



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret concernant le premier supplément au
budget 2011 (supplément I 2011)**

(20 avril 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Conformément aux dispositions de l'article 25 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 les demandes de crédits supplémentaires supérieurs à 400.000 francs pour l'exercice 2011.

Les demandes de crédits supplémentaires portent sur un montant de 20.940.000 francs, au titre de charges de fonctionnement. Ces crédits supplémentaires sont associés à des compensations pour un montant identique. Il n'en résulte par conséquent aucune charge nette supplémentaire.

1. DEMANDES DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

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

Il est rappelé que les crédits supplémentaires doivent correspondre à la différence entre les dépenses probables pour 2011 et le montant prévu au budget 2011.

Des crédits supplémentaires de plus de 400.000 francs pourront encore être demandés en automne prochain. Toutefois, comme les dépenses ne peuvent pas être engagées avant la décision du Grand Conseil de décembre 2011 (supplément II 2011), les crédits supplémentaires adoptés ne pourront financer que des dépenses effectuées ce même mois.

Avant la fin de l'exercice 2011, des crédits supplémentaires de plus de 400.000 francs peuvent également être demandés par la voie d'urgence. Dans ce cas, ils font l'objet d'un rapport spécifique au Grand Conseil.

Tout dépassement budgétaire de plus de 400.000 francs constaté en fin d'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 de 20.940.000 francs. Ces crédits supplémentaires sont associés à des compensations pour un montant identique. Il n'en résulte par conséquent aucune charge nette supplémentaire de fonctionnement.

2.1. Service de la justice – Documents d'identité, part fédérale (compte 350010)

Crédit supplémentaire de 540.000 francs

L'introduction des nouveaux passeports biométriques et provisoires dans notre canton remonte au 1er mars 2010. Ainsi, le budget 2011 a dû être établi en vertu du budget 2010, lui-même basé sur les hypothèses de gestion des nouveaux documents d'identité les plus vraisemblables en début d'année 2009. De ce fait, la présente demande de crédit supplémentaire s'explique par deux facteurs principaux, qui sont la sous-évaluation de la demande des nouvelles combinaisons de passeports biométriques et cartes d'identité (Combis), ainsi qu'une anticipation malheureuse des règles définitives de gestion imposées par l'ordonnance fédérale du 21 octobre 2009.

Par prudence, lors de l'établissement du budget 2010 et pour le budget 2011 qui en découle directement, le service de la justice (JUST) a estimé le nombre de Combis biométriques à 1200 unités pour les adultes et 250 unités pour les enfants. Aujourd'hui, au vu des chiffres réels 2010, il s'avère que la demande 2011 de Combis biométriques se situera aux environs de 3'700 unités pour les adultes et de 2400 unités pour les enfants. Dès lors, les coûts supplémentaires inhérents à la rubrique budgétaire 350010 "Documents d'identité, part fédérale" seront respectivement de 269.000 francs pour les adultes et de 96.000 francs pour les enfants, donc d'une somme globale d'environ 365.000 francs.

En ce qui concerne la difficulté d'appréciation de l'ordonnance fédérale sur la répartition des émoluments entre la Confédération et les cantons, l'explication tient au fait qu'il y a trois parts de répartition des émoluments. La première est la part fédérale, la deuxième représente la part des cantons ou des représentations suisses à l'étranger et la dernière est une part liée à la production industrielle des documents d'identité. Or, le JUST a imaginé que cette dernière, ainsi que les frais de port, seraient directement facturés aux administrés par l'entreprise en charge de l'élaboration des nouveaux passeports biométriques. En effet, après l'établissement des passeports biométriques, l'entreprise privée sous-traitante de la production des passeports envoie directement les nouveaux documents d'identité aux administrés.

Cependant, les administrés ne paient concrètement qu'une seule facture émise par le JUST. Ensuite, le service transfère à la Confédération la part qui lui revient ainsi que la part qui revient à l'entreprise en charge de la production. En ce sens, la méprise commise a l'avantage d'affecter autant le compte de charges que celui des produits, ce qui permet au JUST de compenser ses charges supplémentaires par des produits supplémentaires de même valeur.

