



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret concernant les demandes de crédits
supplémentaires au budget 2017 (suppléments 2017)**

(Du 26 juin 2017)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Conformément aux dispositions des articles 45 et 46 de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, ainsi que de l'article 37, alinéa 3, de son règlement général d'exécution (RLFinEC), toute demande de dépassement de crédit de plus de 700'000 francs qui n'est pas intégralement compensée relève de la compétence du Grand Conseil et doit faire l'objet d'une demande de crédit supplémentaire.

Le Conseil d'État soumet au Grand Conseil les crédits supplémentaires non intégralement compensés de plus de 700'000 francs lors de la session précédant les vacances scolaires d'automne, dans un rapport consolidé accompagné d'un projet de décret. Les demandes qui ne peuvent pas être traitées dans le délai de cette procédure pourront encore faire l'objet d'un rapport spécifique à chaque demande d'ici la fin de l'année 2017.

Les demandes de crédits supplémentaires portent sur un montant de 16'922'900 francs au titre de charges de fonctionnement. Une compensation totale des crédits supplémentaires présentés étant difficilement envisageable, tout comme un renoncement aux dépenses, il en résulte par conséquent des charges nettes supplémentaires de fonctionnement de 12'496'960 francs.

Aucun crédit supplémentaire n'a été demandé au titre de charges d'investissement.

1. DEMANDES DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

Le présent rapport sera soumis à la commission des finances qui l'examinera avant la session du Grand Conseil.

Il est rappelé que les dépassements de crédits doivent correspondre à la différence entre les dépenses probables pour 2017 et le montant prévu au budget 2017. Ainsi, toute demande de dépassement de crédit de plus de 700'000 francs qui n'est pas intégralement compensée relève de la compétence du Grand Conseil et fait l'objet d'une demande de crédit supplémentaire (art. 37, al. 3 RLFinEC).

Le Conseil d'État soumet au Grand Conseil les crédits supplémentaires non intégralement compensés de plus de 700'000 francs lors de la session précédant les vacances scolaires d'automne, dans un rapport consolidé accompagné d'un projet de décret. Les demandes qui ne peuvent pas être traitées dans le délai de cette procédure pourront encore faire l'objet d'un rapport spécifique à chaque demande d'ici la fin de l'année 2017.

En cas d'urgence, lorsque l'engagement de la dépense ne peut être différé et que le Conseil d'État n'est pas compétent pour ouvrir lui-même le crédit supplémentaire, il peut autoriser l'unité administrative concernée à engager des dépenses avant qu'un crédit supplémentaire ne soit ouvert par le Grand Conseil, moyennant l'accord préalable de la COFI. Il soumet le crédit urgent à la ratification du Grand Conseil au cours de la première session qui suit l'engagement des dépenses et expose les raisons pour lesquelles il a adopté la voie d'urgence.

Tout dépassement budgétaire non intégralement compensé de plus de 700'000 francs qui ne peut plus être soumis au législatif avant la fin de l'exercice sera porté à la connaissance du Grand Conseil par le biais du rapport à l'appui des comptes annuels.

2. CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES DE FONCTIONNEMENT

Les demandes de crédits supplémentaires de fonctionnement portent sur un montant brut de 16'922'900 francs et des compensations de 4'425'940 francs. Le renoncement à ces dépenses n'est pas envisageable et aucune compensation supplémentaire ne peut être formellement proposée à ce jour. Il en résulte par conséquent des charges nettes supplémentaires de fonctionnement de 12'496'960 francs.

2.1. Service de la santé publique – Hôpital neuchâtelois (compte 363210)

Crédit supplémentaire de 5'322'900 francs

Suite au résultat de la votation populaire du 12 février 2017, la reprise de la dette de l'HNE décidée par décret du 2 novembre 2016 par le Grand Conseil n'aura pas lieu cette année. Par conséquent, les intérêts de la dette doivent donc encore être assumés par l'HNE. Les subventions d'HNE, qui avaient été réduites lors de la préparation du budget dans la perspective de l'acceptation du contre-projet du Conseil d'État doivent être augmentées du montant de l'intérêt afin de lui permettre d'assumer ses engagements.

Au total, ce sont donc 5'322'900 francs qu'il s'agit de prévoir au titre de crédit supplémentaire pour pouvoir assumer l'entier des dépenses prévisibles à charge de l'État dans le domaine des hôpitaux.

