



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-286

Quel avenir financier pour l'Hôpital fribourgeois ?

Auteur :	Dorthe Sébastien
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	24.11.2023
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	24.11.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	14.05.2024

I. Question

L'Hôpital cantonal fribourgeois (HFR) est un établissement de santé essentiel pour le Canton de Fribourg. Depuis de nombreuses années, il se trouve confronté à des défis financiers majeurs, avec une dette cumulée alarmante qui suscite des questions sérieuses sur sa gestion et son avenir. Cette situation préoccupante génère un climat d'incertitude tant pour le personnel de l'hôpital que pour la population fribourgeoise, qui s'interroge sur les mesures et les stratégies que le Conseil d'Etat envisage pour redresser la situation. Le montant de la dette cumulée est également objet de débat et suscite un questionnement important. D'une manière générale, les différentes mesures prises donnent l'impression que le Conseil d'Etat a une approche fragmentée sur ces questions financières, en préparant l'avenir sans résoudre les problèmes du passé.

Dans ce contexte d'incertitude, les questions suivantes sont posées :

1. Quel est le montant exact de la dette cumulée de l'HFR à ce jour et quelle a été son évolution au cours des 10 dernières années ?
2. Quelle est la stratégie détaillée que le gouvernement prévoit pour le remboursement de cette dette ?
3. Le cautionnement de 105 millions de francs annoncés fait-il partie de cette stratégie ?
4. Le Conseil d'Etat est-il conscient que l'HFR pourrait être contraint de rechercher un financement externe à des taux d'intérêt défavorables, qui pourraient, en définitive, être à la charge de l'Etat ?
5. Serait-il envisageable d'annuler cette dette au 31 décembre 2024, en incluant les 105 millions de francs ?
6. Quelle est la vision du Conseil d'Etat concernant les futurs résultats financiers de l'HFR, en tenant compte de ses difficultés actuelles à équilibrer ses comptes ?
7. Le Conseil d'Etat envisage-t-il de créer une norme spécifique dans la Loi sur le Personnel (LPers) pour faciliter la gestion du personnel de l'HFR ?
8. Faut-il comprendre que le crédit d'étude de 70 millions de francs annonce que le coût minimal du nouvel hôpital serait de 700 millions de francs ?

9. Le Conseil d'Etat est-il conscient des implications financières à long terme pour l'HFR, excédant potentiellement un milliard de francs pour la population fribourgeoise ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rejoint le député Sébastien Dorthe concernant son inquiétude face à la situation financière difficile dans laquelle se trouve l'HFR et les contraintes majeures qu'il devra affronter.

Ainsi, par acceptation du décret relatif à l'octroi d'un cautionnement et d'un prêt en faveur de l'hôpital fribourgeois du 6 février 2024, le Grand Conseil a accepté l'octroi d'un premier soutien financier de l'Etat à l'HFR. Ce soutien prend la forme d'un cautionnement pour les investissements urgents et nécessaires du 3^{ème} trimestre 2024 jusqu'au 31 décembre 2026 à hauteur de 105 millions de francs et d'un prêt sans intérêt s'élevant à 70 millions de francs pour le démarrage des études relatives à la construction indispensable d'un nouvel hôpital en remplacement de l'actuel site de Fribourg.

Ce premier paquet d'aide de l'Etat permet notamment de garantir le bon fonctionnement de l'hôpital malgré sa situation financière difficile et de répondre aux besoins de la population avec la sécurité et la qualité requise. Par la même occasion, le Conseil d'Etat manifeste son fort soutien à la perspective de la construction d'un nouvel hôpital, nécessaire pour répondre à l'évolution du domaine de la santé et pour une prise en charge moderne de la population fribourgeoise.