Dorénavant, nous devons donc considérer que le canton doit reverser à la Confédération un montant de 83.10 francs et non de 24.20 francs pour les Combis d'adultes, ainsi qu'un montant de 41.80 francs au lieu de 11.10 francs pour les Combis des enfants. La Confédération est également en droit d'attendre un versement en sa faveur de 70.10 francs et non de 24.20 francs pour les passeports biométriques d'adultes, ainsi qu'un versement de 28.80 francs au lieu de 11.10 francs pour les passeports biométriques des enfants. Ainsi, le budget initial du compte 350010 doit encore être réévalué de 70.000 francs supplémentaires concernant principalement la rubrique des passeports biométriques pour adultes.

Par ailleurs, les frais de port d'un montant de 5 francs par document d'identité envoyé aux administrés seront dorénavant intégrés à la rubrique budgétaire 350010 de la part fédérale aux documents d'identité ainsi qu'à la rubrique budgétaire 452010 représentant les parts cantonale et fédérale des documents d'identité. Jusqu'à l'établissement du budget 2012, ces frais n'ont jamais été pris en compte, pas plus en charges qu'en produits. Toutefois, afin de préserver une meilleure traçabilité dans le temps des coûts globaux inhérents aux documents d'identité, il paraît nécessaire de garder ces charges au sein des comptes précités. Ces dernières représentent une somme totale évaluée à 105.000 francs pour l'année 2011.

En définitive, la rubrique budgétaire 350010 doit donc être réévaluée d'une somme totale de 540.000 francs.

Compensation de 540.000 francs

L'augmentation du montant de la part fédérale résulte directement des recettes plus importantes que prévu et du mode de comptabilisation finalement adopté. De fait, le crédit supplémentaire demandé est entièrement compensé par la rubrique 452010 "Documents d'identité, parts cantonale et fédérale" qui enregistre 440.000 francs de revenus supplémentaires dus aux Combis des adultes et des enfants et 105.000 francs de frais postaux refacturés aux administrés.

2.2. Fonds pour l'intégration professionnelle – Mesures chômeurs en fin de droit (compte 366533)

Crédit supplémentaire de 3.900.000 francs

La présente demande de crédit supplémentaire est liée à l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'assurance-chômage au 1er avril 2011. Le montant y relatif n'avait pas pu être budgété lors du processus budgétaire 2011 car la révision de la loi n'avait pas encore été votée et les contours de son application étaient incertains.

La révision de la loi sur l'assurance-chômage diminue drastiquement les indemnités de chômage; de ce fait, les bénéficiaires des mesures d'intégration professionnelle augmenteront de façon substantielle. Cette nouvelle loi va entraîner la réduction du nombre d'indemnités de chômage et ne permettra plus de prendre en compte les placements comme période de cotisation. Comme le permet le règlement des mesures d'intégration professionnelle, il a été décidé d'octroyer des placements d'une durée identique pour tout le monde de six mois non renouvelable.

Le budget courant prévu pour les salaires des personnes en fin de droit correspond à environ 400 personnes placées durant six mois. Bien que les prévisions soient difficiles, une demande de crédit supplémentaire de 3.900.000 francs devrait permettre de couvrir les besoins supplémentaires.

Compensation de 3.900.000 francs

Le crédit supplémentaire peut être entièrement compensé. La compensation de 3.900.000 francs s'articule autour des opérations suivantes:

- Prélèvement de 1.411.500 francs à la fortune du fonds (rubrique 480000).
- Baisse de la rubrique budgétaire 360530 "Confédération, financement LACI". Une compensation peut être réalisée sur la participation cantonale aux mesures actives fédérales pour les personnes n'ayant pas droit au chômage (art. 59d, LACI) pour un montant de 500.000 francs.

- Baisse de la rubrique 360560 "Intégration en entreprises". Une compensation de 200.000 francs peut être opérée, la mesure n'étant pas utilisée comme prévu.
- Baisse de la rubrique 365800 "Divers organismes et institutions privées". Une économie de 7000 francs sur le budget initialement prévu peut être opérée.
- Baisse de la rubrique 365562 "LPP chômeurs âgés". Les entreprises qui engagent des demandeurs d'emploi de 50 ans et plus peuvent bénéficier d'une prise en charge de 12 à 24 mois de la part patronale aux cotisations LPP. En fonction des comptes 2010, une diminution de cette rubrique est envisageable à hauteur de 50.000 francs sans préjudice des demandeurs d'emploi et les entreprises.
- Baisse de la rubrique 366300 "Charges d'aide matérielle" au service de l'action sociale. Le présent crédit supplémentaire, s'il est accepté, devrait permettre de réduire le transfert des personnes en fin de droit à l'aide matérielle. Par conséquent, une économie de charges est envisageable au service de l'action sociale. Cette économie est estimée à 400.000 francs. Toutefois, la part des communes au financement de ces charges se monte à 60%, c'est-à-dire 240.000 francs (rubrique 462350 du service de l'action sociale). L'économie nette pour l'Etat est donc potentiellement de 160.000 francs.