Compensation

À ce stade et au regard du montant dont il est question, aucune compensation ne peut être proposée. Comme cela avait été relevé lors de l'examen du budget, la charge d'intérêts reprise par l'État n'avait, par erreur, été budgétée qu'à partir de 2018. Aucune correction n'avait toutefois été apportée vu la perspective d'intégrer cette reprise de dette par l'État dans des opérations plus larges de financement, et ce dans un contexte de baisse des taux.

Enfin sur ce même sujet, relevons encore que le refus du projet HNE-demain et l'acceptation de l'initiative "Pour deux hôpitaux sûrs, autonomes et complémentaires" s'oppose à certaines réorganisations prévues au sein de l'HNE et, partant, à la mise en

oeuvre de mesures d'économies. S'il est trop tôt pour en tirer des conclusions définitives, le Conseil d'Etat tient à rendre attentif le Grand Conseil des difficultés annoncées qui ont motivé une demande d'HNE de renoncer au train d'économies annuelles de 2.8 millions supplémentaires chaque année. Aucune demande de crédit supplémentaire n'est déposée aujourd'hui à ce sujet mais il n'est pas exclu que la situation ne s'améliore pas et qu'un dépassement doive être constaté en fin d'exercice. Dans tous les cas, l'objectif financier imparti à l'HNE a été confirmé pour l'heure.

2.2. Service de la santé publique – Participation aux prestations hospitalières (compte 364270)

Crédit supplémentaire de 9'400'000 francs

Le budget 2017 a été élaboré en tenant compte de la planification hospitalière 2016-2022 et des besoins identifiés pour l'année 2017. Selon cette planification, l'évolution des besoins, basés sur ceux de 2012, devrait rester relativement stable en termes de nombre de cas d'hospitalisation, le virage ambulatoire venant compenser l'augmentation liée au vieillissement de la population. Les hypothèses suivantes étaient également posées : stabilité des tarifs, stabilité de la lourdeur des cas et stabilité de la structure tarifaire.

Aujourd'hui, et depuis 2015, il apparaît que l'activité hospitalière est en augmentation, tant au niveau du nombre de cas que de la lourdeur de ceux-ci et malgré l'évolution croissante des activités ambulatoires. Cela implique que le budget 2017 s'agissant de la part cantonale aux hospitalisations est sous-évalué par rapport à ce qui devrait être la réalité annuelle en particulier s'agissant des hospitalisations au sein des institutions privées et hors cantons.

Si toutes les factures n'ont pas encore été reçues, il apparaît que les écritures transitoires 2016 ont été bien évaluées.

Les prévisions réalisées pour 2017 se basent aujourd'hui sur cette réalité des comptes 2016, en tenant compte d'une augmentation de l'activité. Rappelons qu'une marge d'erreur de 3 % représente 5'000'000 de francs.

Enfin, les cliniques privées du canton de Genève sollicitent la participation cantonale neuchâteloise pour des patients pris en charge en chambre privée ou semi-privée, profitant des conclusions du Tribunal fédéral sur le sujet, et venant décharger les assurances complémentaires. Un montant de 500'000 francs est demandé pour 2016 et il est tenu compte d'un montant similaire pour 2017, montants qui n'étaient pas comptés dans les comptes 2016 et au budget 2017.

Compensation de 3'009'940 francs

Une compensation partielle à hauteur de 3'009'940 francs peut être proposée, bien que techniquement non conforme aux principes de compensation, par la dissolution du solde de la provision constituée initialement pour les litiges relatifs à la transition des anciennes rémunérations vers les grilles de la CCT-Santé 21, cas désormais réglé.

Aucune compensation n'a pu être présentée sur le solde restant de 6'390'060 francs.

2.3. Service de la santé publique – Infirmières indépendantes (compte 366260)

Crédit supplémentaire de 1'160'000 francs

Les prestations de soins à domicile augmentent considérablement depuis quelques années. Le vieillissement de la population, la promotion du maintien à domicile dans le cadre de la planification médico-sociale pour personnes âgées, le développement de la prise en charge médicale ambulatoire, le raccourcissement des durées d'hospitalisation, etc. expliquent ce développement. NOMAD adapte ses structures et son organisation pour faire face à cette demande accrue malgré un budget limité. Cela étant, des prestataires privés, indépendants ou institutionnels, occupent de plus en plus le terrain. Leur nombre a considérablement augmenté ces derniers mois pour répondre à la demande et sollicitant le budget de l'État dans une mesure qui s'accroît très rapidement et au-delà des prévisions. On est ainsi passé d'une activité de 41'000 heures en 2011, à 95'000 en 2015. Le financement des prestations fournies doit être assumé par l'État en application des règles LAMal. Il s'agit donc de dépenses d'intensité auxquelles l'État ne peut se soustraire.

