



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi de crédits
supplémentaires urgents pour un total de 4.315.300 francs**

(Du 15 octobre 2014)

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 trois demandes de crédits supplémentaires supérieurs à 400.000 francs pour l'exercice 2014.

Ces trois demandes de crédits supplémentaires urgents portent sur un montant total de 4.315.300 francs au titre de charges de fonctionnement. Ces crédits supplémentaires urgents sont intégralement compensés.

Ces crédits feront l'objet de la procédure d'urgence prévue par l'article 26 de la loi sur les finances. La commission 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. DEMANDES DE CREDITS URGENTS

Les présentes demandes de crédits urgents portent sur un montant total de 4.315.300 francs. Ces crédits supplémentaires sont associés à des compensations pour un montant équivalent.

Ces demandes, intégralement compensées, seront soumises à la commission des finances lors d'une prochaine séance.

1.1. AVS-AI – Prestations complémentaires PC AI (rubrique 363510)

Crédit supplémentaire urgent de 1.215.300 francs

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 2014, remplir ses obligations légales en matière de versement des prestations complémentaires à la date

usuelle, soit le quatrième jour ouvrable du mois de décembre. Cette échéance précède malheureusement la session du Grand Conseil du mois de décembre durant laquelle le législatif traite les demandes de crédits supplémentaires (supplément II) par voie ordinaire. Pour des raisons techniques, le processus de paiement des prestations complémentaires est effectué simultanément avec le versement des rentes AVS/AI. Un report de la date de paiement des prestations complémentaires retarderait également celui des rentes du premier pilier. Ce procédé mettrait une large couche de la population dans une situation financière délicate et provoquerait, sans aucun doute, une vive réaction de mécontentement auprès de l'ensemble de la population concernée.

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 fédérales 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, soit la CCNC, qui est seule compétente dans le domaine des prestations complémentaires dans notre canton.

La 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. Toutefois, pour ces dernières, seulement jusqu'à concurrence du montant des prestations complémentaires qui serait retenu si elles vivaient à domicile. En conséquence, 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).

Le budget 2014 des prestations complémentaires versées aux rentiers AI, validé par le Grand Conseil lors de sa session de décembre 2013, a été fondé sur les chiffres de la CCNC du premier trimestre 2013, extrapolés sur le solde de l'année.

Les travaux budgétaires en matière de prestations complémentaires sont particulièrement ardues en raison des multiples modifications législatives qui sont intervenues dans le domaine des assurances sociales. Ils s'orientent également en fonction des tendances observées. A l'échelon national, la progression des dépenses PC en faveur des rentiers de l'AI s'est ralentie depuis 2009. Selon les statistiques des prestations complémentaires de l'OFAS 2013, le taux d'augmentation par rapport à l'année précédente est passé de 5,5 % en 2009 à 0,6 % en 2013. Il a été influencé par les diverses révisions légales entrées en vigueur en matière d'assurance invalidité ces dernières années, à savoir au 1^{er} janvier 2008, la 5^{ème} révision et, au premier janvier 2012, la révision 6a. Dans le canton de Neuchâtel, une tendance similaire a été observée. Les bénéficiaires PC AI enregistrés durant les mois de décembre entre les exercices 2010 et 2011 ont même diminué pour réamorcer une légère croissance en 2012.

En été 2013, lors de la procédure budgétaire, l'observation de l'évolution des chiffres cantonaux, des données au niveau suisse et des résultats du premier trimestre permettaient d'élaborer des scénarios optimistes qui ont fondé l'évaluation des dépenses à venir. Contre toute attente, fin novembre, les nouvelles demandes de PC AI ont augmenté de manière significative. Ce phénomène s'explique à posteriori par le résultat d'un rattrapage de dossiers rétroactifs du service médical régional AI et de l'Office AI, effectué durant le deuxième trimestre 2013. Cette hausse subite et inattendue a déployé ses effets dans les dépenses 2014.

L'examen de l'évolution des dépenses en matière de prestations complémentaires du 1er janvier 2014 au 31 août 2014 et leur extrapolation jusqu'à la fin de l'exercice laissent envisager une insuffisance de financement de près de 1.215.300 de francs par rapport au budget courant, soit près de 2,8 % du montant attribué aux PC AI.

Au vu des éléments susmentionnés, les comptes 2014 devraient boucler avec un total de charges, pour les prestations complémentaires AI, de 45'869'300 francs. Nous tenons à préciser que cette évaluation représente une augmentation des dépenses au compte des prestations complémentaires AI en 2014 par rapport à 2013 de près de 6,9%.

