

RÉFÉRENTIEL

CONDITIONS DE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE (ANALYSE DES PGFP)



Juin 2022

VADE-MECUM POUR L'ANALYSE DES PGFP

CONDITIONS DE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE (ÉTAPE 2 DU PROCESSUS)

PROPOS INTRODUCTIFS

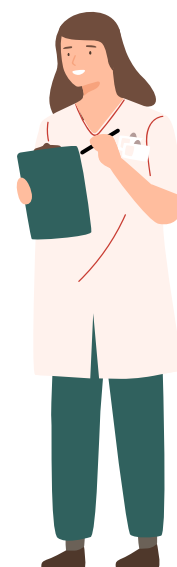
Le présent document s'inscrit dans la continuité des travaux réalisés par le CSIS au titre des référentiels financiers. Pour rappel, il est défini deux étapes dans l'analyse financière du projet d'investissement :

■ **à l'étape 1 : une évaluation de la faisabilité financière du projet.** Elle s'établit en fonction du scoring (croisement des indicateurs financiers et de leur criticité), de la « marche à franchir » pour chaque établissement et du poids de l'opération d'investissement. L'étape 1 doit permettre de déterminer un macro plan de financement permettant d'avoir un ordre de grandeur des ressources mobilisées : autofinancement / endettement / aide à mobiliser. Un projet insoutenable doit pouvoir être identifié à cette étape.

■ **à l'étape 2 : une évaluation de la soutenabilité financière du projet.** Elle s'établit à partir de l'analyse détaillée du PGFP sur 10 ans sur la base d'un projet médical cohérent présentant des projections d'activité et capacitaires plausibles, l'impact économique de l'opération d'investissement.

Le présent vademecum a pour objectif de guider l'analyse du PGFP à l'étape 2 du processus en rappelant à la fois la méthode, les critères et les fourchettes de cibles attendues à chaque étape de l'analyse.

Il est rappelé que les travaux du conseil s'inscrivent dans une logique « d'individualisation » des cibles avec un niveau de « marche à franchir » en fonction de la situation de départ de l'établissement, du contexte dans lequel il évolue et du caractère restructurant du projet.



1. EN PREMIER LIEU, L'ANALYSE DU PGFP DOIT COMMENCER PAR LA PERFORMANCE DE L'EXPLOITATION À PARTIR DE L'ANALYSE DE LA MARGE BRUTE ET DE LA CAF NETTE

La démarche démarre donc par l'analyse du cycle d'exploitation.

a) En premier lieu, il faut analyser et « challenger » les hypothèses d'évolution des charges et produits.

Pour ce faire, le pré-requis obligatoire d'un PGFP cohérent est la description d'un projet médical et d'activité plausible s'intégrant dans un projet de territoire et en phase avec le schéma de gradation de soins.

Le rationnel de la soutenabilité financière doit s'analyser au regard des éléments détaillés dans le projet médical et projet d'établissement car la trajectoire financière n'est que le reflet de la projection de ces derniers.

L'évolution annuelle des produits et des charges doit être analysée sous deux angles :

— **les trends d'évolution annuels hors projets d'investissements** (= hypothèses macro-budgétaires) c'est-à-dire les taux d'évolution moyens appliqués chaque année hors événement exceptionnel pour l'établissement qui dépendent de variables exogènes (inflation, effets prix externes, effets tarifs) et de variables internes (GVT pour les charges de personnel, évolution de l'activité hors projet d'investissement par exemple, effet prix liés à des choix de gestion : exemple sous-traitance, etc.)

— **les impacts économiques des projets** (ou retours sur investissements) précisant de manière détaillée les gains en produits ou les économies de charges selon la typologie du projet.

Ces deux volets feront l'objet de recommandations ciblées à l'issue des groupes de travail CSIS/ ANAP au premier semestre 2022.

C'est à partir des hypothèses de charges et de produits qu'est déterminée la **marge brute de l'établissement**.

b) La marge brute est la clef centrale d'analyse de la capacité à investir de l'établissement.

