

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

à l'appui

d'un projet de décret portant octroi de quatre crédits-cadre d'un montant total de 61.500.000 francs, destinés au cautionnement du fonds de roulement des institutions sociales, des institutions d'éducation spécialisée, des organismes de soutien et des écoles spécialisées

(Du 26 mai 2015)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Les institutions sociales, hébergeant des adultes pour y résider ou y travailler en milieu protégé, les institutions d'éducation spécialisée, accueillant des mineurs pour y séjourner ou y suivre un enseignement spécialisé, les organismes de soutien, offrant des prestations ambulatoires, et enfin les écoles spécialisées, accueillant des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers, dépendent d'un subventionnement de l'Etat. Par leurs structures de financement, ces entités sont astreintes à contracter des emprunts pour assurer leurs trésoreries; or, ces emprunts sont garantis par des cautionnements de l'Etat.

Formellement basés sur des arrêtés du Conseil d'Etat, ces cautionnements représentent une somme totale d'environ 61,5 millions et sont accordés en fin d'année à chaque institution, organisme ou école qui en fait la demande.

Cependant, la LFinEC, récemment validée par votre autorité, n'admet plus cette pratique contraire aux conceptions actuelles en matière d'engagement des dépenses; la LFinEC autorise de tels cautionnements par le biais de crédits d'engagement, qui sont ouverts sous la forme d'un crédit-cadre ou d'un crédit d'objet.

Le présent rapport soumet au Grand Conseil un décret portant octroi de quatre crédits-cadre durant quatre ans, en faveur du cautionnement du fonds de roulement des institutions sociales, des institutions d'éducation spécialisée, des organismes de soutien et des écoles spécialisées.

1. INTRODUCTION

Les institutions sociales accueillent des adultes en situation de handicap, souffrant d'addiction ou en grandes difficultés sociales; les institutions d'éducation spécialisée hébergent des mineurs présentant des difficultés comportementales; les organismes de soutien offrent des prestations de nature ambulatoire (consultations sociales ou

thérapeutiques, activités de prévention, aide à la survie, etc.); enfin, les écoles spécialisées reçoivent ou soutiennent des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers, par des prestations en école spécialisée ou dans le cadre de la scolarité obligatoire.

Le subventionnement habituel de ces entités dépend de deux départements, le Département de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC) et le Département de l'éducation et de la famille (DEF); la surveillance est assurée par le Service des institutions pour adultes et mineurs (SIAM) pour le DJSC ou l'Office de l'enseignement spécialisé (OES) pour le DEF.

Par leurs structures de financement, toutes ces entités, dont la forme juridique est généralement celle d'une fondation, ont recours à des emprunts pour assurer leurs trésoreries. En effet, année après année, les charges de fonctionnement ne sont pas immédiatement compensées par les recettes, que ces dernières soient concrétisées par la contribution des bénéficiaires, le remboursement des assurances sociales, voire une ou plusieurs sources de subventionnement public.

Les emprunts que ces institutions, organismes ou écoles font auprès de banques de la place requièrent des cautionnements (ou garanties) qui sont émis par l'Etat. Ces cautionnements qui ne sont pas obligatoires, sont toutefois indispensables: pour les entités dont les actifs seraient difficiles à réaliser, les instituts bancaires refuseraient l'emprunt; pour celles qui bénéficieraient de biens réaffectables, par exemple des biens immobiliers, le risque qui subsiste est en général assez important pour justifier un intérêt coûteux.

Par ce rapport, le Conseil d'Etat souhaite donc donner suite aux demandes annuelles des entités décrites, qui ont besoin de ces garanties: il soumet à votre autorité un décret portant octroi de quatre crédits-cadre, le premier concernant le cautionnement du fonds de roulement des institutions sociales, le deuxième concernant le cautionnement du fonds de roulement des institutions d'éducation spécialisée, le troisième concernant le cautionnement du fonds de roulement des organismes de soutien, et le quatrième concernant le cautionnement du fonds de roulement des écoles spécialisées.