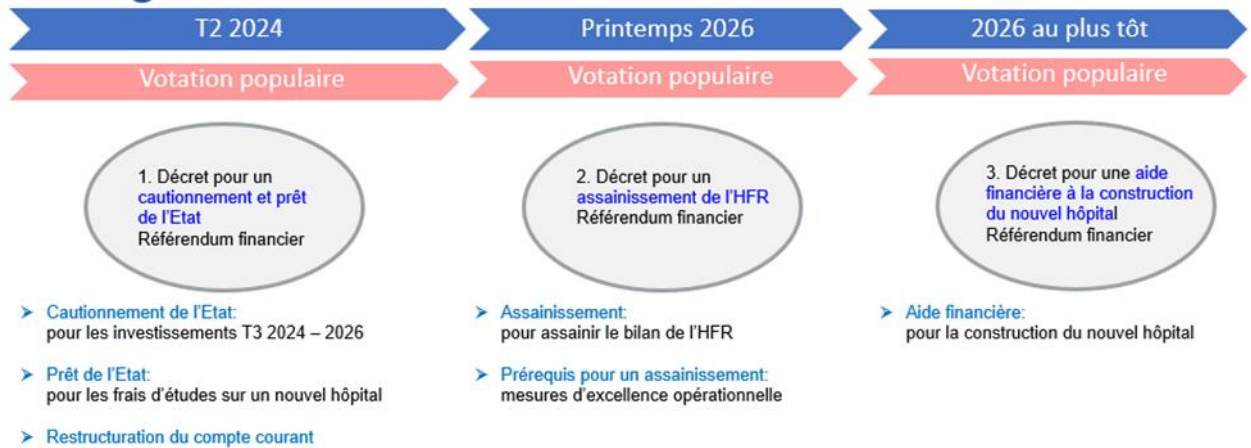
Avant toute autre aide financière de l'Etat, l'HFR doit stabiliser sa situation financière comme cela lui a été demandé par le Conseil d'Etat dans sa lettre de mission et les objectifs stratégiques 2023 – 2026. Il est ainsi attendu de l'HFR qu'il optimise l'économicité de ses prestations, qu'il montre une amélioration de 25 à 30 millions de francs de son résultat annuel d'ici 2025 et qu'il parvienne à atteindre l'équilibre de ses finances. Cette cible est définie sur la base d'une analyse d'excellence opérationnelle confiée à KPMG et qui a révélé un potentiel d'amélioration significatif sur les plans stratégique, organisationnel et opérationnel.

Dès lors que l'équilibre financier sera atteint et pourra être raisonnablement assuré sur la durée, le Conseil d'Etat proposera, à moyen terme, d'assainir les pertes cumulées de l'HFR afin de repartir sur une base financière plus saine.

A plus long terme, l'Etat prévoit d'analyser et de déterminer l'éventuelle aide financière nécessaire pour la construction d'un nouvel hôpital en tenant compte de sa capacité financière et de celle de l'hôpital.

Comme le montre le schéma ci-dessous, chacune des trois étapes du planning de soutien à l'HFR doit être acceptée par le Grand Conseil puis par la population fribourgeoise en raison des volumes financiers en jeu (référendum financier obligatoire). Pour la première étape, le Grand Conseil ayant accepté le décret relatif au cautionnement et au prêt pour le premier soutien financier à l'HFR en février 2024, la votation populaire est prévue le 9 juin 2024.