La « marge » que l'établissement dégage sur son exploitation « courante » pour financer ses charges financières et ses amortissements, reflétant les ressources qu'il est en mesure de mobiliser pour renouveler dans le temps sa capacité à investir et ainsi maintenir sa capacité de production (CIRCULAIRE DHOS/F2/CNAMTS/2009/295 du 23 septembre 2009 relative à l'équilibre financier des établissements de santé).

Pour s'assurer que le projet d'investissement reste soutenable pour l'établissement, il existe selon la situation de départ de l'établissement, son contexte territorial et le caractère structurant du projet pour l'offre du territoire, une fourchette de cibles pour cet indicateur.

En premier lieu, **la marge brute hors aide de trésorerie doit a minima couvrir chaque année le financement des investissements courants de l'établissement.**

Pour assurer un correct renouvellement des équipements et éviter une dégradation majeure des immobilisations, il est recommandé que le niveau d'investissement courant se situe a minima à 3 % des produits. Ce taux pourra varier en fonction du taux de vétusté (des équipements et des bâtiments) constaté de l'établissement. Il est entendu par investissement courant le renouvellement des immobilisations déjà existantes qu'elles correspondent à des travaux, des équipements biomédicaux, hôteliers ou informatiques.

Il est à noter que le besoin en investissement courant ne sera sans doute pas le même selon le niveau de technicité des plateaux techniques au sein des établissements. Selon la taille des établissements et le niveau de technicité de leurs plateaux techniques, un taux d'investissement cible différencié pourra être défini après une étude détaillée des niveaux d'investissement courant constatés sur les 5 dernières années par catégorie d'établissements (hôpitaux sur un territoire, hôpitaux supports de GHT, CHU).

En second lieu, **la marge brute hors aide de trésorerie doit permettre de couvrir les charges liées à la dette** à savoir le remboursement du capital des emprunts du passé et les frais financiers. Ce calcul est propre à chaque établissement.

Point de vigilance :

Dans l'analyse du PGFP, la durée des emprunts doit être alignée sur la durée d'amortissement des biens, soit pour un projet d'investissement travaux une durée de 20 à 25 ans.

Les taux d'intérêt des emprunts doivent correspondre a minima aux taux réels constatés pour l'établissement sur les trois dernières années avec les hypothèses de projection liées à la conjoncture (cf. annexe méthodologique sur les hypothèses macro-budgétaires à venir).

Dans l'analyse du PGFP, ce point paraît central pour garantir également la soutenabilité des emprunts à venir dans le cadre de la trajectoire financière de l'établissement.

Ainsi le taux de marge brute cible hors aide de trésorerie (marge brute sur les produits) doit a minima couvrir le taux d'investissement courant (investissement courant sur les produits) et en complément le taux de charge de la dette (charge de la dette sur les produits) qui est un indicateur à calculer pour chaque établissement.

Taux de marge brute

Fourchettes de cibles	Fourchette basse	Fourchette haute
Taux de marge brute	3 %	3 % + taux de charge de la dette à calculer pour chaque établissement

Exemple : pour un établissement avec un budget de 418 M€ de produits et une charge de la dette de 14,7 M€ (remboursement du capital : 11,8 M€ et frais financiers 2,9 M€). La fourchette basse de la marge brute (3 %) est de 12,5 M€. La fourchette haute est donc de 27,2 M€ soit un taux de marge brute cible de 6,5 %.

Le niveau de marge brute cible va s'articuler avec le niveau d'emprunt cible et le niveau d'aide cible.

NB : un établissement dont tous les indicateurs sont dans le vert avec un projet présentant un fort retour sur investissement peut dégager une marge suffisante pour couvrir à la fois, son niveau d'investissement courant, sa charge de la dette et le montant de ses investissements structurants. Dans ce cadre, l'établissement n'aura pas forcément besoin d'aide

c) Le deuxième indicateur essentiel dans l'analyse du PGFP pour évaluer la soutenabilité du projet est la capacité d'autofinancement nette.