2. CONTEXTE

2.1. Cautionnement de l'Etat et LFinEC

Le canton est depuis des années engagé dans ce principe de cautionnement des institutions, organismes ou écoles placés sous la responsabilité du SIAM ou de l'OES.

Formellement basés sur un arrêté du Conseil d'Etat donnant pouvoir aux conseillers d'Etat en charge des institutions, organismes ou écoles concernés (appelés établissements spécialisés à l'époque), un peu plus de 61,5 millions de francs sont ainsi cautionnés, sous la forme de garanties bancaires annuelles accordées à chaque institution, organisme ou école qui en fait la demande. Ces garanties sont signées par les chefs de département, en fin d'année et pour l'année civile suivante.

La loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC) n'autorise cependant plus cette pratique sans aval de votre autorité; décidée au seul niveau des départements concernés, cette façon de faire ne correspond en effet plus aux conceptions actuelles en matière d'engagement des dépenses, notamment parce que les montants cautionnés dépassent de loin les limites financières ordinaires qui sont de la compétence du Conseil d'Etat.

La question a été travaillée dans le cadre des débats liés à la LFinEC, acceptée par le Grand Conseil en juin 2014; le crédit d'engagement imposant un cautionnement est astreint aux limites de compétence en matière d'engagement des dépenses (art. 38 LFinEC). Plusieurs crédits d'objets, regroupant les montants à cautionner d'institutions, d'organismes ou d'écoles spécialisées de même nature, constituent un crédit-cadre. Cette approche est donc nouvelle: c'est ce qui explique que pour la première fois, votre autorité est saisie de ce problème, en lui-même déjà ancien.

De surcroît, depuis cette année, les engagements garantis par l'Etat seront pris en considération lorsque l'Etat sollicitera lui-même des emprunts; le niveau de sa dette sera donc mesuré par les instituts bancaires en tenant compte de l'ensemble des montants cautionnés et non plus de ses seuls emprunts.

Enfin, le Conseil d'Etat a adopté, le 20 août 2014, un règlement d'exécution de la LFinEC (RLFinEC) qui fixe un cadre contraignant aux cautionnements d'engagements, s'agissant notamment de leur durée et de leur rémunération.

2.2. Emprunts destinés au fonds de roulement des institutions sociales, des institutions d'éducation spécialisée, des organismes de soutien et des écoles spécialisées

Le premier crédit-cadre concerne les institutions sociales, soit les entités suivantes: la Fondation alfaset, le secteur adultes de la Fondation Les Perce-Neige, la Fondation des Foyers Handicap - Centres de réadaptation, la Fondation Goéland, la Fondation des adultes en difficultés sociales, la Fondation Ressource et Le Devens, dépendant de la Société coopérative Armée du Salut Œuvre Sociale. Les charges de ces institutions représentent environ 93.054.000 francs et les recettes 47.380.000 francs (budgets 2015); le besoin en trésoreries cumulées est évalué à environ 28.400.000 francs annuellement.

Le deuxième crédit-cadre concerne les institutions d'éducation spécialisée, soit aujourd'hui les entités suivantes: la Fondation Jeanne-Antide, la Fondation l'enfant c'est la vie, la Fondation Les Billodes, la Fondation J. et M. Sandoz et la Fondation Borel. Les charges de ces institutions représentent environ 31.265.000 francs et les recettes 10.771.000 francs (budgets 2015); le besoin en trésoreries cumulées est estimé à environ 12.600.000 francs annuellement. A noter que la Fondation Sombaille Jeunesse – Maison des jeunes ne sollicite pas de cautionnement auprès de l'Etat, passant cas échéant pour ce faire par la Ville de La Chaux-de-Fonds. L'institution de Sombaille Jeunesse dépendait en effet de La Chaux-de-Fonds avant de fusionner avec la Maison de Jeunes, en août 2008, pour devenir la fondation susmentionnée, qu'on connaît aujourd'hui.

