



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret concernant les demandes de crédits
supplémentaires au budget 2015 (supplément 2015)**

(Du 06 juillet 2015)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés,

RESUME

Conformément aux dispositions des articles 45 et 46 de la nouvelle loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, ainsi que de l'article 37, alinéa 3, de son règlement général d'exécution (RLFinEC), toute demande de dépassement de crédit de plus de 700.000 francs qui n'est pas intégralement compensée relève de la compétence du Grand Conseil et doit faire l'objet d'une demande de crédit supplémentaire.

Le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil les crédits supplémentaires non intégralement compensés de plus de 700.000 francs lors de la session précédant les vacances d'automne, dans un rapport consolidé accompagné d'un projet de décret. Les demandes qui ne peuvent pas être traitées dans le délai de cette procédure pourront encore faire l'objet d'un rapport spécifique à chaque demande d'ici la fin de l'année 2015.

Les demandes de crédits supplémentaires portent sur un montant de 3.700.000 francs au titre de charges de fonctionnement, et sont associées à des compensations pour un montant de 250.000 francs. Une compensation intégrale des crédits supplémentaires présentés étant difficilement envisageable, tout comme un renoncement aux dépenses, il en résulte par conséquent des charges nettes supplémentaires de fonctionnement de 3.450.000 francs.

Aucun crédit supplémentaire n'a été demandé au titre de charges d'investissement.

1. DEMANDES DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

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

Il est rappelé que les dépassements de crédits doivent correspondre à la différence entre les dépenses probables pour 2015 et le montant prévu au budget 2015. Ainsi, toute demande de dépassement de crédit de plus de 700.000 francs qui n'est pas

intégralement compensée relève de la compétence du Grand Conseil et fait l'objet d'une demande de crédit supplémentaire (art. 37, al. 3 RLFinEC).

Le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil les crédits supplémentaires non intégralement compensés de plus de 700.000 francs lors de la session précédant les vacances d'automne, dans un rapport consolidé accompagné d'un projet de décret. Les demandes qui ne peuvent pas être traitées dans le délai de cette procédure pourront encore faire l'objet d'un rapport spécifique à chaque demande d'ici la fin de l'année 2015.

En cas d'urgence, lorsque l'engagement de la dépense ne peut être différé et que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour ouvrir lui-même le crédit supplémentaire, il peut autoriser l'unité administrative concernée à engager des dépenses avant qu'un crédit supplémentaire ne soit ouvert par le Grand Conseil, moyennant l'accord préalable de la COFI. Il soumet le crédit urgent à la ratification du Grand Conseil au cours de la première session qui suit l'engagement des dépenses et expose les raisons pour lesquelles il a adopté la voie d'urgence.

Tout dépassement budgétaire non intégralement compensé de plus de 700.000 francs qui ne peut plus être soumis au législatif avant la fin de l'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 3.700.000 francs. Ces crédits supplémentaires sont associés à des compensations pour un montant de 250.000 francs. Une compensation intégrale des crédits supplémentaires présentés étant difficilement envisageable, tout comme un renoncement aux dépenses, il en résulte par conséquent des charges nettes supplémentaires de fonctionnement de 3.450.000 francs.

2.1. Service pénitentiaire – Placements hors canton (mesures pénales) (compte 351260)

Crédit supplémentaire de 1.600.000 francs

La rubrique 351260 enregistre les dépenses liées aux placements hors canton concernant la détention avant jugement (DAJ), les peines et les mesures. Pour ces dernières, le budget a été repris par le service pénitentiaire (SPNE) en 2015 et était auparavant géré par l'office de l'action sociale. Par conséquent, malgré un transfert d'information effectué entre les deux services concernés, le SPNE n'a pas de recul par rapport à la gestion de ce budget, et à la croissance qu'il enregistre.

Par rapport à l'état des lieux lors de l'établissement du budget 2015, c'est-à-dire en avril 2014, le nombre de personnes placées a augmenté: s'il est stable au niveau des longues peines, il y a eu une forte augmentation de personnes détenues exécutant de courtes peines (+56%) et des mesures institutionnelles (+28%). Pour ces dernières, le budget prévoyait par ailleurs un coût journalier moyen de 340 francs, qui se révèle sous-estimé de 100 francs par jour après quatre mois d'exercice. Cela est atténué par une diminution des placements DAJ hors canton.

Cette hausse des situations n'était pas prévisible; elle s'inscrit dans la fluctuation du nombre de jugements rendus année après année, ainsi que dans la variabilité des sanctions prononcées et des typologies des personnes condamnées. L'utilisation plus

intense des établissements dépendant du SPNE se fait au profit de peines, et non de mesures plus coûteuses. La prise en charge actuelle n'est en effet pas à même de les encadrer.

Il en résulte une augmentation de charges de 1.850.000 francs. Afin de limiter cette augmentation, des mesures ont été prises par le SPNE malgré la difficulté de dégager des places de détention en période de travaux dans les établissements: 4 cellules seront doublées à l'Etablissement d'exécution des peines de Bellevue dès que possible. Selon la planification des travaux et du déplacement de la centrale, 8 places peuvent être gagnées dans les annexes courant octobre 2015. Si ces mesures sont mises en place et pour autant qu'il n'y ait pas d'augmentation du nombre de personnes exécutant des sanctions, nous estimons pouvoir réduire l'écart de 1.850.000 francs à 1.600.000 francs.

