



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit
supplémentaire urgent de 3.030.000 francs destiné à
financer les prestations complémentaires AVS/AI**

(Du 22 septembre 2009)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Conformément aux dispositions des articles 25 et 26 de la loi sur les finances et de l'arrêté du Conseil d'Etat concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits supplémentaires et de crédits complémentaires du 29 mai 2007, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil une demande de crédit supplémentaire supérieur à 400.000 francs pour l'exercice 2009.

La présente demande de crédit supplémentaire urgent porte sur un montant de 3.030.000 francs au titre de charges de fonctionnement. Ce crédit supplémentaire urgent est intégralement compensé.

Ce crédit fera l'objet de la procédure d'urgence prévue par l'article 26 de la loi sur les finances. La commission de gestion et des finances donnera son accord préalable lors d'une prochaine séance. Le Grand Conseil est appelé à ratifier cet accord en adoptant le projet de décret annexé.

1. RAPPEL DES PROCEDURES D'OCTROI DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES ET URGENTS

1.1. Bases légales

La loi sur les finances stipule, à son article 25, que le Conseil d'Etat doit demander au Grand Conseil un crédit supplémentaire lorsqu'il n'est pas compétent pour l'engager lui-même et que le budget ne prévoit aucun crédit ou prévoit un crédit insuffisant pour une dépense qui doit être faite en cours d'exercice.

L'article 26 de la loi sur les finances prévoit que lorsque le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour engager une dépense, mais que celle-ci ne peut être ajournée, il peut alors l'engager avant l'ouverture d'un crédit supplémentaire, moyennant l'accord préalable de la commission de gestion et des finances du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat soumet ensuite les dépenses urgentes à la ratification du Grand Conseil au cours de la première session qui suit leur engagement et il expose dans un rapport les raisons pour lesquelles il a adopté cette procédure.

De plus, l'arrêté du Conseil d'Etat concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits complémentaires du 29 mai 2007 fixe les règles de traitement des crédits supplémentaires.

1.2. Directives

Afin de régler les questions d'application des dispositions de la loi sur les finances concernant les demandes de crédits supplémentaires et de l'arrêté du Conseil d'Etat relatif à cet objet, le département de la justice, de la sécurité et des finances a promulgué les directives du 29 mai 2007 concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits supplémentaires et de crédits complémentaires.

Ces directives précisent notamment le champ d'application, les exceptions et les règles en matière de compensation.

1.3. Champ d'application

Un crédit supplémentaire doit être demandé pour toute dépense pour laquelle le budget de fonctionnement ou le budget des investissements ne prévoit aucun crédit ou prévoit un crédit insuffisant.

1.4. Compensation

Les crédits supplémentaires doivent en principe être compensés au sein du service ou du département. Cette règle vaut pour les dépassements du budget de fonctionnement aussi bien que du budget des investissements.

Sauf circonstance exceptionnelle dûment motivée, une compensation est dans tous les cas exigée pour tous les crédits supplémentaires ne dépassant pas 50.000 francs.

Les demandes de crédits supplémentaires n'offrant pas de compensation ou qu'une compensation partielle ne pourront être acceptées que si les dépenses envisagées sont compatibles avec les contraintes du frein à l'endettement et indispensables, dans le courant de l'exercice, à l'activité administrative ou à l'accomplissement des tâches publiques.

Ce principe est appliqué de manière restrictive. Ne sont notamment pas considérées comme indispensables les dépenses qui peuvent être abandonnées ou reportées sans entraîner de risques financiers évidents ou des risques importants pour le fonctionnement de l'Etat, la sécurité et la santé publiques ou encore sans porter atteinte de manière significative à d'autres intérêts ou tâches de l'Etat.

La compensation proposée est mentionnée dans la justification des crédits supplémentaires qui sont soumis au Grand Conseil.

1.5. Crédits urgents

Conformément à l'article 26 de la loi sur les finances, dans les cas d'urgence, le Conseil d'Etat peut autoriser une dépense allant au-delà de sa compétence financière avant

l'ouverture du crédit supplémentaire par le Grand Conseil, moyennant l'accord préalable de la commission de gestion et des finances. Le Conseil d'Etat soumet les crédits urgents à la commission de gestion et des finances lors de sa plus proche séance. Il les soumet à la ratification du Grand Conseil au cours de la première session qui suit leur ouverture.