Le troisième crédit-cadre ne concerne qu'un des organismes de soutien, la Fondation Neuchâtel Addictions (FNA); les autres organismes aidés financièrement par le SIAM (la Fédération suisse des sourds, pro infirmis, etc.) ne le sont que modestement, par une décision de subventionnement et non, comme pour la FNA, en assumant un déficit d'exploitation. Les charges de la FNA représentent environ 10.623.000 francs et ses recettes 4.445.000 francs (budgets 2015); le besoin en trésorerie est évalué à environ 4.000.000 francs annuellement.

Enfin, le quatrième crédit-cadre concerne les écoles spécialisées, soit aujourd'hui les entités suivantes: le "domaine de compétences école spécialisé" de la Fondation Les Perce-Neige, la Fondation du Centre pédagogique de Malvilliers et la Fondation du CERAS. Les charges de ces institutions représentent environ 33.200.000 francs et les recettes 5.700.000 francs (budgets 2015); le besoin en trésoreries cumulées est estimé à environ 16.500.000 francs annuellement.

2.3. Situation financière actuelle des institutions sociales, des institutions d'éducation spécialisée, des organismes de soutien et des écoles spécialisées

Ces dernières années, les exercices comptables démontrent que les institutions, organismes et écoles ont pu présenter des résultats d'exploitation du plus en plus proches de leurs budgets, ce qui rend fiable le montant des crédits-cadre qu'on retrouve plus loin.

S'agissant des mouvements importants de trésorerie, il faut savoir que les institutions et organismes sont appelés à projeter leurs dépenses en y intégrant les charges d'investissement, comme évoqué ci-dessus, et leurs recettes, en tenant compte d'une bonne gestion des débiteurs.

Conformément aux dispositions légales relatives au subventionnement – en tout cas aussi longtemps que l'institution ou l'organisme sera aidé financièrement dans le cadre du système de couverture de déficit – la subvention cantonale n'est octroyée qu'à raison de 80% de ce qui aura été budgété pour l'année considérée, et ceci par le biais de versements planifiés de janvier à octobre, la clôture des comptes effectuée l'année suivante permettant de verser le solde.

3. CAUTIONNEMENTS

3.1. Conditions des cautionnements

L'art. 8, al. 7 RLFinEC prévoit que les cautions et autres garanties sont allouées pour une période limitée à 5 ans pour la couverture du fonds de roulement, mais au maximum 25 ans, pour le financement d'investissements. De plus, il a été institué que le cautionnement ferait l'objet d'une rémunération qui se situe entre 0,5 et 1,5%, puisque considéré comme un engagement de l'Etat. L'annexe 1 de l'article susmentionné, telle que prévue à son alinéa 9, détaille les critères déterminant le taux d'intérêt des cautionnements. Celui-ci variera donc en fonction des circonstances.

Une période de validité des crédits-cadre garantis de 4 ans vous est proposée. Quelques incertitudes caractérisant actuellement le domaine des institutions, des organismes et des écoles spécialisées incitent le Conseil d'Etat à ne pas utiliser le maximum temporel autorisé par la loi (5 ans).

On citera ainsi, sans exhaustivité:

- la baisse observable du nombre de placements effectués par d'autres cantons, ce qui réduit d'autant les recettes;
- la vraisemblable création de places nouvelles, vu le maintien en vie, l'accroissement de la qualité de vie et l'allongement de la vie de nombreux bénéficiaires, qui entraîneront rapidement des charges supplémentaires;
- le recul de l'octroi de rentes de l'assurance-invalidité, qui ne permet pas aux entités de facturer le montant de ces rentes comme contribution à l'hébergement;
- les changements prévisibles du subventionnement de l'OFAS, s'agissant des prestations ambulatoires, modifiant la donne en matière d'aide fédérale;

- l'introduction des contrats de prestations, en principe dès 2017, qui devrait faire baisser les besoins en trésorerie, puisque l'Etat verserait l'entier de son subventionnement durant l'année comptable considérée.