Compensation de 1'000'000 francs

Le crédit supplémentaire est partiellement compensé par une limitation des dépenses de la rubrique « maintien à domicile » via un rééchelonnement des projets de déploiement de la PMS. Si un tel rééchelonnement est possible cette année, il comporte néanmoins ses limites, sous peine de voir l'ensemble de la PMS remise en question et, par voie de conséquence, la facture des EMS et des prestations complémentaires repartir à la hausse.

Aucune compensation n'a pu être présentée sur le solde restant de 160'000 francs.

2.4. AVS/AI – Allocations familiales personnes sans activité lucrative (compte 363550)

Crédit supplémentaire de 1'040'000 francs

La tendance à la hausse amorcée en 2016 se poursuit sur l'exercice 2017 qui se traduit par une augmentation importante des dépenses. Celle-ci est liée à la progression des dossiers à l'aide sociale (6,87 % entre janvier 2016 et 2017), ainsi qu'à la mise à jour des dossiers de bénéficiaires d'aide sociale au sein des guichets sociaux régionaux. Cette dépense fait partie de la facture sociale. Elle est par conséquent partagée à hauteur de 40 % avec les communes.

Compensation de 416'000 francs

Ce crédit supplémentaire est partiellement compensé avec la part des communes (40 %).

3. CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE D'INVESTISSEMENT

Aucun crédit supplémentaire d'investissement n'est demandé.

4. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT

Les demandes de crédits supplémentaires n'ont pas de conséquences sur le personnel de l'État.

5. INCIDENCES FINANCIÈRES SUR L'ÉTAT

Le détail des crédits supplémentaires est présenté avec le décret.

Les demandes de crédits supplémentaires de fonctionnement portent sur un montant de 16'922'900 francs. Le renoncement à ces dépenses n'étant pas envisageable, il en résulte, compte tenu des compensations partielles proposées, des charges nettes supplémentaires de fonctionnement de 12'496'960 francs.

Nous ne disposons pas de prévisions des comptes 2017 au moment de la rédaction de ce rapport. Pour rappel, le budget 2017 dérogeait aux dispositions relatives au frein à l'endettement (art. 30 LFinEC) avec un degré de couverture des revenus déterminants de 2,67 % et un degré d'autofinancement de 1,43 %. En intégrant ces crédits supplémentaires, représentant des charges supplémentaires de 12'496'960 francs et toutes choses restant égales par ailleurs, le degré d'autofinancement des investissements serait de -21,9 % (résultat net supérieur aux amortissements du patrimoine administratif) et l'excédent de charges s'élèverait quant à lui à 3,33 % des revenus déterminants.

Le Conseil d'État demandera aux services la même rigueur que par le passé dans l'engagement des dépenses de sorte à compenser dans toute la mesure du possible ces dépenses nouvelles. Cela étant, l'évolution des dépenses de santé dans des domaines financés par le canton mais que le législateur fédéral a soustrait du champ d'intervention des cantons en termes de régulation est des plus inquiétantes aux yeux du Conseil d'État.

La logique qui prévaut et qui autorise prestataires et bénéficiaires de soins à faire croître le volume des prestations sans limite et qui exclut simultanément toute intervention des cantons tout en leur imposant néanmoins d'assurer une part significative de la couverture financière desdites prestations conduit inmanquablement à une impasse. Pour le Conseil d'État, celle-ci est désormais proche, de sorte qu'il examinera dans les prochains mois et en vue des prochains exercices budgétaires si sa marge de manœuvre peut être accrue malgré les limites du droit fédéral.

5.1. Redressement des finances

Les demandes de crédits supplémentaires ont des incidences sur le redressement des finances, car elles constituent des dépenses d'intensité dont on imagine mal une inversion de tendance dans un proche avenir. Elles pourraient par conséquent péjorer également les prochains exercices.

6. INCIDENCES FINANCIÈRES SUR LES COMMUNES

La demande de crédits supplémentaires concernant les allocations familiales des personnes sans activité lucrative implique une charge additionnelle de 416'000 francs pour les communes, au titre de la participation à la facture sociale à hauteur de 40 %.

La croissance incontrôlée des dépenses de santé n'est en revanche pas partagée entre l'État et les communes.

