

Demande d'avis relatif à l'enregistrement du financement des infrastructures et des services médico-techniques des hôpitaux

Le 10 mars 2015, le ministre flamand du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille a demandé l'avis de l'Institut des comptes nationaux (ICN) en ce qui concerne les enregistrements dans les comptes publics du financement en matière d'infrastructures hospitalières après la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État.

Depuis le 1^{er} juillet 2014, c'est l'autorité flamande qui est chargée du financement des infrastructures et des services médico-techniques des hôpitaux. Le transfert de compétences concerne les sous-parties A1 et A3 du budget des moyens financiers (BMF). À partir du 1^{er} janvier 2016, l'autorité flamande aura également la compétence budgétaire pour ces sous-parties. En raison de ce transfert de compétences concernant les infrastructures hospitalières, l'autorité flamande souhaite connaître l'incidence future en matière de SEC des investissements qui ressortent de la loi de financement.

Il s'agit en particulier de l'article 47/9, paragraphe 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, qui prévoit ce qui suit:

§ 4. L'autorité fédérale assure, pour le compte des communautés (et de la Commission communautaire commune), le financement des investissements des infrastructures et des services médico-techniques des hôpitaux, visés à l'article 5, § 1^{er}, I, 1^o, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour autant que ces investissements:

1^o aient fait l'objet d'un premier amortissement au plus tard le 31 décembre 2015;

2^o ou, s'agissant des nouvelles constructions ou des travaux de reconditionnement prioritaires subsidiés par les communautés, qu'ils aient été prévus dans le calendrier de construction prévu par le protocole d'accord conclu dans le cadre de la conférence interministérielle Santé publique du 19 juin 2006;

3^o ou, s'agissant de travaux de reconditionnement non prioritaires, pour autant que les investissements soient conformes aux règles fédérales en vigueur et soient entamés avant le 31 décembre 2015.

Les dépenses effectuées par l'autorité fédérale conformément à l'alinéa 1^{er} pour les investissements effectués dans les hôpitaux relevant de chacune des entités concernées sont déduites des dotations respectives de ces entités. Il est tenu compte de l'estimation de ces dépenses pour le versement des acomptes prévus à l'article 54.

Avis de l'ICN

Dans le cadre de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État, l'ICN a déjà rendu deux avis, à savoir le 9 septembre 2013 et le 10 février 2015.

La sixième réforme de l'État confie aux entités fédérées la compétence exclusive dans différents nouveaux domaines. Il en va de même pour les communautés et la Commission communautaire commune en ce qui concerne les parties A1 et A3 du financement des hôpitaux. À partir de 2016, les entités fédérées auront la compétence budgétaire pour cette matière, et l'autorité fédérale n'assurera que les engagements contractés jusqu'à la fin de 2015 pour le compte des entités fédérées et fonctionnera donc comme un simple opérateur technique. L'ICN estime, comme il l'a indiqué dans ses avis précédents, que les opérateurs effectuent les opérations au profit des entités fédérées, qui doivent être considérées comme les parties principales effectives des opérations, et que les recettes que les opérateurs dégagent et les dépenses qu'ils effectuent pour le compte des

entités fédérées doivent être comptabilisées sur la base des droits constatés sous les codes économiques corrects exclusivement dans les comptes des entités fédérées elles-mêmes et non dans les comptes des opérateurs.

Le système des A1 et A3 comprend les paiements échelonnés dans le temps relatifs à des opérations d'investissement réalisées au cours d'une période antérieure. Conformément au SEC (paragraphe 4.155), les versements annuels des administrations publiques aux entreprises qui représentent des termes d'amortissement de dettes contractées par des entreprises en vue de la réalisation de projets d'investissement publics sont considérés comme des aides à l'investissement. S'agissant du moment d'enregistrement dans les comptes publics, les aides à l'investissement en espèces sont enregistrées au moment où le paiement doit avoir lieu. Il importe de souligner que conformément aux principes généraux du SEC, le moment où le paiement doit avoir lieu ne correspond pas, dans de nombreux cas, au moment où le paiement a lieu. D'après le SEC, le paiement est transformé ou annulé à la prise d'effet de l'obligation. L'allusion aux paiements échelonnés qui figure au paragraphe 4.155 du SEC vise à montrer que ces montants annuels constituent également des aides à l'investissement, mais ce paragraphe n'a pas d'incidence sur le moment d'enregistrement de cette aide qui est fixée au paragraphe 4.162 du SEC.

Dans les comptes publics, le montant à verser pour toute la période (hors partie d'intérêts) est enregistré dans son intégralité au moment où l'aide est due, c'est-à-dire, dans de nombreux cas mais pas toujours, également la première année de l'intervention. Dans nombre de cas, il faut en effet apporter la preuve que l'investissement a effectivement été réalisé avant que ne naisse une obligation de payer. Dans les comptes publics, une dette publique qui correspond aux paiements restant à exécuter est également enregistrée.

Les aides à l'investissement excluent toutefois les bonifications d'intérêts accordées par les administrations publiques. La prise en charge par les pouvoirs publics d'une partie de la charge d'intérêts constitue une opération courante de répartition.