Le décret qui vous est soumis autorise donc le cautionnement des quatre crédits-cadre pour une durée limitée à quatre ans.

S'agissant des critères qui déterminent la rémunération, le premier critère de l'annexe citée indique que seul un emprunt justifié par un investissement de plus de 5 ans est majoré de 0,25%. Le cautionnement des engagements des institutions, organismes et écoles ne se situeront donc qu'entre 0,5 et 1,25%; c'est cette dernière somme qui a été retenue pour les calculs prévisionnels. Le taux finalement appliqué à chaque institution sera déterminé ultérieurement.

3.2. Montants des crédits d'objet

Comme mentionné au chapitre 2.1., les crédits-cadre sont composés de crédits d'objet, dont on trouve le détail ci-après.

Institutions sociales	Montant annuel du crédit d'objet
Fondation alfaset	6.400.000.—
Secteur adultes de la Fondation Les Perce-Neige	12.300.000.—
Fondation des Foyers Handicap	1.350.000.—
Fondation Goéland	1.700.000.—
Fondation des adultes en difficultés sociales	2.400.000.—
Fondation Ressource	1.550.000.—
Le Devens	2.700.000.—
Montant du premier crédit-cadre	28.400.000.—

Institutions d'éducation spécialisée	Montant annuel du crédit d'objet
Fondation Jeanne-Antide	1.500.000.—
Fondation l'enfant c'est la vie	6.000.000.—
Fondation Les Billodes	1.400.000.—
Fondation J. et M. Sandoz	1.300.000.—
Fondation Borel	2.400.000.—
Montant du deuxième crédit-cadre	12.600.000.—

Organismes de soutien	Montant annuel du crédit d'objet
Fondation Neuchâtel Addictions	4.000.000.—
Montant du troisième crédit-cadre	4.000.000.—

Ecoles spécialisées	Montant annuel du crédit d'objet
Ecole spécialisée de la Fondation Les Perce-Neige	8.300.000.—
Fondation du CERAS	3.200.000.—
Fondation du Centre pédagogique de Malvilliers	5.000.000.—
Montant du quatrième crédit-cadre	16.500.000.—

3.3. Montants des crédits-cadre et des cautionnements

Le montant de chaque crédit-cadre à cautionner annuellement a fait l'objet d'une calculation basée sur l'observation de la réalité des trois dernières années d'exercice (2013, 2014 et 2015) des entités concernées, citées au chapitre 2.2. Par principe de prudence, les conditions les moins avantageuses ont été retenues.

Le tableau ci-dessous résume donc les crédits-cadre à cautionner en 2016 et 2017, et donne l'indication du montant du cautionnement, calculé à 1,25%.

	Montant annuel à cautionner	Montant de la rémunération
Premier crédit-cadre, concernant les institutions sociales	28.400.000.—	355.000.—
Deuxième crédit-cadre, concernant les institutions d'éducation spécialisée	12.600.000.—	157.500.—
Troisième crédit-cadre, concernant les organismes de soutien	4.000.000.—	50.000.—
Quatrième crédit-cadre, concernant les écoles spécialisées	16.500.000.—	206.250.—
Total crédits-cadre	61.500.000.—	768.750.—

4. CONSEQUENCES FINANCIERES

La rémunération des cautionnements s'ajoutera donc aux charges des institutions, organismes ou écoles, en majorant de fait le coût effectif de la journée ou de la prestation proposée; cette augmentation se retrouvera finalement à la charge des organismes financeurs, dont l'Etat en partie, mais aussi les autres cantons, qui placent des ressortissants dans les institutions neuchâteloises, voire de certains – mais très rares – bénéficiaires aux revenus suffisants pour contribuer entièrement à leur frais de placement.

Comme évoqué au chapitre 3.1., il convient en effet de rappeler que les institutions accueillent un certain nombre de bénéficiaires placés par d'autres cantons et que ces derniers assument alors le coût effectif complet des journées ou des prestations convenues en faveur de leurs ressortissants.