Un crédit supplémentaire urgent de 1'215'300 francs est dès lors sollicité.

Compensation de 1.215.300 francs

Le taux de subventionnement de la Confédération ayant été augmenté en matière de prestations complémentaires AI, la demande de crédit supplémentaire urgent de 1.215.300 francs est entièrement compensée par l'augmentation des subventions fédérales des prestations complémentaires AI.

1.2. Office cantonal de l'assurance maladie – Contentieux (rubrique 366312)

Crédit supplémentaire urgent de 1.700.000 francs

L'urgence de la demande est justifiée suite aux résultats constatés lors des traitements des décomptes complexes des assureurs maladies relatifs au bouclage 2013 et des deux premiers trimestres 2014.

Avec l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2012, de l'article 64a LAMal révisé, un nouveau système de règlement du contentieux a été mis en place. Ainsi, les assureurs-maladie n'ont plus la possibilité de suspendre la prise en charge des coûts des prestations. Cette nouvelle disposition impose aux cantons la prise en charge des coûts à hauteur de 85% des créances ayant conduit à la délivrance d'un acte de défaut de biens (ADB) ainsi que les intérêts moratoires et les frais de poursuite. Le solde, soit 15%, est à assumer par l'assureur. L'assureur conserve les actes de défaut de biens et les titres jugés équivalents jusqu'au paiement intégral des créances arriérées. Pour les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS et l'AI ainsi que les bénéficiaires de l'aide sociale la prise en charge des créances se fait à hauteur de 100%.

Pour ce qui est du règlement du contentieux, les assureurs transmettent trimestriellement au canton un décompte comportant les créances impayées (primes et participations aux coûts). Ces créances sont réglées généralement dans un délai de 30 jours dès réception du décompte. Le dernier décompte portant sur le 4^{ème} trimestre et un décompte final est quant à lui transmis au plus tard le 31 mars de l'année suivante et le solde payable jusqu'au 30 juin.

Par ailleurs, certains assureurs poursuivent la mise à jour de leurs dossiers contentieux pour la période qui précède l'entrée en vigueur du nouvel article 64a LAMal (anciennes

dispositions) et continuent ainsi à nous transmettre des soumissions en vue d'un règlement. Cette situation, faisant coexister deux systèmes de règlements des créances, ajoute une difficulté supplémentaire pour une évaluation précise des dépenses.

Le présent dépassement budgétaire résulte notamment d'une sous-évaluation de l'écriture transitoire concernant la 4^{ème} tranche et le décompte final de l'exercice 2013. Ce transitoire avait fait l'objet d'une estimation se basant sur les 3 premiers décomptes fournis par les assureurs durant l'année 2013.

En outre d'une manière générale, la croissance des charges liée au contentieux (dépenses d'intensité) est due également à l'augmentation relativement importante des tarifs de primes ces dernières années dans de très nombreuses caisses. Ces augmentations successives ont pour effet de provoquer directement, pour le canton, une hausse des charges à supporter.

Enfin cette croissance est imputable à l'augmentation du volume des débiteurs en 2013.

Compte tenu des éléments susmentionnés, un crédit supplémentaire urgent de 1.700.000 francs est dès lors sollicité.

Compensation de 1.700.000 francs

Le taux de subventionnement de la Confédération ayant été augmenté en matière de prestations complémentaires AVS, la demande de crédit supplémentaire urgent de 1.700.000 francs est entièrement compensée par l'augmentation des subventions fédérales des prestations complémentaires AVS.

1.3. Office cantonal de l'assurance maladie – Intérêts et frais du contentieux (rubrique 366311)

Crédit supplémentaire urgent de 1.400.000 francs

L'urgence de la demande est justifiée suite aux résultats constatés lors des traitements des décomptes complexes des assureurs maladies relatifs au bouclage 2013 et des deux premiers trimestres 2014.

L'ancienne réglementation (art. 64a LAMal de 2007-2011) pour les cas de non-paiement des primes et des participations aux coûts dans l'assurance-maladie sociale prévoyait la suspension de la prise en charge des coûts des prestations. Pour y répondre, il avait été mis en place, dès l'année 2007, par le Département de la santé et des affaires sociales (DSAS) un régime conventionnel permettant de régler le problème avec la grande majorité des assureurs.

