



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret concernant le premier supplément au
budget 2012 (supplément I 2012)**

(Du 2 mai 2012)

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 2012.

Les demandes de crédits supplémentaires portent sur un montant de 21.950.000 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 2012 et le montant prévu au budget 2012.

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 2012 (supplément II 2012), les crédits supplémentaires adoptés ne pourront financer que des dépenses effectuées ce même mois.

Avant la fin de l'exercice 2012, 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 21.950.000 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. Aide hospitalière – Institutions psychiatriques (compte 363211)

Crédit supplémentaire de 1.600.000 francs

Tenant compte de la subvention étatique, le Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) a présenté un budget 2011 qui se soldait par un déficit de l'ordre de 680.000 francs, montant qui entrait dans le cadre financier qui avait été validé par le Grand Conseil par son décret validant le plan stratégique 2010-2012 du CNP. Dans la deuxième moitié de l'année 2011, le CNP a fait part au DSAS d'un dépassement probable du déficit d'exploitation; ses extrapolations devaient toutefois encore être confirmées.

En début d'année 2012, le CNP a confirmé ces prévisions et les a même revues à la hausse, dans la mesure où il a annoncé une perte prévisionnelle pour l'année 2011 de près 1,7 million de francs, soit environ 1,1 million de plus que le budget. Ce résultat est consécutif à plusieurs causes, dont notamment:

- Une importante diminution des recettes d'hospitalisation consécutive à la baisse plus importante et plus rapide que prévue du nombre de lits;
- La difficulté d'adapter les charges dans la même mesure et dans le même délai que la diminution des recettes;
- Un taux d'occupation de l'hôpital de jour moins important qu'attendu (notamment au Locle);
- La reclassification de plusieurs membres du personnel du CNP par les organes de la CCT Santé 21, qui avaient été mal classifiés avant la création du CNP par les institutions qu'il a reprises en 2009, avec d'importants salaires rétroactifs à verser pour le CNP.

A ce résultat, il convient d'ajouter encore une provision d'environ 600.000 francs que le CNP a été tenu de constituer en 2011, en application des principes comptables, concernant les licenciements auxquels il a procédé en novembre 2011, et ce, bien qu'ils ne seront effectifs qu'en 2012.

Par ailleurs, le CNP a confié se retrouver à la limite en termes de liquidités, situation qui est en partie due aux retards de facturation dans les domaines des EMS et des ateliers en raison de l'application de la réforme du financement des soins consécutif à la révision de la LAMal.

Sur la base de ce qui précède, le CNP s'expose à une remarque d'importance dans son rapport de révision des comptes 2011, à savoir qu'il se trouve dans une situation de surendettement, avec des fonds propres négatifs. Rappelons toutefois que le CNP n'a pas été doté d'un capital au moment de sa création. Ses seuls fonds propres sont constitués de provisions héritées des anciennes institutions qu'il a reprises, ou constituées depuis sa création, pour un montant total d'environ 1,2 million de francs.

Le CNP n'est pas resté inactif face à cette situation mais les mesures d'économies qu'il a prises courant 2011, notamment le licenciement de 23 personnes (19,3 EPT), ne déploieront pas leurs effets avant l'exercice 2012. Conscient de cette problématique et sensible aux raisons qui ont mené à cette situation, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil, dans le cadre des écritures de bouclage des comptes 2011, de créer une provision de 1,6 million de francs devant permettre d'octroyer une subvention complémentaire au CNP afin de se sortir de cette situation financière délicate.

Il est aujourd'hui demandé au Grand Conseil de valider cette approche pour permettre au CNP de présenter des comptes 2011 dont le déficit reste raisonnable au regard de ses fonds propres. Dès 2012 et comme annoncé dans le plan stratégique 2010-2012 du CNP, les comptes de ce dernier devraient retrouver l'équilibre. C'est également ce que prévoit le budget 2012 du CNP.

Tout comme avec l'HNE et NOMAD, le Conseil d'Etat a mis en place une cellule de suivi spécifique au CNP avec la collaboration du service de la santé publique, du service financier et du responsable financier du DSAS. Il entend ainsi prévenir au mieux les problèmes de trésorerie que le CNP pourrait rencontrer.

Compensation de 1.600.000 francs

Le crédit supplémentaire est entièrement compensé par la dissolution de la provision de 1.600.000 francs (rubrique budgétaire 481227 "Prélèvement provision déficit CNP) créée dans le cadre du bouclage des comptes 2011.