La rémunération des cautionnements, qui peut de prime abord apparaître comme contradictoire, répond à une certaine logique dans la mesure où l'Etat pourrait, comme on l'a expliqué ci-dessus, voir ses propres conditions d'emprunt péjorées dans le prolongement des cautionnements émis.

Par ailleurs, on peut aussi rappeler que l'un des objectifs de la LFinEC vise à améliorer les flux de trésorerie, ce qui devrait permettre une réduction du recours à l'emprunt et par conséquent une diminution des montants cautionnés par rapport à la situation actuelle.

Enfin, ces cautionnements permettent aux institutions, organismes ou écoles de faire des économies grâce aux conditions d'intérêts plus favorables que ceux qui seraient octroyés par les banques, eu égard aux risques encourus.

5. CONSEQUENCES POUR LE PERSONNEL

Le présent projet n'a aucune conséquence quant au personnel, que ce soit celui de l'administration ou celui des institutions, organismes ou écoles mandataires.

6. CONSEQUENCES POUR LES COMMUNES

Le présent projet n'a aucune conséquence pour les communes.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Aux termes de l'article 38 LFinEC, des crédits d'engagement sont requis pour l'octroi de cautionnements. Le Conseil d'Etat est lui-même compétent pour ouvrir un crédit d'engagement allant jusqu'à 700.000 francs. Au-delà, comme en l'espèce, le crédit d'engagement doit revêtir la forme d'un décret du Grand Conseil (art. 42 al. LFinEC).

Par ailleurs, l'art. 36 LFinEC prévoit que les dépenses nouvelles uniques de plus de 7 millions de francs et les dépenses nouvelles renouvelables de plus de 700.000 francs par an soient soumises à la majorité qualifiée du Grand Conseil. Compte tenu du montant total annuel à cautionner, c'est bien une majorité qualifiée du Grand Conseil qui doit avaliser le décret.

8. CONCLUSION

L'aspect très formel de la décision de l'octroi de ces quatre crédits-cadre, par décret, n'en diminue pas la portée; le Grand Conseil, en acceptant le décret qui lui est soumis, appuie les institutions sociales, les institutions d'éducation spécialisée, les organismes de soutien et les écoles spécialisées dans leurs missions.

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

Neuchâtel, le 26 mai 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret portant octroi de quatre crédits-cadre d'un montant total de 61.500.000 francs, destinés au cautionnement du fonds de roulement des institutions sociales, des institutions d'éducation spécialisée, des organismes de soutien et des écoles spécialisées

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi du 11 décembre 1972 sur les mesure en faveur des personnes invalides (LMPI)

vu la loi du 22 novembre 1967 sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents du canton (LESEA)

vu les articles 37, 38 et 42 LFinEC, et l'article 8 RLFinEC,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 2015,

décède:

Article premier Le Conseil d'Etat est autorisé à donner le cautionnement simple, à concurrence:

- d'un 1^{er} crédit-cadre de 28.400.000 francs en garantie des emprunts bancaires souscrits par les institutions sociales, nécessaires à leurs fonds de roulement;
- d'un 2^{ème} crédit-cadre de 12.600.000 francs en garantie des emprunts bancaires souscrits par les institutions d'éducation spécialisée, nécessaires à leurs fonds de roulement;
- d'un 3^{ème} crédit-cadre de 4.000.000 francs en garantie des emprunts bancaires souscrits par les organismes de soutien, nécessaires à leurs fonds de roulement;
- et d'un 4^{ème} crédit-cadre de 16.500.000 francs en garantie des emprunts bancaires souscrits par les écoles spécialisées, nécessaires à leurs fonds de roulement.

Art. 2 Les cautionnements sont accordés pour une durée limitée à 4 ans dès la date d'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3 Les cautionnements font l'objet d'une rémunération conformément à l'annexe 1 de l'art. 8, al. 9 RLFinEC.

Art. 4 ¹Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

²Il est soumis au referendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

La secrétaire générale,