Finalement, les subventions accordées par le biais du fonds étant financées à 50% par les communes, une partie des dépenses supplémentaires sera mise à charge de celles-ci, qui participeront à hauteur de 1.571.500 francs par l'intermédiaire de la rubrique 462550 "Part communale, mesures d'intégration".

2.3. AVS/AI – Prestations complémentaires AVS (compte 363500)

Crédit supplémentaire de 16.500.000 francs

Lors de l'établissement du budget 2011, la rubrique concernant les prestations complémentaires AVS a été réduite de 16.500.000 francs dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi sur le financement des établissements médico-sociaux (LFinEMS) prévue au 1er janvier 2011. La mise en œuvre de ce nouveau dispositif devait induire une diminution importante des prix de pension journaliers incombant aux dépenses des prestations complémentaires AVS et une augmentation équivalente des charges au service de la santé publique, plus précisément du centre financier "Établissements pour personnes âgées".

Or, la loi précitée a été combattue par référendum, lancé par l'Association des directeurs de homes privés (ANEDEP). Bien que ce dernier n'ait pas abouti, le délai légal pour la récolte des signatures arrivait à échéance à mi-janvier 2011. Par conséquent, le Conseil d'Etat a décidé de reporter l'entrée en vigueur de la loi au 1er janvier 2012. La présente demande de crédit supplémentaire vise dès lors à adapter le budget courant de l'Etat en raison du report de la date d'entrée en vigueur de la LFinEMS.

Compensation de 16.500.000 francs

Au niveau financier, l'opération revient à transférer un budget de 16.500.000 francs du centre financier "Établissements pour personnes âgées" du DSAS au centre financier "AVS-AI" du DEC; ce transfert n'a aucun impact net sur les charges de l'Etat.

3. CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE D'INVESTISSEMENT

La Loi concernant l'affectation des crédits inscrits au budget des investissements, adoptée le 8 décembre 2010 et effective jusqu'au 31 décembre 2013, donne au Conseil d'Etat la compétence de réaffecter sans limite de montant les tranches annuelles de paiement des crédits inscrits au budget des investissements.

Les demandes de crédits supplémentaires d'investissement de plus de 400.000 francs ne font dès lors plus partie intégrante du présent rapport. Ces demandes sont traitées par le Conseil d'Etat, qui détaillera les éventuelles réaffectations de crédits dans le cadre du rapport à l'appui des comptes.

4. INCIDENCES SUR LES EFFECTIFS

Les demandes de crédits supplémentaires n'ont, à priori, pas de conséquences sur les effectifs de l'Etat.

5. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Les demandes de crédits supplémentaires impliquent une charge nette supplémentaire de 1.331.500 francs pour les communes. Cette charge additionnelle correspond à un renforcement des mesures d'intégration professionnelle pour les chômeurs en fin de droit (+1.571.500 francs) et à une diminution des charges d'aide matérielle liée à ces mêmes mesures (-240.000 francs).

6. INCIDENCES FINANCIÈRES

Le détail des crédits supplémentaires et des compensations est présenté avec le décret. Les demandes de crédits supplémentaires portent sur un montant de 20.940.000 francs, au titre de charges de fonctionnement. Ces crédits supplémentaires sont associés à des compensations pour un montant identique. Il n'en résulte par conséquent aucune charge nette supplémentaire.

Au regard des dispositions relatives au frein à l'endettement, la marge de manœuvre financière au niveau du budget 2011 est extrêmement restreinte. Le budget 2011 présente un degré d'autofinancement des investissements de 70.8%, soit juste supérieur au minimum de 70% requis par la loi sur les finances. Toute détérioration du résultat du compte de fonctionnement, par rapport au déficit budgété, risque de générer une diminution de l'autofinancement susceptible de porter le résultat de l'exercice 2011 en dehors des limites du frein à l'endettement.