7. RÉFORMES DE L'ÉTAT

Les demandes de crédits supplémentaires n'ont pas de conséquences sur le programme des réformes de l'État.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'adoption des crédits supplémentaires de plus de 700'000 francs, faisant l'objet du présent rapport, ne requiert pas la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (art. 36, al. 1, de la loi sur les finances de l'État et des communes, du 24 juin 2014).

En effet, il ne s'agit pas de dépenses nouvelles, mais de dépenses liées dont le principe et l'étendue sont fixés dans des lois ou décrets.

9. CONCLUSIONS

Ces demandes de crédits supplémentaires de plus de 700'000 francs permettent d'ajuster les dotations budgétaires en fonction des dépenses prévisibles pour l'année 2017.

Le Conseil d'État ne cache pas son inquiétude devant l'évolution du système de santé, asservi à une logique de marché amputé de la contrainte budgétaire et excluant néanmoins toute régulation publique pour nombre de prestations. Cette conception menace à brève échéance d'étouffer les budgets des familles et des cantons et risque de trouver des réponses dans des restrictions croissantes dans l'accès aux soins, ce qui ne serait naturellement pas acceptable. Pour le Conseil d'État, une prise de conscience sérieuse et urgente s'impose désormais.

Nous invitons votre autorité à prendre acte de ce rapport et à adopter le décret ci-joint.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 26 juin 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L.FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret concernant les demandes de crédits supplémentaires au budget 2017 (suppléments 2017)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu l'article 57 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.
NE), du 24 septembre 2000 ;
sur la proposition du Conseil d'État, du 26 juin 2017,
décète :

Article premier ¹Des crédits supplémentaires de fonctionnement pour un
montant total de 16'922'900 francs sont ouverts en complément du budget
2017.

²Le détail de ces crédits figure dans l'annexe.

Art. 2 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

²Le Conseil d'État pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, La secrétaire générale,

Supplément 2017

[en Fr.]						
	Crédits suppl. 2017	Compen- sations	Augmentation nette	Comptes 2016	Budget 2017 y.-c. dépassement de crédit déjà accordé	Budget 2017 disponible y.-c. crédit supplémentaire
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(2)+(6)
TOTAL	16'922'900	-4'425'940	12'496'960			
DÉPARTEMENT DES FINANCES ET DE LA SANTÉ	15'882'900	-4'009'940	11'872'960			
Service de la santé publique	5'322'900	0	5'322'900			
363210 Hôpital neuchâtelois (*)	5'322'900			70'812'409	61'507'900	66'830'800
<u>Compensations / financement</u>						
-		0				
Service de la santé publique	9'400'000	-3'009'940	6'390'060			
364270 Participation aux prestations hospitalières	9'400'000			164'161'155	156'457'000	165'857'000
<u>Compensations / financement</u>						
481305 Dissolution de provisions		-3'009'940				
Service de la santé publique	1'160'000	-1'000'000	160'000			
366260 Infirmières indépendantes	1'160'000			3'641'557	2'800'000	3'960'000
<u>Compensations / financement</u>						
363215 Maintien à domicile		-1'000'000				
DÉPARTEMENT DE L'ÉCONOMIE ET DE L'ACTION SOCIALE	1'040'000	-416'000	624'000			
AVS/AI	1'040'000	-416'000	624'000			
363550 Allocations familiales personnes sans activité lucrative.	1'040'000			3'727'979	4'260'000	5'300'000
<u>Compensations / financement</u>						
Service de l'action sociale						
462340 Part communale facture sociale(fs)		-416'000				

(*) Dépassement de crédit déjà accordé en 2017 de 1.891.900 francs totalement compensé.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	1
1. DEMANDES DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES	1
2. CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES DE FONCTIONNEMENT	2
2.1. Service de la santé publique – Hôpital neuchâtelois	2
2.2. Service de la santé publique – Participation aux prestations hospitalières ...	3
2.3. Service de la santé publique – Infirmières indépendantes	3
2.4. AVS/AI – Allocations familiales personnes sans activité lucrative	4
3. CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE D'INVESTISSEMENT	4
4. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT	4
5. INCIDENCES FINANCIÈRES SUR L'ÉTAT	5
5.1. Redressement des finances	5
6. INCIDENCES FINANCIÈRES SUR LES COMMUNES	5
7. RÉFORMES DE L'ÉTAT	6
8. VOTE DU GRAND CONSEIL	6
9. CONCLUSIONS	6
Décret concernant les demandes de crédits supplémentaires au budget 2017 (suppléments 2017)	7
ANNEXE :	
Annexe 1 : Détail des crédits supplémentaires	8