



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit
supplémentaire urgent de 7.000.000 francs destiné à
financer les prestations complémentaires AVS/AI**

(Du 27 septembre 2010)

Monsieur le président, 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 2010.

La présente demande de crédit supplémentaire urgent porte sur un montant de 7.000.000 francs au titre de charges de fonctionnement. Ce crédit supplémentaire urgent est non compensé mais conforme aux directives y relatives.

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 prévisibles et le budget courant pour l'exercice 2010.

2. DEMANDE DE CREDIT URGENT

La présente demande de crédit urgent porte sur un montant de 7.000.000 francs au titre de charges supplémentaires en matière de prestations complémentaires (PC), dont 4.000.000 francs pour l'AVS et 3.000.000 francs pour l'AI. Cette demande, non compensée mais conforme aux directives y relatives, sera soumise à la commission de gestion et des finances lors d'une prochaine séance.

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 cas de refus de cette demande, l'Etat ne pourra pas, en décembre 2010, remplir ses obligations légales en matière de versement des prestations complémentaires, ce qui mettra des milliers de bénéficiaires dans une situation financière délicate (insolvabilité, ...).

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 cantons). 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 un home, pour ces dernières jusqu'à concurrence du montant des prestations complémentaires qui serait retenu si elles vivaient à domicile. Par contre, les frais de home ou liés à un 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 2010, validé par le Grand Conseil lors de sa session de décembre 2009, a été élaboré sur les données du budget 2009. Elles ont fait l'objet d'une première adaptation en avril 2010, dans le cadre du décret concernant le premier supplément au budget 2010 (supplément I 2010). La première demande de crédit supplémentaire, d'un montant de 8.400.000 francs, a été acceptée en juin 2010 par le Grand Conseil. Elle était consécutive au report au 1^{er} janvier 2011 de la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de financement des soins, prévue initialement au 1^{er} juillet 2010. Ce nouveau dispositif devait permettre une diminution des prix de pension journaliers incombant aux prestations complémentaires. La décision de report du Conseil fédéral provoquait ainsi un transfert des charges initialement prévues pour le domaine des EMS, au centre financier AVS-AI du DEC. Le tableau suivant récapitule ces éléments.

Rubrique	Libellé	Budget 2010 Fr.	Crédit supplémentaire Fr.	Budget courant Fr.
363500	PC AVS	77.000.000.-	8.400.000.-	85.400.000.-
363510	PC AI	44.000.000.-		44.000.000.-
Total		121.000.000.-	8.400.000.-	129.400.000.-

En avril 2010, lors de la première demande de crédit supplémentaire, la CCNC ne disposait que des données liées aux versements effectués durant les deux premiers mois de l'année. Ces informations étaient insuffisantes pour évaluer et chiffrer précisément le montant nécessaire pour couvrir les besoins sur l'ensemble de l'exercice 2010. Le rapport intégrait une première demande pour assurer à court terme le financement des prestations complémentaires, dans l'attente d'obtenir des informations plus précises en matière de besoins en prestations sur l'année en cours. Il mentionnait par ailleurs que le Grand Conseil serait à nouveau saisi d'une demande de crédit supplémentaire urgente, au courant du mois de septembre pour financer les charges dans ce domaine. La présente demande s'inscrit dans la logique de ce processus.

Du 1^{er} janvier au 31 juillet 2010, les versements de la CCNC en matière de prestations complémentaires se montaient à près de 78.900.000 francs, soit 51.600.000 francs pour les rentiers AVS, et 27.300.000 francs pour les rentiers AI. En moyenne mensuelle, ces chiffres représentent respectivement 7.371.000 francs et 3.900.000 francs. Au cours des mois, une tendance à la hausse a été constatée, à l'exception du mois de juillet, traditionnellement plus calme.

Cette tendance, confirmée par les dernières projections établies par la CCNC, laisse supposer que les comptes 2010 boucleront avec un dépassement global de 15,4 millions de francs par rapport au budget initial (12,4 millions de francs pour l'AVS et 3 millions de francs pour l'AI) et de 7 millions de francs par rapport au budget courant (4 millions de francs pour l'AVS et 3 millions de francs pour l'AI).

Les éléments qui expliquent cet écart sont les suivants:

- Le budget 2010 était basé sur les chiffres 2009, budgétés initialement à 124.230.600 francs. Ce montant était sous-évalué et a fait l'objet de deux augmentations, par le biais de demandes de crédits supplémentaires. En 2009, les dépenses globales en matière de prestations complémentaires ont atteint 129.117.000 francs. Les dépenses mentionnées dans le budget 2010, évaluées à 121.000.000 francs, sont fondées sur les hypothèses formulées au mois de juillet 2009, soit une augmentation naturelle des cas de 2% et une diminution de dépenses par un transfert dans le secteur EMS de 8.400.000 francs.