Pour rappel, la capacité d'autofinancement (ou Insuffisance d'auto-financement – IAF) représente les ressources brutes restant à la disposition de l'établissement de santé à l'issue de l'exercice comptable destinées à financer ses besoins de financement (besoins en investissement et remboursement d'emprunts).

La CAF nette correspond aux ressources disponibles après remboursement du capital de la dette.

Cet indicateur s'articule avec la marge brute.

Dans l'analyse du PGFP, pour que le projet soit soutenable, il faut a minima que la CAF nette soit positive et dans un deuxième temps (selon la situation de départ de l'établissement et le contexte dans lequel il évolue), la CAF nette doit pouvoir couvrir le montant des investissements courants, soit en cohérence avec les cibles de marge brute évoquées plus haut.

Fourchettes de cibles	Fourchette basse	Fourchette haute
CAF nette/taux de CAF nette	CAF nette positive soit un taux de CAF nette entre 0 et 1 %	Taux de CAF nette \geq 3 %

La CAF nette doit s'articuler avec les principaux ratios de soutenabilité liés à l'emprunt.

Ainsi, une fois l'analyse de la performance du cycle d'exploitation réalisée, l'analyse du PGFP doit se poursuivre sur les grandeurs bilanciellles.

2. EN SECOND LIEU, L'ANALYSE DU PGFP DOIT INTÉGRER UNE REVUE DES PRINCIPAUX INDICATEURS DE BILAN BASÉS NOTAMMENT SUR L'ENDETTEMENT ET LE NIVEAU DE TRÉSORERIE CIBLE

Le plan de financement d'une opération d'investissement repose sur trois grandes données :

- la capacité d'autofinancement cible de l'établissement établie à partir de la marge brute et de la CAF nette.
- le niveau d'emprunt cible
- l'aide cible



**Plan de financement
de l'opération d'investissement**

Pour déterminer la deuxième composante du plan de financement et évaluer la soutenabilité de la trajectoire financière, l'analyse du PGFP repose sur trois indicateurs liés à l'endettement et au niveau de trésorerie cibles :

- **L'indépendance financière ou plutôt le taux de dépendance financière** qui correspond à l'encours de dette sur les capitaux propres.
- **Le taux d'endettement** qui correspond à l'encours de dette sur les produits.

— **Le niveau du fonds de roulement en nombre de jours de charges courantes** qui correspond à la capacité de l'établissement à décaisser des investissements tout en continuant à payer ses charges courantes.

a) **Taux de dépendance financière**

Le taux de dépendance financière permet d'évaluer le niveau de criticité de l'endettement de l'établissement par rapport aux ressources propres (patrimoniales) dont il dispose (haut de bilan).

Ce dernier doit être inférieur à 50 % pour que l'endettement reste soutenable.

Par ailleurs, il est à noter que ce ratio doit permettre de mesurer l'impact pluriannuel des aides à la restauration des capacités financières (apport au bilan).

Le taux cible doit être inférieur à 50 % ou revenir à ce seuil dans les 3 ans après la mise en service du bien.

b) **Taux d'endettement**

Le taux d'endettement lie un indicateur patrimonial avec un indicateur d'exploitation. **Il mesure le niveau de criticité de l'endettement de l'établissement au regard de l'évolution de ses produits.**

Il ne peut être analysé seul car il ne rend compte que du rapport entre les produits et l'encours de dette sans prendre en compte l'évolution des charges en regard et donc la performance globale de l'exploitation.

Il doit donc **systématiquement être analysé avec le taux de charge de la dette**, c'est-à-dire la capacité de l'établissement à couvrir la charge de sa dette par sa marge brute qui globalise l'analyse sur l'évolution des charges et des produits (cf. analyse supra).

Dans l'attente d'une étude ad hoc, le taux cible en vigueur reste inférieur à 30 %. Pour autant, ce taux peut être dépassé, si et seulement si, l'établissement est en capacité de démontrer que sa marge brute permet de supporter à la fois la charge de la dette et de dégager un solde de financement permettant le renouvellement de son patrimoine.

