



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit  
supplémentaire urgent de 1.595.000 francs destiné à  
financer les honoraires de l'orthophonie ambulatoire**

(Du 14 septembre 2011)

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 2011.*

*La présente demande de crédit supplémentaire urgent porte sur un montant de 1.595.000 francs au titre de charges de fonctionnement. Ce crédit supplémentaire urgent est partiellement compensé, à hauteur de 1.300.000 francs.*

*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 a été appelée à donner son accord préalable et 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 22 décembre 2010 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 aussi bien du budget de fonctionnement 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 de risques importants pour le fonctionnement de l'Etat, de 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 2011 et le montant prévu au budget 2011.

## **2. DEMANDE DE CREDIT URGENT**

La présente demande de crédit supplémentaire urgent porte sur un montant de 1.595.000 francs au titre des honoraires dus aux prestataires d'orthophonie. Une application stricte des règles en la matière ne permet qu'une compensation partielle de ce montant au sein du Département de l'éducation, de la culture et des sports, à hauteur de 1.300.000 francs.

### **2.1. Bases légales**

Conformément à la Constitution fédérale et l'introduction de la RPT, l'Etat, par l'office de l'enseignement spécialisé (OES), rend des décisions concernant les traitements de l'orthophonie ambulatoire. Celles-ci sont attribuées en référence à des critères médicaux qui donnent droit aux prestations.

Les prestations sont délivrées sur la base de décisions rendues par l'OES, qui a repris ici une tâche assumée jusqu'en 2007 par l'office AI (OAI). Lorsqu'un enfant répond à certains critères médicaux, que nous avons dû reprendre de l'assurance-invalidité, la prestation ne peut pas être refusée.

La situation actuelle découle en effet de la mise en œuvre, en 2008, de la nouvelle répartition des tâches et de la péréquation financière entre Confédération et cantons (RPT). Dans ce cadre, les prestations dites de « formation scolaire spéciale », dont l'orthophonie fait partie, ont été cantonalisées: la Confédération et l'assurance-invalidité se sont entièrement retirées et du financement et du contrôle de ce domaine.

En termes législatifs, l'assurance-invalidité (AI) finançait les prestations d'orthophonie ambulatoire sur la base de l'art. 19 (prestations individuelles) de la Loi sur l'assurance-invalidité du 19 juin 1959 (LAI) et des articles 8 à 11 du Règlement sur l'assurance-invalidité du 17 janvier 1961 (RAI). Or, l'Arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), du 3 octobre 2003 introduit dans la Constitution fédérale une disposition transitoire (art. 197 al. 2) contraignant les cantons à maintenir le niveau actuel des prestations en matière de formation scolaire spéciale durant trois ans au moins. Cela signifie, concrètement, que les cantons sont contraints d'appliquer les anciens critères AI qui, dans une logique médicale et d'assurance, donnent droit à des prestations que l'on ne peut pas refuser d'allouer et de payer.

Dans notre canton, les traitements sont délivrés soit par les centres communaux d'orthophonie soit par des praticiennes indépendantes. Le système repose sur une convention tarifaire entre l'Etat et la section neuchâteloise de l'association romande des

logopédistes diplômés (ARLD) du 21 décembre 2007. Cette convention, basée sur un système de positions, a été reprise de celle qui était appliquée par l'office fédéral des assurances sociales (OFAS).

En l'état du droit actuel, il n'y a donc aucune possibilité de se soustraire à cette responsabilité.

## **2.2. Motivation de la demande de crédit supplémentaire**

La demande de crédit est motivée non pas parce que les coûts de l'orthophonie ont augmenté, mais parce que le budget a depuis plusieurs années été péjoré par des reports de coûts des années précédentes.

En reprenant les comptes depuis 2009, abstraction faite des écritures techniques (*transitoires*), on se rend compte en effet que les coûts effectifs ont été en moyenne de 7.300.000 francs par année, soit de 7.199.060 francs en 2009 et 7.269.477 francs en 2010. A chaque fois, des coûts ont été reportés d'une année sur l'autre, à hauteur de 900.000 francs de 2008 à 2009 et de 1.039.000 francs de 2009 à 2010. Il s'agit, concrètement, des factures envoyées l'année suivante pour des prestations délivrées l'année précédente.

En 2011, la situation est à nouveau la même. Les coûts effectifs prévisibles se montent à 7.305.000 francs, pour un budget de 6.800.000.

De manière plus détaillée, le crédit supplémentaire demandé aujourd'hui s'explique de deux manières.