2.2. Etablissements pour personnes âgées – Etablissement médico-sociaux (EMS) (compte 364235)

Crédit supplémentaire de 850.000 francs

Au 1^{er} janvier 2011, le catalogue de prestations de l'outil PLAISIR intègre les "communications au sujet du bénéficiaire" (CSB), ce qui augmente globalement les montants à charge de l'assurance-maladie. Avant cette date, faute d'être calculées individuellement pour chaque résident en EMS, les CSB étaient financées de manière globale par les prix de pension facturés, subsidiairement par les subventions versées en faveur des EMS reconnus d'utilité publique. Elles étaient donc en partie à charge des résidents, et en partie à charge de l'Etat par les prestations complémentaires et les subventions.

Le caractère LAMal de ces prestations est acquis sur le fond, mais les caisses-maladie contestent les factures reçues de la part des EMS, en invoquant d'une part le principe de la neutralité des coûts, introduit au 1^{er} janvier 2011 avec la mise en œuvre du nouveau régime de financement des soins, et d'autre part en mettant en doute certains items ajoutés dans le catalogue de prestations ainsi que les temps de soins correspondants. Les EMS sont donc les otages de la situation, puisque la décision de mettre les CSB à charge des assureurs est une décision des cantons, mise en œuvre dans le cadre de la convention intercantonale en vigueur.

Pour les EMS, dès 2011, la situation engendre des problèmes de liquidités, étant donné qu'une partie des caisses n'honore pas l'entier des factures reçues; pour ce faire, elles déduisent de leurs paiements un montant estimé correspondant à l'impact de l'ajout des CSB. D'autres caisses paient en totalité les factures reçues, mais sous réserve d'une décision judiciaire, ou d'un accord, qui réglerait la question sur le fond.

L'enjeu financier global est évalué à 3.400.000 francs par année. Cette somme représente la charge supplémentaire pour les assureurs-maladie en cas de paiement complet des CSB. A l'inverse, cette somme représente le manque à gagner des EMS si la totalité des CSB devait ne pas être payée par les assureurs. Il va sans dire que les EMS ne peuvent se passer de ces revenus, lesquels sont pris en compte dans les budgets.

A l'initiative de la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS), les cantons concernés, à savoir Genève, Jura, Neuchâtel et Vaud, ont trouvé une solution négociée au conflit avec les assureurs non membres de tarifsuisse, ce qui représente environ 50% des assurés en EMS. Pour Neuchâtel, le coût de cet accord transactionnel pour 2011 est estimé à 850.000 francs, qu'il s'agit de corriger en 2012.

Dans le cadre du bouclage des comptes 2011 de l'Etat, le Conseil d'Etat a constitué une provision de 850.000 francs pour tenir compte d'une dépense probable, qui est aujourd'hui avérée.

Compensation de 850.000 francs

Le crédit supplémentaire est entièrement compensé par la dissolution de la provision de 850.000 francs (rubrique budgétaire 481226 "Prélèvement provision CSB") créée dans le cadre du bouclage des comptes 2011.

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

Crédit supplémentaire de 16.500.000 francs

Lors de l'établissement du budget 2012, la rubrique 363500 "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 2012. 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 "Etablissements pour personnes âgées".

Lors de sa séance du 26 octobre dernier, le Conseil d'Etat a décidé de reporter l'entrée en vigueur de la loi précitée au 1er janvier 2013. En effet, sa mise en œuvre nécessite un délai supplémentaire pour préparer et régler les nouvelles modalités d'application d'un système qui est fondé sur le financement par prestation pour l'hébergement dans les établissements médico-sociaux (EMS). 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 (rubrique budgétaire 364235) du centre financier "Etablissements pour personnes âgées" du DSAS au centre financier "AVS-AI" du DEC; ce transfert n'a aucun impact sur les charges de l'Etat.

2.4. Fonds de promotion de l'économie – Subvention d'aide au développement économique (compte 365535)

Crédit supplémentaire de 3.000.000 francs

Faute d'avoir pu verser les subventions planifiées dans les conventions signées en raison des retards pris par de nombreux projets, un montant de 3,8 millions de francs a été viré à la fortune du fonds de promotion de l'économie lors du bouclage de l'exercice 2011. Pour 2012, la situation se présente comme suit:

Montants conventionnés à verser en 2012:	5.543.883 francs
Projets en traitement dont l'aboutissement est proche (80 à 100%) :	1.006.310 francs
Projets en traitement	744.000 francs
<u>Réserve pour de nouveaux projets 2012</u>	<u>705.807 francs</u>
Total	8.000.000 francs

Ces montants permettent de soutenir des projets d'acteurs économiques (implantation, recherche et développement, création de poste de travail et formation, commercialisation, industrialisation et prise en charge de loyer). Ils permettent également de promouvoir des projets touristiques ayant un impact en termes de rayonnement.