Les trois indicateurs (taux de dépendance financière, taux de charge de la dette et taux d'endettement) doivent être analysés conjointement car il mesure chacun un volet de la soutenabilité de l'endettement de l'établissement (patrimonial vs exploitation). En parallèle, la soutenabilité de l'endettement s'évalue au regard de la capacité de l'établissement à couvrir sa charge de la dette (cf. supra).

c) **FRNG en nombre de jours de charges courantes.**

S'agissant du fonds de roulement, il convient de se reporter à l'Instruction EPRD/PGFP DGOS 15 mai 2016. Le fonds de roulement net global (FRNG) est à la fois la variable

budgétaire d'équilibre du tableau de financement et le paramètre de sécurisation de la trésorerie. Ainsi, un prélèvement sur fonds de roulement important peut se traduire par une impasse de trésorerie. Aussi est-il important, lors de la construction comme de l'analyse du PGFP, de s'assurer que la variation du fonds de roulement ne met pas en risque la trésorerie de l'établissement. En particulier, il convient de définir le niveau de FRNG dit « de sécurité » de l'établissement. Celui-ci est variable en fonction du besoin en fonds de roulement de l'établissement et de sa capacité à mobiliser des financements de court terme (lignes de crédit de trésorerie). En moyenne, le niveau de sécurité du FRNG se situe entre 20 et 30 jours de charges d'exploitation courante et doit au minimum couvrir le besoin en fonds de roulement afin de limiter le recours à des instruments financiers à court terme pour compenser une insuffisance structurelle de trésorerie nette.

Le taux cible doit être compris entre 20 et 30 jours de charges courantes.

NB 1- s'agissant des autres indicateurs liés à l'endettement, le ratio de durée apparente de la dette est un ratio utile mais qui doit s'analyser sur la durée du PGFP car il présente une variabilité importante d'une année sur l'autre. Il permet d'évaluer la capacité de l'établissement à rembourser sa dette sur une durée raisonnable. La cible de 10 ans qui correspond donc à la durée du PGFP paraît une cible raisonnable.