Le fait qu'à partir de 2016, l'administration fédérale travaillera pour le compte des communautés, signifie que la dette constituée et comptabilisée dans le passé sera également attribuée aux communautés et à la commission communautaire commune.

Selon l'avis juridique obtenu par la Communauté flamande, l'administration fédérale est désormais soumise à l'obligation de financer un projet lorsque celui-ci est aussi subventionné par la Communauté flamande. L'ICN est d'avis que cette étape crée de fait un engagement, mais qu'une condition importante supplémentaire y est associée, à savoir que les investissements pour lesquels les aides à l'investissement sont octroyées doivent être effectivement réalisés. Ce n'est qu'après cette étape que l'institution satisfait aux conditions lui permettant de faire valoir son droit au versement. Ainsi est-il spécifié, pour la part qui relève de la partie A1, que cette intervention n'est due par le SPF Santé publique qu'au moment où des amortissements sont comptabilisés par les institutions, à savoir lors de la mise en exploitation des investissements concernés. La réalisation des investissements sous-jacents est donc une condition *sine qua non* pour que les aides à l'investissement soient dues. Pour la partie A3 également, il convient de transmettre des pièces justificatives prouvant que les investissements ont bien été réalisés.

L'intervention du VIPA proprement dite se fait dans une phase antérieure et même avant la mise en exploitation des actifs, ce qui permet d'établir que c'est plutôt du début des travaux que dépend l'obligation de paiement.

Si des hôpitaux procèdent à des investissements, ils peuvent introduire un dossier provisoire auprès du SPF Santé publique dès la mise en exploitation, ce qui leur permet d'obtenir un montant provisoire supplémentaire à titre de charges d'amortissement et de charges financières, qui est temporairement comptabilisé dans le BMF. Pour des projets de plus grande envergure, un dossier provisoire est en règle générale introduit, ce qui n'est pas systématiquement le cas pour les projets

de plus petite envergure ou pour les projets de grand entretien. Si aucun crédit provisoire n'est demandé, la première intervention du SPF ne sera effectuée que quelques années plus tard, lors du contrôle des comptes annuels. Au moment du contrôle, il se peut également que le montant provisoire soit revu.

Comme on le sait, le contrôle des comptes annuels des hôpitaux accuse un important retard, qui peut, dans bien des cas, allonger les délais de comptabilisation des montants. Au vu des données disponibles, l'ICN part du principe que le droit aux aides à l'investissement naît aux alentours du moment où la première subvention est versée. Cette subvention peut en l'occurrence prendre la forme soit d'un montant provisoire demandé par l'institution soit d'un montant calculé après le contrôle effectué par le SPF.

En ce qui concerne les questions spécifiques posées dans la demande d'avis, la situation à partir de 2016 se présente comme suit :

- *Les investissements apparaissant dans le BMF au 1^{er} juillet 2015, qu'il s'agisse de montants provisoires ou d'investissements réels, sont-ils comptabilisés par les administrations publiques conformément au SEC?*

Oui, dans la mesure où ces investissements ont déjà donné lieu à un premier paiement au titre de la demande de montant provisoire ou après le contrôle effectué par le SPF Santé publique avant la fin de 2015.

- *Comment les investissements qui ont été mis en exploitation au plus tard le 31 janvier 2015 mais ne figurent pas encore dans le BMF du 1^{er} juillet 2015 sont-ils comptabilisés conformément au SEC? Cela concerne les investissements pour lesquels aucun montant provisoire n'a été demandé mais qui relevaient de la compétence de l'administration fédérale.*

Compte tenu de la méthode de travail de l'ICN décrite ci-dessus, qui repose sur les données disponibles, ces montants sont comptabilisés au niveau des communautés au moment du contrôle des comptes annuels et du calcul du montant dû.

- *Comment les montants rectificatifs relatifs aux investissements effectués dans le passé doivent-ils être comptabilisés conformément au SEC à compter de 2016?*

Les montants rectificatifs doivent être comptabilisés au moment où ils sont définis.

- *Comment les charges d'intérêts futures (à partir du 1^{er} janvier 2016) portant sur des investissements passés relevant de la loi de financement doivent-elles être comptabilisées à partir de 2016?*

L'administration fédérale verse ces subsides en intérêts pour le compte des communautés et de la commission communautaire commune. Comme le précisait des avis antérieurs, Il y a lieu de les comptabiliser directement dans les comptes des communautés.

- *Comment comptabiliser conformément au SEC les différents forfaits (médicaux, non médicaux, A3, forfaits de reconditionnement, etc.) à partir de 2016?*
- *Comment comptabiliser conformément au SEC les projets inscrits au calendrier de construction qui n'ont pas encore été mis en exploitation le 31 janvier 2015 ou qui n'ont pas encore été inscrits dans le BMF au 1^{er} juillet 2015?*
- *Comment comptabiliser les travaux de reconditionnement censés démarrer avant le 31 décembre 2015 qui n'avaient pas encore été mis en exploitation au 31 janvier 2015?*

Comme expliqué dans l'avis, l'ICN comptabilisera les dépenses liées à ces travaux au niveau des communautés et de la commission communautaire commune, soit au moment où est introduite la demande de montants provisoires, soit au moment du contrôle des comptes annuels et du calcul du montant dû.

22.06.2015