En ce sens, les crédits supplémentaires demandés sont donc entièrement compensés, car le Conseil d'Etat considère qu'une compensation intégrale constitue une condition sine qua non à leur octroi.

La première évaluation probable des comptes 2011, qui sera effectuée en juin prochain, permettra d'affiner l'analyse quant à la marge de manœuvre financière.

6.1. Redressement des finances

Les demandes de crédits supplémentaires n'ont pas d'incidences sur le redressement des finances, car elles constituent des augmentations ponctuelles inhérentes au budget de l'année en cours et non des modifications structurelles des dépenses de l'Etat.

7. REFORME DE L'ETAT

Les demandes de crédits supplémentaires n'ont pas de conséquences sur la réforme de l'Etat.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'adoption des crédits supplémentaires de plus de 400.000 francs, faisant l'objet du présent rapport, 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).

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 400.000 francs permettent d'ajuster les dotations budgétaires en fonction des dépenses prévisibles pour l'année 2011.

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 uniquement quand ils sont liés à des dépenses extraordinaires non récurrentes, découlent de transferts de charges d'autres collectivités publiques ou n'ont pas d'effets sur le résultat du fait qu'ils sont compensés.

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 les députés, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 20 avril 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
S. DESPLAND

**Décret
concernant le premier supplément au budget 2011
(supplément I 2011)**

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'Etat, du 20 avril 2011,

décède:

Article premier ¹Des crédits supplémentaires de fonctionnement pour un montant total de 20.940.000 francs sont ouverts au titre du premier supplément au budget 2011.

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

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

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Supplément I 2011

[en Fr.]

	Crédits suppl. 2011	Compensations	Augmentation nette	Comptes 2010	Budget 2011	Budget 2011 disponible y.-c. crédit supplémentaire
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(2)+(6)
TOTAL	20'940'000	- 20'940'000	0			
DEPARTEMENT DE LA JUSTICE, DE LA SÉCURITÉ ET DES FINANCES	540'000	-540'000	0			
Service de la justice	540'000	-540'000	0			
350010 Documents d'identité, part fédérale	540'000			755'620	281'000	821'000
<u>Compensations / financement</u>						
452010 Documents d'identité, part cantonale et fédérale		-540'000				
DEPARTEMENT DE L'ECONOMIE	20'400'000	- 20'400'000	0			
Fonds pour l'intégration professionnelle	3'900'000	-3'900'000	0			
366533 Mesures chômeurs en fin de droit	3'900'000			10'186'541	11'000'000	14'900'000
<u>Compensations / financement</u>						
360530 Confédération, financement LACI		-500'000				
365560 Intégration en entreprises		-200'000				
365800 Divers organismes et institutions privées		-7'000				
365562 LPP chômeurs âgés		-50'000				
462550 Part communale, mesures d'intégration		-1'571'500				
480000 Prélèvement à la fortune du fonds		-1'411'500				

Supplément I 2011

[en Fr.]

	Crédits suppl. 2011	Compen- sations	Augmentation nette	Comptes 2010	Budget 2011	Budget 2011 disponible y.-c. crédit supplémentaire
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(2)+(6)
Service de l'action sociale						
366300 Charges d'aide matérielle		-400'000				
462350 Part communale, aide matérielle		240'000				
AVS/AI	16'500'000	-	0			
363500 Prestations complémentaires AVS	16'500'000	16'500'000		88'113'834	54'672'500	71'172'500
<u>Compensations / financement</u> Établissements pour personnes âgées						
364235 Etabl. médico- sociaux (EMS)		-16'500'000				

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. DEMANDES DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES	1
2. CREDITS SUPPLEMENTAIRES DE FONCTIONNEMENT	2
2.1. Service de la justice – Documents d'identité, part fédérale	2
2.2. Fonds pour l'intégration professionnelle – Mesures chômeurs en fin de droit	3
2.3. AVS/AI – Prestations complémentaires AVS	4
3. CREDIT SUPPLEMENTAIRE D'INVESTISSEMENT	5
4. INCIDENCES SUR LES EFFECTIFS	5
5. INCIDENCES SUR LES COMMUNES	5
6. INCIDENCES FINANCIERES	5
6.1. Redressement des finances	6
7. REFORME DE L'ETAT	6
8. VOTE DU GRAND CONSEIL	6
9. CONCLUSIONS	6
Décret	7
Annexe Détail crédits supplémentaires.....	8