de Rennaz. Une vigilance accrue va être mise dans le suivi de ce dossier, mais la CIC-HRC pourrait avoir des éléments de réponses.

Dans le cadre des constructions hospitalières, un architecte fait-il partie du comité de construction afin d'avoir une analyse sur les matériaux choisis et les coûts ?

Dans le cas de l'HRC, chaque canton a été représenté dans la commission de construction du projet, alors que le suivi financier a été assuré par le CCF. Dans les faits, c'est principalement le délégué valaisan qui a représenté les cantons dans la commission de construction. Pour les autres hôpitaux, une convention de suivi est mise en place entre les partenaires concernés, mais sans présence d'un architecte, contrairement aux projets de construction gérés par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui est plus impliquée techniquement dans ses propres projets.

En conclusion, le Président de la COFIN demande dorénavant un point de situation bimestriel dans ce dossier. Cette requête est validée par la Conseillère d'Etat.

5. VOTE SUR LE PROJET DE DECRET

L'art. 1 du projet de décret est adopté par 13 oui, 0 non et 1 abstention.

L'art. 2 du projet de décret est adopté par 13 oui, 0 non et 1 abstention.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Le vote final est adopté par 13 oui, 0 non et 1 abstention.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des 14 membres présents.

Un communiqué de presse a été diffusé en date du 4 mai.

Montanaire, le 4 mai 2020

*Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Berthoud*