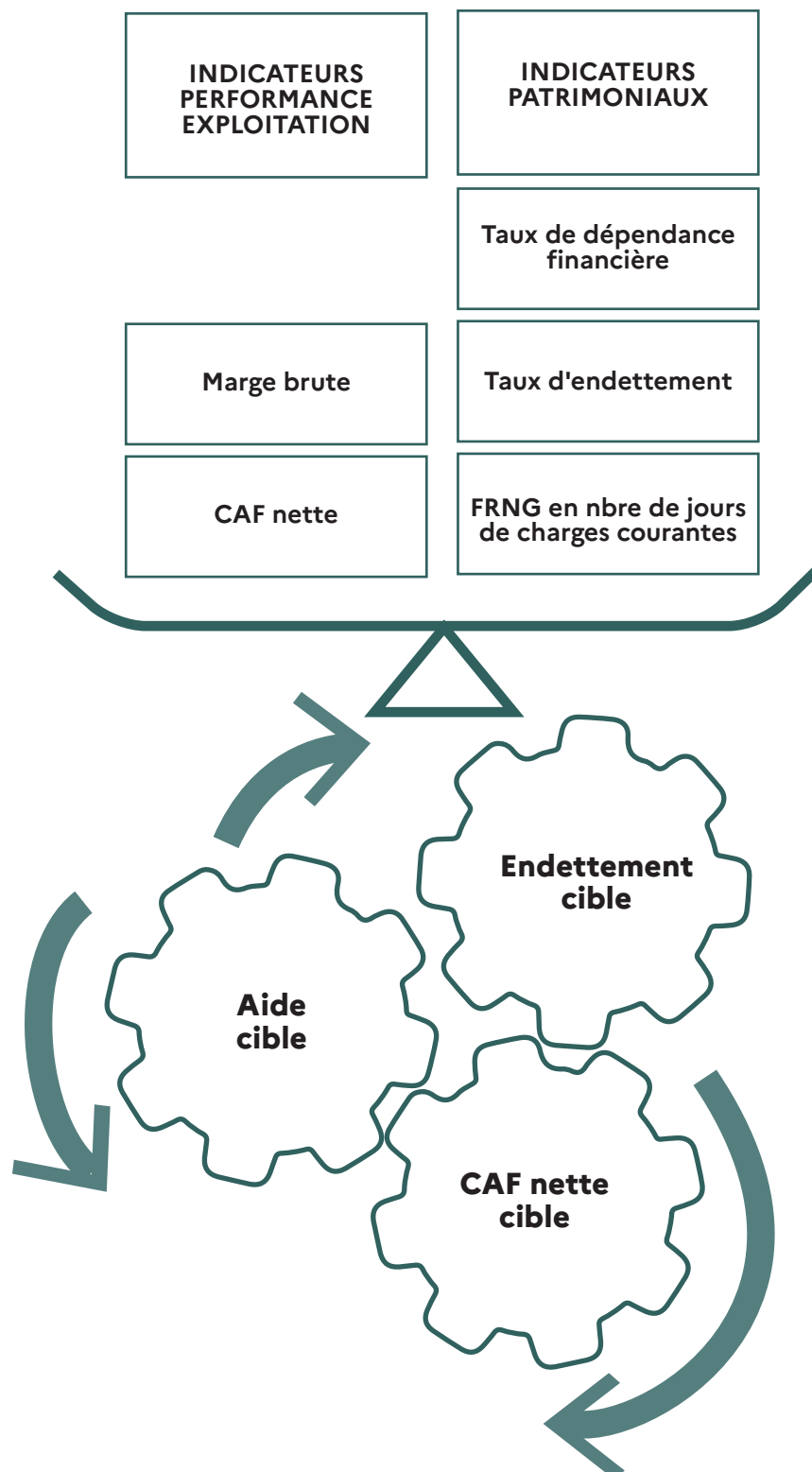
NB 2 - s'agissant des cessions qui peuvent être intégrés dans le plan de financement. Si les cessions constituent une ressource du tableau de financement et viennent alimenter la trésorerie de l'établissement mobilisable pour les décaissements de l'investissement, elles ne constituent qu'un produit exceptionnel et non pas une ressource pérenne pluriannuelle comme la capacité d'autofinancement ou les subventions d'investissement. Ainsi l'année des décaissements, elles viennent très certainement limiter le recours à l'emprunt (enjeu de trésorerie) et donc peuvent être mobilisées comme ressource dans un projet d'investissement. Néanmoins, les conséquences budgétaires de l'investissement (amortissements) continuent à peser sur la trajectoire financière d'exploitation de l'établissement de façon pluriannuelle. Il s'agit donc d'une composante du plan de financement mais non pas une garantie de soutenabilité.

3. SYNTHÈSE DES FOURCHETTES DE RATIOS CIBLES ET CONCLUSION

Indicateurs / fourchettes de cibles	Fourchette basse	Fourchette haute	Fourchette cible
Taux de marge brute	3 %	Fourchette haute	
Taux de CAF nette	1 %	≥ 3 %	
Taux d'endettement			30 %
Taux de dépendance financière			50 %
FRNG en nombre de jours de charges courantes	20	30	

À l'étape 1 du processus, le scoring de départ classant les établissements selon leur situation financière (rouge/orange/vert) croisé avec le poids de l'investissement sur le budget de fonctionnement de l'établissement permettent de déterminer le macro plan de financement, d'évaluer le niveau de « marche à franchir » et d'identifier potentiellement un projet insoutenable.

À l'étape 2 du processus, l'analyse détaillée du PGFP (projection de la « marche à franchir ») permet de déterminer le niveau d'aide cible en fonction de l'analyse croisée des ratios de performance du cycle d'exploitation et des ratios démontrant la soutenabilité de l'endettement dans la trajectoire de l'établissement.





**MINISTÈRE
DE LA SANTÉ
ET DE LA PRÉVENTION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*