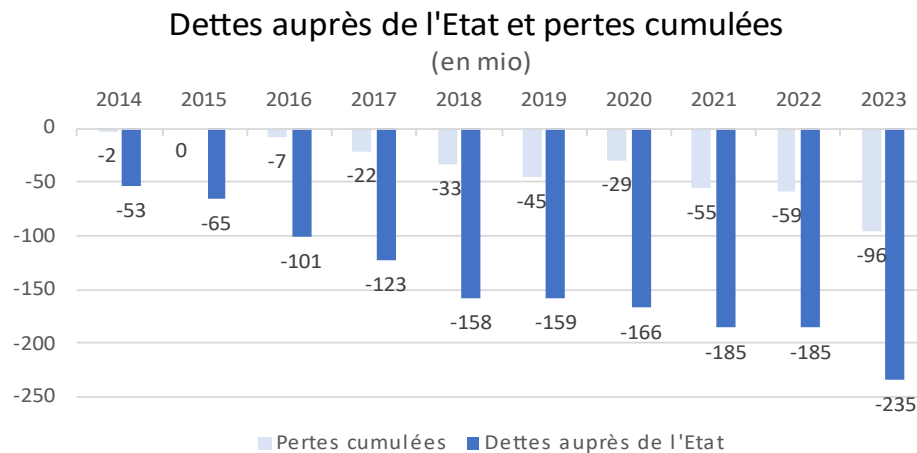
Planning



Partant, le Conseil d'Etat informe de la manière suivante sur les questions posées.

1. *Quel est le montant exact de la dette cumulée de l'HFR à ce jour et quelle a été son évolution au cours des 10 dernières années ?*

L'HFR comptabilise au 31 décembre 2023, comme illustré dans le graphique ci-dessous, des dettes envers l'Etat à hauteur de 235 millions de francs, alors qu'elles s'élevaient à 53 millions de francs en 2014.



Source : Rapports annuels et bilan détaillé de l'HFR

Par ailleurs, l'HFR affiche en 2023 une perte cumulée d'un montant de 96 millions de francs, en forte progression par rapport aux années antérieures.

2. *Quelle est la stratégie détaillée que le gouvernement prévoit pour le remboursement de cette dette ?*

3. *Le cautionnement de 105 millions de francs annoncés fait-il partie de cette stratégie ?*

Tout d'abord, le Conseil d'Etat indique que la dette de 235 millions de francs envers l'Etat se compose de la position du compte courant que l'HFR possède auprès de l'Etat (dette à court terme) au 31.12, ainsi que du solde des prêts relatifs à la reprise des biens hospitaliers (dette à long terme). Les conditions de remboursement dépendent de la nature des capitaux.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il appartient à l'HFR de dégager par son activité opérationnelle les liquidités nécessaires permettant de rembourser les moyens mis à disposition.

Les paragraphes qui suivent répondent aux questions 2 et 3.

Dette à long terme

L'Etat a fixé les modalités de ses prêts à l'HFR dans l'arrêté 1120 du 18 décembre 2012 relatif au financement des infrastructures hospitalières reprises par l'HFR en 2012 et l'arrêté 2018-629 du 3 juillet 2018 concernant les travaux de transformation et d'agrandissement du site de Meyriez-Murten. En effet, avec la révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) de 2007, le nouveau financement des prestations hospitalières à l'aide d'une tarification par cas intègre les investissements. Or, dans le canton de Fribourg, les investissements réalisés avant 2012 ont déjà été financés par les pouvoirs publics. Afin d'éviter un double financement par les pouvoirs publics pour le même bien, l'article 9 de la loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance (LFIH) du 4 novembre 2011 prévoit la conversion en prêt des montants octroyés au titre d'investissement et la fixation par le Conseil d'Etat de la valeur convertie en prêt remboursable portant intérêts. Ainsi il est prévu que les montants des prêts soient remboursés sur une période de 30 ans (à partir de 2012 respectivement 2019) par le versement d'un montant annuel constant.

Dette à court terme

Le compte courant auprès de l'Etat mis en place en faveur de l'HFR enregistre les salaires que l'Etat verse pour le compte de l'HFR ainsi que l'achat de prestations de l'Etat. En contrepartie, l'HFR est tenu d'alimenter régulièrement ce compte courant afin de maintenir son solde en dessous de la limite (190 millions de francs) accordée par l'Etat. La mise à disposition d'une limite de crédit sous forme de compte courant a été formalisée dans un contrat pour une durée indéterminée entre l'Etat et l'HFR. Celui-ci prévoit un taux d'intérêt de 1,5% pour la tranche de crédit allant jusqu'à 190 millions de francs, puis de 2,75 % au-delà.