Il est rappelé que les crédits supplémentaires doivent correspondre à la différence entre les dépenses probables pour 2009 et le montant prévu au budget 2009.

2. DEMANDE DE CREDIT URGENT

La présente demande de crédit urgent porte sur un montant de 3.030.000 francs au titre de charges supplémentaires en matière de prestations complémentaires (PC), dont 70.000 francs pour l'AVS et 2.960.000 francs pour l'AI. Cette demande, intégralement compensée, sera soumise à la commission de gestion et des finances lors d'une prochaine séance.

Le budget 2009, validé par le Grand Conseil lors de sa session de décembre 2008, a été élaboré sur la base des éléments connus dans un premier temps au printemps 2008, puis corrigés en août 2008. Depuis, tant les projections établies par la CCNC que les chiffres du bouclage 2008 des prestations complémentaires communiqués le 26 août 2009 par la Confédération laissent présager une augmentation des charges en matière de prestations complémentaires tant AVS qu'AI.

L'urgence de la demande est justifiée par les dépenses déjà engagées par la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (ci-après CCNC) et les charges à venir. En l'absence de crédit supplémentaire, l'Etat ne pourra plus, dès octobre 2009, remplir ses obligations légales en matière de versement des prestations complémentaires, ce qui mettra des milliers de bénéficiaires dans une situation financière délicate (insolvabilité, ...).

A relever que, compte tenu du calendrier (notamment le fait que le bouclage 2008 des prestations complémentaires a été communiqué par la Confédération au canton le 26 août dernier), la présente demande de crédit supplémentaire ne pouvait s'inscrire dans le cadre de la procédure ordinaire, à savoir soit par une demande de crédit supplémentaire en juin 2009 (à l'époque, certains éléments du dossier n'étaient pas encore connus), soit par une demande en décembre 2009 (le budget aura alors déjà été dépassé).

2.1. Bases légales

Pour rappel, l'application du système des prestations complémentaires découle de l'article 112a de la Constitution fédérale qui précise que la Confédération et les cantons versent des prestations complémentaires si l'assurance vieillesse, survivants et invalidité ne couvre pas les besoins vitaux.

Le canton est donc contraint de verser des prestations complémentaires, en application de la loi et de l'ordonnance fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, ainsi que de la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LCPC) adoptée en 2007 par le Grand Conseil, suite à l'entrée en vigueur de la RPT (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la

Confédération et les cantons¹). A Neuchâtel et à l'instar de ce qui se fait dans la très grande majorité des autres cantons, cette tâche a été confiée à la caisse publique de compensation, la CCNC, qui est seule compétente dans le domaine des prestations complémentaires dans notre canton.

Cette dernière réforme RPT a restreint les compétences déléguées jusqu'alors aux cantons, alors que la répartition des charges de financement a été modifiée. La Confédération supporte dorénavant les prestations complémentaires à hauteur de 5/8 et les cantons à hauteur de 3/8. Cette répartition du financement s'applique à la couverture des prestations complémentaires des personnes vivant à domicile ainsi que des personnes séjournant en permanence ou pour une longue période dans une institution (home pour personnes âgées ou foyer pour personnes handicapées), pour ces dernières jusqu'à concurrence du montant des prestations complémentaires qui serait retenu si elles vivaient à domicile. Par contre, les charges liées au placement en institution qui dépassent le montant des prestations complémentaires calculé pour une personne à domicile sont intégralement à la charge du canton. Ce dernier supporte également la globalité de la charge liée aux remboursements de frais médicaux (FM) ainsi qu'une partie des frais d'administration (frais de fonctionnement).

2.2. Evolution par rapport au budget 2009

Le budget 2009, validé par le Grand Conseil lors de sa session de décembre 2008, a été élaboré sur la base des éléments connus dans un premier temps au printemps 2008, puis corrigés en août 2008. Une première demande de crédit supplémentaire a été acceptée en juin 2009 par le Grand Conseil. Le tableau suivant récapitule ces éléments.

Rubrique	Libellé	Budget 2009 Fr.	Crédit supplémentaire Fr.	Budget courant Fr.
363500	PC AVS	84.124.800.-	1.000.000.-	85.124.800.-
363510	PC AI	40.105.800.-	900.000.-	41.005.800.-
Total		124.230.600.-	1.900.000.-	126.130.600.-

Depuis, il a été constaté une péjoration de la situation financière des rentiers du premier pilier avec une incidence sur les prestations complémentaires ce qui a entraîné une augmentation des dépenses et par voie de conséquence un manque de liquidité à la CCNC pour verser les prestations dues aux bénéficiaires.