Sur la base des conventions mises en place, les assureurs signataires s'engageaient à renoncer à la suspension de la prise en charge des prestations contre le règlement intégral par le canton des primes ou des participations aux coûts arriérées ainsi que les intérêts moratoires et les frais de poursuite. Concrètement, les assureurs transmettaient à l'OCAM leurs dossiers contentieux (ADB) en soumission en vue d'un règlement. Il était également prévu que dans les 12 mois suivants le mois de délivrance d'un acte de défaut de biens aucune poursuite ne devait être lancée durant cet intervalle. Passé ce délai de 12 mois, l'insolvabilité tombe et l'assureur est contraint de relancer une procédure de poursuite. Cette pratique avait pour effet de limiter les dépenses au titre des intérêts et frais du contentieux.

Avec l'entrée en vigueur au 1er janvier 2012 de l'article 64a LAMal révisé, un nouveau système de règlement du contentieux a été mis en place. Les assureurs-maladie n'ont

plus la possibilité de suspendre la prise en charge des coûts des prestations. Cette nouvelle disposition impose aux cantons la prise en charge des coûts à hauteur de 85% des créances ayant conduit à la délivrance d'un acte de défaut de biens (ADB) ainsi que les intérêts moratoires et les frais de poursuite. Le solde, soit 15%, est à assumer par l'assureur. L'assureur conserve les actes de défaut de biens et les titres jugés équivalents jusqu'au paiement intégral des créances arriérées.

Indépendamment du fait que la charge des intérêts et frais de poursuites est entièrement liée à l'évolution de la charge du contentieux (rubrique budgétaire: 366312), la croissance des dépenses au titre des intérêts et frais de poursuite incombe également au changement de base légale. En effet, avec l'entrée en vigueur du nouvel article 64a LAMal, les caisses (détentrices des ADB) ont toute liberté de déposer une réquisition de poursuite dans le cadre d'une procédure d'exécution forcée 4 fois par année à l'encontre du même débiteur au lieu d'une fois par le passé. Cette modification de pratique a pour effet d'augmenter considérablement ces frais à la charge du canton.

Compte tenu des éléments susmentionnés, un crédit supplémentaire urgent de 1.400.000 francs est sollicité.

Compensation de 1.400.000 francs

Le taux de subventionnement de la Confédération ayant été augmenté en matière de prestations complémentaires AVS, la demande de crédit supplémentaire urgent de 1.400.000 francs est entièrement compensée par l'augmentation des subventions fédérales des prestations complémentaires AVS.

2. INCIDENCES SUR LES EFFECTIFS

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

3. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Les demandes de crédits supplémentaires impliquent une charge additionnelle de 233.400 francs pour les communes au titre de participation aux charges d'aide matérielle.

4. INCIDENCES FINANCIERES

Au vu de ce qui précède, l'incidence financière nette pour les comptes 2014 de l'Etat est nulle.

4.1 Redressement des finances

Les demandes de crédit 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.

5. REFORME DE L'ETAT

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

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 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

Ces demandes de crédits supplémentaires permettent d'ajuster les dotations budgétaires en fonction des dépenses prévisibles pour l'année 2014.

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.

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

Neuchâtel, le 15 octobre 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret portant octroi de crédits supplémentaires urgents de 4.315.300 francs

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 15 octobre 2014,

décède:

Article premier ¹Des crédits supplémentaires urgents d'un montant total de 4.315.300 francs sont accordés au Conseil d'Etat afin de financer les prestations complémentaires AI et le contentieux, intérêts et frais liés aux primes d'assurances maladies.

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

Art. 2 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,

La secrétaire générale,

	Crédits suppl 2014	Compen- sation	Augmenta- tion nette	Comptes 2013	Budget 2014	Budget 2014 disponible y.-c. crédit supplémentaire
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(2)+(6)
DEPARTEMENT DE L'ECONOMIE ET DE L'ACTION SOCIALE	4.315.300	-4.315.300	0			
AVS/AI	1.215.300	-1.215.300	0			
363510 Prestations complémentaires PC AI	1.215.300			42.904.745	44.654.000	45.869.300
<u>Compensation / financement</u>						
460510 Subventions fédérales prestations complémentaires AI		-1.215.300				
Office cantonal de l'assurance maladie	3.100.000	-3.100.000	0			
366312 Contentieux	1.700.000			11.068.942	10.000.000	11.700.000
366311 Intérêts et frais	1.400.000			1.598.974	800.000	2.200.000
<u>Compensation / financement</u>						
AVS/AI						
460500 Subventions fédérales prestations complémentaires AVS		-3.100.000				