Cautionnement de 105 millions

Ce cautionnement de 105 millions est basé sur les besoins en investissements urgents à partir du 3^{ème} trimestre 2024 jusqu'au 31 décembre 2026 pour lesquels l'HFR devra contracter un emprunt pour obtenir les liquidités dont il a besoin.

L'HFR n'est pas en mesure de dégager des liquidités suffisantes et sa situation financière obérée ne lui permet pas d'obtenir des financements tiers sans fournir des garanties réelles. Dans ce sens, un cautionnement de la part de l'Etat est indispensable. Il permet ainsi à l'HFR d'obtenir des moyens financiers nouveaux, à l'appui d'une garantie de premier ordre, qui induit également des conditions d'emprunts très favorables.

L'obtention de ce financement nouveau réduira également la pression sur le compte courant précité ; les investissements pouvant dès lors être financés directement par le biais de ces nouveaux capitaux.

4. *Le Conseil d'Etat est-il conscient que l'HFR pourrait être contraint de rechercher un financement externe à des taux d'intérêt défavorables, qui pourraient, en définitive, être à la charge de l'Etat ?*

Les investissements sont pris en compte dans le calcul des tarifs hospitaliers et devraient donc être financés par l'achat de prestations. La responsabilité de gérer le financement des investissements appartient ainsi aux hôpitaux qui doivent fréquemment s'endetter. La situation financière dans laquelle se trouve l'HFR rend toutefois difficile l'emprunt auprès d'une banque sans garantie de l'Etat.

Pour rappel, selon le message accompagnant la modification de la LFiH, une aide financière doit revêtir la forme d'un cautionnement ou d'une garantie de l'Etat afin de respecter la séparation des rôles et le nouveau financement hospitalier. Exceptionnellement, elle peut prendre la forme d'un prêt à des conditions préférentielles ou d'une contribution non remboursable. Le message précise également que l'objet de l'aide financière de l'Etat doit porter sur la rénovation ou la construction d'un immeuble et peut, exceptionnellement, concerner l'acquisition ou le remplacement d'un bien mobilier.

5. *Serait-il envisageable d'annuler cette dette au 31 décembre 2024, en incluant les 105 millions de francs ?*

L'Etat n'envisage pas d'annuler la dette au 31 décembre 2024. Pour ce qui concerne les 105 millions de francs, le Conseil d'Etat rappelle que l'Etat cautionne uniquement un prêt qui sera contracté auprès d'un tiers. Il ne peut donc pas se prononcer sur une dette auprès d'un tiers.

En revanche, dans sa stratégie, l'Etat envisage un assainissement portant sur les pertes cumulées (et non sur les dettes) à l'horizon 2026, à condition de bénéficier de l'assurance que l'HFR évolue vers une situation financière équilibrée et maîtrisée et que l'appui de l'Etat ne soit plus nécessaire par la suite. Il est ainsi impératif que l'HFR prenne les mesures nécessaires afin de parvenir à un équilibre financier dans le respect des règles de financement, y compris au niveau des investissements. Cela ne sera probablement pas réalisé avant 2026 et l'Etat soutiendra l'HFR par le biais de l'assainissement prévu.

Ainsi, l'Etat a prévu, dans son Plan financier 2023 – 2026, un montant de 80 millions de francs pour un assainissement en 2025. Une provision de 65 millions de francs a été constituée progressivement dans les comptes de l'Etat.

6. *Quelle est la vision du Conseil d'Etat concernant les futurs résultats financiers de l'HFR, en tenant compte de ses difficultés actuelles à équilibrer ses comptes ?*

La maîtrise financière du fonctionnement de l'HFR incombe d'abord aux organes de l'institution. La loi du 4 novembre 2011 concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance prévoit à l'article 8 que « Pour les hôpitaux publics, les comptes doivent être en principe équilibrés. Une éventuelle perte cumulée au bilan provenant des exercices 2012 et suivants ne peut excéder 3 % des charges annuelles d'exploitation du dernier exercice ; le cas échéant, l'établissement doit, dès l'exercice suivant, prendre des mesures pour couvrir le dépassement sur une période de trois exercices comptables ». C'est dans ce sens que le Conseil d'Etat attend de la part de l'HFR une amélioration de sa situation financière, dans le but de stabiliser et d'améliorer ses finances.