En premier lieu, il tient au paiement, au premier trimestre 2011, de factures concernant l'exercice 2010 à hauteur de 1.090.000 francs. Il s'agit du même phénomène que celui que nous avons signalé pour les années 2008-2009 et 2009-2010.

En second lieu, pour les 505.000 francs restant, il s'agit d'appliquer désormais strictement le principe d'échéance, de manière à ce que la situation qui s'est produite depuis trois ans de suite ne se reproduise plus: les charges occasionnées en 2011 devront toutes être comptabilisées en 2011; de cette manière, les comptes 2012 ne verront plus se reproduire le phénomène qui consiste à payer, au début de l'exercice, des montants importants concernant l'exercice précédent.

L'évaluation des dépenses encore à assumer pour 2011 se base sur une comparaison entre l'exercice en cours 2011 et la situation à la même époque en 2010. L'OES gère les volumes de prestation à l'aide d'un outil informatique spécifique.

## **2.3. Motivation de la procédure d'urgence**

L'urgence est justifiée par les dépenses déjà engagées par l'OES et les charges à venir.

En effet, en cas de refus de cette demande, l'Etat ne pourra pas, durant le dernier trimestre 2011, remplir ses obligations légales en matière de paiement des honoraires dus aux prestataires concernés, soit les centres communaux d'orthophonie et les prestataires privé-e-s. De manière compréhensible, les communes concernées (Neuchâtel, Le Locle et La Chaux-de-Fonds) entendent être payées à temps et, surtout, les prestataires indépendant-e-s ont matériellement besoin de voir leurs factures honorées. Il n'était donc pas politiquement admissible, vis-à-vis des communes, ni, surtout, humainement convenable, vis-à-vis des prestataires privés, dont c'est le seul

revenu, d'attendre la session du Grand Conseil du mois de décembre durant laquelle le législatif traite d'ordinaire les demandes de crédits supplémentaires.

#### **2.4. Mesures prises pour les années à venir**

En collaboration avec les milieux professionnels et les communes, un groupe de travail a été constitué pour contenir une éventuelle hausse des coûts. Le budget de ces prochaines années a été fixé à 7.300.000 francs.

### **3. COMPENSATION**

Le crédit supplémentaire urgent de 1.595.000 francs est partiellement compensé au sein du centre financier Office de l'enseignement spécialisé, à la rubrique « Institutions OES (ex AI) dans le canton », à hauteur de 1.300.000 francs.

Cette disponibilité tient au fait que les comptes des institutions en question sont bouclés dans le courant de l'année qui suit. Concrètement, pour les comptes 2010, bouclés au printemps 2011, il s'est avéré que les moyens prévus étaient supérieurs aux dépenses effectives pour le montant susmentionné de 1.300.000 francs.

Par contre, en appliquant strictement les règles en vigueur en matière de compensations, il n'a pas été possible de trouver au sein du service la compensation du solde du crédit supplémentaire.

### **4. INCIDENCES FINANCIERES**

Au vu de ce qui précède, l'incidence financière nette pour les comptes 2011 de l'Etat, par rapport au budget, se monte à la différence entre le crédit supplémentaire demandé et la compensation proposée.

### **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 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 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.

Dans le cas qui fait l'objet de la présente demande, le Conseil d'Etat, soucieux de ne pas déroger à la rigueur qu'il entend s'imposer en matière financière, doit constater qu'il n'a pas été possible de compenser entièrement le montant dont il s'agit en respectant strictement les règles existantes en matière de compensation.

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

Neuchâtel, le 14 septembre 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

*La présidente,*  
G. ORY

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

## **Décret portant octroi d'un crédit supplémentaire urgent de 1.595.000 francs destiné à financer les honoraires de l'orthophonie ambulatoire**

---

*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 14 septembre 2011,

*décède:*

**Article premier** <sup>1</sup>Un crédit supplémentaire urgent de 1.595.000 francs est accordé au Conseil d'Etat afin de financer les honoraires de l'orthophonie ambulatoire.

<sup>2</sup>Ce crédit figurera dans les comptes 2011 du centre financier Office de l'enseignement spécialisé, sous la rubrique 6202 318626 « Honoraires orthophonie ambulatoire ».

**Art. 2** Ce crédit sera partiellement compensé par une diminution des charges de 1.300.000 francs à la rubrique 6202 365374 « Institutions OES (ex AI) dans le canton » du centre financier Office de l'enseignement spécialisé.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le présent décret n'est pas soumis au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*