Cette tendance, confirmée tant par les dernières projections établies par la CCNC que par les chiffres du bouclage 2008 des prestations complémentaires communiqués le 26 août 2009 par la Confédération, laisse supposer que les comptes 2009 boucleront avec un dépassement global de 4,9 millions de francs par rapport au budget initial (1,0 million de francs pour l'AVS et 3,9 millions de francs pour l'AI) et de 3 millions de francs par rapport au budget courant (0,07 million de francs pour l'AVS et 2,96 millions de francs pour l'AI).

Deux éléments principaux expliquent cet écart :

- D'une part, entre l'établissement du budget 2009 (dans le courant des trois premiers trimestres 2008) et le 31 août 2009, il a été constaté une forte augmentation de **bénéficiaires de prestations complémentaires placés durablement en institution (home ou foyer)**, soit 72 cas qui en moyenne représente une prestation

¹ Voir, à ce propos, le rapport 07.030 « RPT et prestations complémentaires », du 4 juillet 2007.

complémentaire annuelle de 35.130 francs par cas ; pour ce seul élément, la charge supplémentaire (prestations complémentaires AVS et AI et frais médicaux) est estimée à plus de 2,5 millions de francs.

- D'autre part, rien qu'en matière de **frais médicaux** (tant à domicile qu'en institution), il a été constaté, entre fin août 2008 et fin août 2009, une augmentation de l'ordre de 20% des décisions de remboursement notifiées, leur nombre passant de 12.000 à 15.000. Du point de vue financier, le bouclage des frais médicaux 2008 confirme cette évolution puisque, entre le premier semestre et le second semestre, ces frais ont, en moyenne, progressé de plus de 10%, passant de 765.500 francs/mois à 845.167 francs/mois.

D'autres éléments expliquent encore l'écart entre le résultat probable des comptes et le budget initial :

- **Augmentation générale des interventions au niveau des dossiers** : d'une manière générale, ces interventions (mutations, révisions, frais médicaux, nouveaux cas) ont fortement augmenté comparativement à la même période de l'année passée. En effet, au 31 août 2008, 17.174 décisions avaient été notifiées, alors qu'au 31 août 2009, le nombre de décisions notifiées est de 21.467 soit une augmentation de près de 20%.
- **Traitement du retard accusé par certaines agences communales AVS** : le traitement de ce retard a pour résultat non seulement une augmentation des bénéficiaires et des prestations (y compris les frais médicaux), mais également une augmentation de paiements de rétroactifs sur plusieurs mois, voire même sur un ou deux ans. Ce rattrapage est dans une certaine mesure lié à la mise en place dès le 1.1.2010 d'agences régionales AVS qui seront intégrées par la suite aux Guichets Sociaux Régionaux.
- **Nouvelle organisation mise en place par NOMAD** : la mise en place de cette nouvelle organisation induit une augmentation des interventions sur le terrain concernant des bénéficiaires de prestations complémentaires. Celle-ci a permis de mettre en évidence des retards dans la facturation à la CCNC, retards dont le rattrapage interviendra dans le courant du 4ème trimestre 2009.
- **Entrée en vigueur de la 5^e révision de l'AI** : en lien avec l'entrée en vigueur de la 5ème révision de l'AI, l'Office AI de notre canton a été autorisé, par l'OFAS, à engager de nouveaux collaborateurs. Ces engagements, qui ont permis de rattraper une partie du retard dans le traitement de dossiers, ont eu pour conséquence l'octroi de rentes invalidité supplémentaires, mais également, pour certaines personnes, l'ouverture de dossiers de prestations complémentaires. Par ailleurs, selon l'office AI du canton de Neuchâtel, cette tendance a été renforcée par l'augmentation du nombre des décisions rendues par le Tribunal administratif.
- **Anticipation du droit à la rente AVS** : avec la crise actuelle, certaines personnes anticipent leur droit à la rente AVS et, de ce fait, perdent jusqu'à 13,6% du montant auquel elles pourraient prétendre si elles avaient atteint l'âge ordinaire du droit à la rente de vieillesse. Pour les personnes dont les conditions d'existence sont les plus précaires, cette perte de revenu peut induire l'ouverture d'un droit aux prestations complémentaires. Il est à noter que cette situation risque fort de s'empirer lorsque certains chômeurs auront épuisé leur droit au chômage et qu'ils atteindront l'âge auquel ils peuvent prétendre à une rente AVS anticipée (63 ans pour les hommes respectivement 62 ans pour les femmes).