Alors que le budget 2012 prévoyait un montant de 5.000.000 francs, la présente demande de crédit supplémentaire vise une augmentation de 3.000.000 francs de la rubrique budgétaire 365535 "Subvention d'aide au développement" afin:

- d'honorer les aides conventionnées, pour lesquelles la probabilité de devoir effectuer un versement dans le présent exercice a été contrôlée;
- d'être en mesure de soutenir les projets en passe d'être conventionnés;
- et de disposer de moyens complémentaires pour soutenir de nouveaux projets qui interviendront en cours d'année (à fin février 2012, 10 nouveaux projets ont été conventionnés pour un montant de 746.600 francs).

Compensation de 3.000.000 francs

Le crédit supplémentaire est entièrement compensé par un prélèvement de 3.000.000 francs à la fortune du fonds de promotion de l'économie (rubrique budgétaire 480000).

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 n'ont, à priori, pas d'incidences directes sur les communes.

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 21.950.000 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 2012 est extrêmement restreinte. Le budget 2012 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 2012 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 2012, 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. RÉFORME 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 2012.

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.

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

Neuchâtel, le 2 mai 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret concernant le premier supplément au budget 2012 (supplément I 2012)

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 2 mai 2012,

décède:

Article premier ¹Des crédits supplémentaires de fonctionnement pour un montant total de 21.950.000 francs sont ouverts au titre du premier supplément au budget 2012.

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 2012

[en Fr.]

	Credits suppl. 2012	Compen- sations	Augmentation nette	Comptes 2011	Budget 2012	Budget 2012 disponible y.-c. crédit supplémentaire
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(2)+(6)
TOTAL	21'950'000	-21'950'000	0			
DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES	2'450'000	-2'450'000	0			
Aide hospitalière	1'600'000	-1'600'000	0			
363211 Institutions psychiatriques	1'600'000			42'524'800	42'524'800	44'124'800
<i>Compensations / financement</i>						
481227 Prélèvement provision déficit CNP		-1'600'000				
Etablissements pour personnes âgées	850'000	-850'000	0			
364235 Etabl. médico- sociaux (EMS)	850'000			32'295'352	49'090'900	49'940'900
<i>Compensations / financement</i>						
481226 Prélèvement provision CSB		-850'000				
DÉPARTEMENT DE L'ÉCONOMIE	19'500'000	-19'500'000	0			
AVS/AI	16'500'000	-16'500'000	0			
363500 Prestations complémentaires AVS	16'500'000			72'000'223	60'002'200	76'502'200
<i>Compensations / financement</i>						
<i>Etablissement pour personnes âgées</i>						
364235 Etablissement médico-sociaux (EMS)		-16'500'000				

Supplément I 2012

[en Fr.]

	Crédits suppl. 2012	Compensations	Augmentation nette	Comptes 2011	Budget 2012	Budget 2012 disponible y.-c. crédit supplémentaire
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(2)+(6)
Fonds de promotion de l'économie	3'000'000	-3'000'000	0			
365535 Subvention d'aide au développement économique	3'000'000			4'619'738	5'000'000	8'000'000
<i>Compensations / financement</i>						
480000 Prélèvement à la fortune du fonds		-3'000'000				

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. DEMANDES DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES	1
2. CREDITS SUPPLEMENTAIRES DE FONCTIONNEMENT	2
2.1. Aide hospitalière – Institutions psychiatriques	2
2.2. Etablissements pour personnes âgées – Etablissement médico-sociaux (EMS).....	3
2.3. AVS/AI – Prestations complémentaires AVS.....	4
2.4. Fonds de promotion de l'économie – Subvention d'aide au développement économique.....	5
3. CREDIT SUPPLEMENTAIRE D'INVESTISSEMENT	5
4. INCIDENCES SUR LES EFFECTIFS	6
5. INCIDENCES SUR LES COMMUNES	6
6. INCIDENCES FINANCIERES	6
6.1. Redressement des finances	6
7. REFORME DE L'ETAT	7
8. VOTE DU GRAND CONSEIL	7
9. CONCLUSIONS	7
Décret	8
Annexe Détail crédits supplémentaires.....	9