Il sied de rappeler que plusieurs audits et enquêtes ont montré une marge d'amélioration de l'efficacité de l'HFR (audit de l'inspection des finances, programme d'excellence opérationnelle de KMPG). Ainsi, il appartient à l'HFR d'améliorer son efficacité et son économie. La stratégie HFR 2030 et le plan à quatre ans 2024-2027 contiennent des axes et mesures qui contribueront à la réalisation de cet objectif.

7. Le Conseil d'Etat envisage-t-il de créer une norme spécifique dans la Loi sur le Personnel (LPers) pour faciliter la gestion du personnel de l'HFR ?

La question du statut du personnel de l'HFR a fait l'objet d'une analyse et de propositions dans le cadre de la réponse à la motion 2017-GC-39 « Révision de la loi sur l'hôpital fribourgeois ». Cette motion a été retirée par ses auteurs. En l'état, le Conseil d'Etat n'entend pas proposer des modifications légales concernant le statut du personnel hospitalier.

Il convient de relever que la maîtrise des charges de personnel ne se limite certainement pas aux incidences de la LPers. L'HFR doit en premier lieu s'assurer de l'adéquation de ses effectifs avec les besoins opérationnels. Dans ce cadre, des comparaisons entre hôpitaux peuvent apporter des indices précieux en termes d'excellence opérationnelle comme relevé plus haut.

8. Faut-il comprendre que le crédit d'étude de 70 millions de francs annonce que le coût minimal du nouvel hôpital serait de 700 millions de francs ?

En principe, les frais d'études s'élèvent à 10 % des coûts de construction. Cependant, l'HFR ne peut pas encore avancer le montant définitif sur la construction du nouvel hôpital. En effet, les coûts de construction estimés en 2015 (500 millions de francs) ne sont plus actuels, compte tenu de l'évolution des prix et de la hausse des besoins (développement démographique, vieillissement de la population, évolution de la médecine, etc.). Selon les informations recueillies auprès de l'HFR, les coûts pourraient être largement plus élevés.

Il est indispensable que les hypothèses de chiffrage soient vérifiées par des spécialistes indépendants et qu'il soit tenu compte de la capacité financière de l'hôpital et de l'Etat. Les premières réflexions ont déjà été lancées, et c'est dans le cadre de la phase d'avant-projet que sera connu le coût de la future construction. D'ici là, de nombreuses études sont indispensables, afin de calibrer la future infrastructure en fonction des besoins de la population et des contraintes financières.

Parmi les exemples récents de nouvelles constructions hospitalières, l'hôpital cantonal de Baden (400 lits, coûts de construction 545 millions de francs) et le nouveau bâtiment principal de l'Inselspital (532 lits, coûts 670 millions de francs) peuvent être cités.

9. Le Conseil d'Etat est-il conscient des implications financières à long terme pour l'HFR, excédant potentiellement un milliard de francs pour la population fribourgeoise ?

Le Conseil d'Etat est conscient des montants importants en jeu et du risque majeur que cela représente pour la pérennité de l'équilibre des finances de l'Etat et pour les contribuables fribourgeois. Cependant, le Conseil d'Etat rappelle que le canton a l'obligation de couvrir les besoins en soins de la population fribourgeoise. C'est dans le but de contenir ce risque qu'il attend de la part de l'HFR des mesures qui lui permette de retrouver rapidement la maîtrise de ses finances.

Le Conseil d'Etat est également conscient que l'HFR compte parmi les grands employeurs du canton et qu'il contribue à des retombées économiques indirectes.