- L'augmentation naturelle des cas a été prise en considération. Ainsi, les statistiques révèlent une variation de 1.9% du nombre de bénéficiaires dans le canton entre 2008 et 2009. Au niveau national, ce taux a atteint 2,9%. Par contre, les dépenses par bénéficiaire ont également suivi une tendance haussière, difficilement prévisible. La croissance des dépenses en matière de PC au niveau national a atteint 3,9 milliards de francs en 2009, avec une variation de 6,1% entre 2008 et 2009. Neuchâtel a observé un taux de croissance légèrement supérieur de 6,4% pour la même période. Ce résultat est plus élevé que l'augmentation naturelle du nombre de cas. Cette tendance haussière des dépenses par bénéficiaire n'a clairement pas été considérée dans l'établissement du budget 2010.
- La tendance à la hausse, constatée également au niveau national, est probablement liée à plusieurs facteurs, démographiques (vieillesse de la population, taux de divorce, etc.) et économiques (crise économique, deuxième pilier utilisé à d'autres fins, augmentation des frais médicaux, etc.). En ce qui concerne la CCNC, les constatations établies en juillet 2009, mentionnées dans le rapport 09.040, par lequel le Grand Conseil était saisi d'une demande de crédit supplémentaire de 3.030.000 francs destiné à financer les prestations complémentaires AVS/AI, du 22 septembre 2009, se sont confirmées en 2010. Notre canton connaît une forte augmentation de bénéficiaires de prestations complémentaires placés durablement dans une institution (home ou foyer). Par rapport au moment de l'établissement du budget 2010, la CCNC compte 63 dossiers supplémentaires, représentant selon la moyenne par cas à ce jour, une augmentation de 2.286.900 francs. Enfin, de manière générale, le nombre d'interventions (mutations, révisions, frais médicaux, nouveaux cas) est toujours en augmentation.

Au vu des éléments susmentionnés, les comptes 2010 devraient boucler avec un total de charges, pour les prestations complémentaires, de 136.400.000 francs (89.400.000 francs pour l'AVS et 47.000.000 pour l'AI). Cette évaluation représente une augmentation des dépenses en 2010 par rapport à 2009 de 5,6%, inférieure au taux de croissance enregistré entre 2008 et 2009 de 6,4%.

Rubrique	Libellé	Budget courant Fr.	Charges prévisibles Fr.	Ecart Fr.
363500	PC AVS	85.400.000.-	89.400.000.-	4.000.000.-
363510	PC AI	44.000.000.-	47.000.000.-	3.000.000.-
Total		129.400.000.-	136.400.000.-	7.000.000.-

Un crédit supplémentaire urgent de 7.000.000 francs est dès lors sollicité.

3. PERTE DE SUBVENTIONS FEDERALES

Par courrier du 18 mai 2010, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), nous a communiqué sa décision concernant les parts fédérales en pour cent pour l'année 2010 en faveur du Canton de Neuchâtel. Fondés sur la répartition des personnes à domicile et placées en home et considérant les parts AVS et AI, les taux de subventions fédérales ont été revus à la baisse. En ce qui concerne les prestations AVS subventionnables, il est passé de 21,3% à 20,8%, et dans le domaine AI, le taux a été réduit de 40,3% à 39,7%. Cette révision des taux engendre une diminution des subventions fédérales selon les chiffres mentionnés dans le tableau suivant :

	Subv. 2010 budgétées Fr.	Subv. 2010 définitives selon décision de l'OFAS du 18.05.2010 Fr.	Différence (reliquat) Fr.
AVS	17.400.000.-	16.850.000.-	550.000.-
AI	17.200.000.-	17.020.000.-	180.000.-
Totaux	34.600.000.-	33.870.000.-	730.000.-

4. COMPENSATION

La présente demande de crédit supplémentaire n'est pas compensée. Elle peut cependant être acceptée car, conformément aux directives en vigueur rappelées au chapitre 1.4:

- sur la base du résultat de la première évaluation du résultat probable des comptes 2010, elle est compatible avec les contraintes du frein à l'endettement;
- selon l'application du système des prestations complémentaires découlant de l'article 112a de la Constitution fédérale et son ordonnance d'application, elle est indispensable, dans le courant de l'exercice, à l'accomplissement des tâches publiques.

5. INCIDENCES FINANCIERES

Au vu de ce qui précède, l'incidence financière nette pour les comptes 2010 de l'Etat s'élève à 7.000.000 francs.

6. 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).

7. CONCLUSIONS

Cette demande de crédit supplémentaire permet d'ajuster les dotations budgétaires en fonction des dépenses prévisibles pour l'année 2010.

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 soit compensés, soit compatibles avec les contraintes du frein à l'endettement et indispensables à l'accomplissement de tâches publiques.

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

Neuchâtel, le 27 septembre 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
M. ENGHEBEN

Décret portant octroi d'un crédit supplémentaire urgent de 7.000.000 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 27 septembre 2010,

décède:

Article premier ¹Un crédit supplémentaire urgent de 7.000.000 francs est accordé au Conseil d'Etat afin de financer les prestations complémentaires AVS/AI.

²Ce crédit figurera dans les comptes 2010 du centre financier AVS/AI, sous les rubriques :

a) 5020 360 500 « Prestations complémentaires AVS » (4.000.000 francs) ;

b) 5020 360 510 « Prestations complémentaires AI » (3.000.000 francs).

Art. 2 Ce crédit n'est pas compensé.

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:

Le président,

Les secrétaires,