Avant le bouclage des comptes 2009, qui sera connu en août 2010, il n'est pas possible d'évaluer plus précisément les conséquences financières de chacun des éléments susmentionnés, ceux-ci étant, dans une large mesure, liés les uns aux autres.

De manière globale, compte tenu à la fois des éléments susmentionnés et des chiffres du bouclage 2008 des prestations complémentaires communiqués le 26 août 2009 par la Confédération, les comptes 2009 devraient boucler avec un total de charges, pour les prestations complémentaires, de 129.160.600 francs (85.194.800 francs pour l'AVS et 43.965.800 francs pour l'AI).

Rubrique	Libellé	Budget courant Fr.	Charges prévisibles Fr.	Ecart Fr.
363500	PC AVS	85.124.800.-	85.194.800.-	70.000.-
363510	PC AI	41.005.800.-	43.965.800.-	2.960.000.-
Total		126.130.600.-	129.160.600.-	3.030.000.-

Un crédit supplémentaire urgent de 3.030.000 francs est dès lors sollicité. Comme le montre le chapitre suivant, ce crédit supplémentaire est intégralement compensé.

3. COMPENSATION

Le crédit supplémentaire urgent de 3.030.000 francs est entièrement compensé. Il trouve premièrement sa compensation au sein du centre financier AVS-AI.

En effet, au vu des chiffres communiqués par la Confédération le 26 août 2009 concernant les taux des subventions fédérales aux charges AVS et AI pour les années 2008 et 2009 (21,33% pour l'AVS et 40,3% pour l'AI), les subventions budgétées en 2009 seront supérieures aux montants budgétés² :

– d'une part en raison de la correction des subventions 2008 (voir tableau ci-dessous) ;

	Subv. 2008 estimées par l'OFAS le 14.01.2009 Fr.	Subv. 2008 définitives selon décision de OFAS du 26.08.2009 Fr.	Différence (reliquat) Fr.
AVS	14.832.640.-	15.796.762.-	964.1220.-
AI	14.594.502.-	15.158.722.-	564.220.-
Totaux	29.427.142.-	30.955.484.-	1.528.342.-

² Comme mentionné ci-devant, la Confédération supporte les prestations complémentaires à hauteur de 5/8 et les cantons à hauteur de 3/8. Cette répartition du financement s'applique à la couverture des prestations complémentaires des personnes vivant à domicile ainsi que des personnes séjournant en permanence ou pour une longue période dans un home, pour ces dernières jusqu'à concurrence du montant des prestations complémentaires qui serait retenu si elles vivaient à domicile. Pour les personnes vivant en home, la part des charges supportées par la Confédération est de 8,8% pour l'AVS et de 18,9% pour l'AI. Cette part est de 5/8^{ème} (62,5%) pour les personnes vivant à domicile, que celles-ci relèvent de l'AVS ou de l'AI. Les parts de 21,3% pour l'AVS et 40,3% pour l'AI correspondent à la moyenne de ces deux éléments.

- d'autre part en raison de la nouvelle estimation des charges 2009 (voir tableau ci-dessous) :

	PC uniquement Fr.	FM uniquement Fr.	Total Fr.	Subventions Fr.
AVS	76.824.800.-	8.370.000.-	85.194.800.-	16.362.873.-
AI	39.798.800.-	4.167.000.-	43.965.800.-	16.038.352.-
Total	116.623.600.-	12.537.000.-	129.160.600.-	32.401.225.-

Compte tenu des éléments susmentionnés, les revenus liés aux subventions fédérales destinées aux prestations complémentaires AVS et AI devraient se monter, lors du bouclage des comptes 2009, à 33.929.567 francs, soit un écart de 2.029.567 francs par rapport au budget.

Rubrique	Libellé	Budget 2009 Fr.	Résultat probable 2009 Fr.	Ecart ³ Fr.
460500	Subv. féd. PC AVS	21.100.000.-	17.326.995.-	-3.773.005.-
460510	Subv. féd. PC AI	10.800.000.-	16.602.572.-	5.802.572.-
Total		31.900.000.-	33.929.567.-	2.029.567.-

Deuxièmement, le crédit supplémentaire urgent trouve le solde de sa compensation:

- au service des migrations qui enregistrera, en 2009, une augmentation des forfaits asile (requérants d'asile et admis provisoire) de 750.000 francs;
- au service de l'emploi avec une diminution de 250.000 francs de l'attribution au fonds d'intégration professionnelle.

En résumé, le crédit supplémentaire de 3.030.000 francs sollicité est compensé de la manière suivante :

Centre financier	Rubrique	Libellé	Montant Fr.
AVS-AI	460510	Subv. féd. AI	2.030.000.-
Service des migrations	460230	Forfaits asile (RA +AP)	750.000.-
Service de l'emploi	390730	Attribution au fonds d'intégration professionnelle	250.000.-
Fonds d'intégration professionnelle	490000	Bonification budgétaire	-250.000.-
Fonds d'intégration professionnelle	480000	Prélèvement à la fortune du fonds	250.000.-
Total			3.030.000.-

³ L'écart global, ainsi que les différences observées dans l'évolution des subventions acquises entre l'AVS et l'AI est lié au fait que le mode final de calcul des subventions de la Confédération n'était pas connu en 2008, lors de l'élaboration du budget 2009.

4. INCIDENCES FINANCIERES

Au vu de ce qui précède, l'incidence financière nette pour les comptes 2009 de l'Etat est nulle.

5. VOTE DU GRAND CONSEIL

Ce crédit a fait l'objet de la procédure d'urgence prévue par l'article 26 de la loi sur les finances. La commission de gestion et des finances donnera son accord préalable lors d'une prochaine séance. Le Grand Conseil est appelé à ratifier cet accord en adoptant le projet de décret annexé.

Le projet de décret ne portant pas sur des dépenses nouvelles mais sur des dépenses liées dont le principe et l'étendue sont fixés dans des lois ou décrets, son adoption ne requiert pas la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (art. 4, al. 2, de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980).

6. CONCLUSIONS

Cette demande de crédit supplémentaire permet d'ajuster les dotations budgétaires en fonction des dépenses prévisibles pour l'année 2009.

Le Conseil d'Etat relève que la maîtrise des charges implique le respect des dotations budgétaires adoptées par le Grand Conseil et l'octroi de crédits supplémentaires urgents uniquement quand ils sont liés à des dépenses extraordinaires non récurrentes ou n'ont pas d'effet sur le résultat car ils sont compensés.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 22 septembre 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
J. STUDER

La chancelière,
M. ENGHEBEN

Décret portant octroi d'un crédit supplémentaire urgent de 3.030.000 francs destiné à financer les prestations complémentaires AVS/AI

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

Vu l'article 57 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 22 septembre 2009,

décède:

Article premier ¹Un crédit supplémentaire urgent de 3.030.000 francs est accordé au Conseil d'Etat afin de financer les prestations complémentaires AVS/AI.

²Ce crédit figurera dans les comptes 2009 du centre financier AVS/AI, sous les rubriques :

- a) 5020 360 500 « Prestations complémentaires AVS » (70.000 francs) ;
- b) 5020 360 510 « Prestations complémentaires AI » (2.960.000 francs).

Art. 2 Ce crédit sera intégralement compensé par :

- a) une augmentation des revenus de 2.030.000 francs à la rubrique 5020 460 510 « Subventions fédérales des prestations complémentaires AI » du centre financier AVS/AI ;
- b) une augmentation des revenus de 750.000 francs à la rubrique 5014 460 230 « Forfaits asile (RA+AP) » du service des migrations ;
- c) une diminution des charges de 250.000 francs à la rubrique 5051 390 730 « Attribution fonds intégration professionnelle » du service de l'emploi ;
- d) une diminution des revenus de 250.000 francs à la rubrique 9500 490 000 « Bonification budgétaire » du fonds d'intégration professionnelle ;
- e) une augmentation des revenus de 250.000 francs à la rubrique 9500 480 000 « Prélèvement à la fortune du fonds » du fonds d'intégration professionnelle.

Art. 3 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum facultatif.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

Les secrétaires,