Compensation de 250.000 francs

L'augmentation des placements hors cantons (mesures pénales) sera partiellement compensée par une diminution de charges de 130.000 francs sur la rubrique 313070 "Produits alimentaires" et de 120.300 francs sur la rubrique 313200 "Rémunération" du service pénitentiaire.

Aucune compensation n'a pu être présentée sur le solde restant de 1.350.000 francs. Des compensations seront toutefois recherchées d'ici le traitement de cette demande par le Grand Conseil ou d'ici à la fin de l'exercice.

2.2. Service des institutions pour adultes et mineurs – Institutions hors canton pour mineurs (compte 365365)

Crédit supplémentaire de 1.300.000 francs

Lors du bouclage des comptes 2014, le service des institutions pour adultes et mineurs (SIAM) a enregistré un dépassement de 1.400.000 francs par rapport au budget 2014. Cette variation est due, d'une part, à une augmentation d'environ 10% du nombre de journées de mineurs neuchâtelois placés dans les institutions hors canton et à une évolution importante du prix de journée de certaines institutions.

Connue trop tardivement, cette évolution n'a pas pu être inscrite dans le budget 2015.

Selon les estimations effectuées à fin avril 2015, le SIAM confirme malheureusement l'importance de l'augmentation de ces charges d'intensité. D'une manière générale, l'évolution de ces charges est difficilement prévisible pour le service, étant donné que c'est la justice qui ordonne ces placements dans la quasi-totalité des situations. Toutefois, et malgré ces facteurs imprévisibles, le service planche sur un système permettant de suivre au plus près l'évolution de ces charges.

Compensation

Aucune compensation n'a pu être présentée. Des compensations seront toutefois recherchées d'ici le traitement de cette demande par le Grand Conseil ou d'ici à la fin de l'exercice.

2.3. Service de l'action sociale – Intérêts et frais du contentieux (compte 366311)

Crédit supplémentaire de 800.000 francs

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. Ainsi, dès l'année 2007, le Département de la santé et des affaires sociales (DSAS) avait mis en place 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 des intérêts moratoires et des frais de poursuite. Concrètement, les assureurs transmettaient à l'office cantonal de l'assurance-maladie 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. Passé ce délai de 12 mois, l'insolvabilité tombait et l'assureur était 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 1^{er} 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.

Indépendamment du fait que la charge des intérêts et frais de poursuite 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 en premier lieu au changement de base légale. Avec l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2012, de l'article 64a LAMal révisé, 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 et plus particulièrement ceux inhérents à la procédure de poursuite ainsi que les frais de saisie.

Compensation

Aucune compensation n'a pu être présentée. Des compensations seront toutefois recherchées d'ici le traitement de cette demande par le Grand Conseil ou d'ici à la fin de l'exercice.

3. CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE D'INVESTISSEMENT

Aucun crédit supplémentaire d'investissement n'est demandé.

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 3.700.000 francs au titre de charges de fonctionnement, et sont associées à des compensations pour un montant de 250.000 francs. Une compensation intégrale des crédits supplémentaires présentés étant difficilement envisageable, tout comme un renoncement aux dépenses, il en résulte par conséquent des charges nettes supplémentaires de fonctionnement de 3.450.000 francs.

Au regard des dispositions relatives au frein à l'endettement, la marge de manœuvre financière au niveau du budget 2015 est extrêmement restreinte. Le budget 2015 présente un degré d'autofinancement des investissements de 70,25%, soit juste supérieur au minimum de 70% requis par la loi sur les finances. La première évaluation probable des comptes 2015 effectuée en juin 2015, comprenant entièrement les demandes de crédits supplémentaires du présent rapport, ne laisse pas entrevoir une marge de manœuvre financière, dans la mesure où le résultat du compte de fonctionnement devrait afficher un excédent de charges de 32,3 millions de francs, entraînant ainsi les comptes 2015 hors des limites du frein à l'endettement.

Au vu de l'expérience des années précédente, il n'est pas exclu que le résultat final ordinaire 2015 soit meilleur que les prévisions établies en juin. La prudence est néanmoins de mise et il n'est pas non plus acquis que le scénario des exercices précédents se répète. La deuxième évaluation probable des comptes 2015 effectuée au cours du mois de septembre permettra d'affiner l'analyse quant à la situation financière. Dans l'intervalle, des instructions ont été données aux services pour tenter de limiter les charges courantes dans la deuxième moitié de l'exercice.

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 700.000 francs, faisant l'objet du présent rapport, ne requiert pas la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (art. 36, al. 1, de la loi sur les finances de l'Etat et des communes, du 24 juin 2014).

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 700.000 francs permettent d'ajuster les dotations budgétaires en fonction des dépenses prévisibles pour l'année 2015.

Le Conseil d'Etat relève que la maîtrise des charges implique le respect des dotations budgétaires adoptées par le Grand Conseil et que l'octroi de crédits supplémentaires, uniquement quand ils sont liés à des dépenses extraordinaires non récurrentes, découle de transferts de charges d'autres collectivités publiques ou de facteurs externes sur lesquels l'Etat n'a pas d'emprise à court terme.

Nous invitons votre autorité à prendre acte de ce rapport et à adopter le décret ci-joint.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 6 juillet 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret **concernant un supplément au budget 2015 (supplément 2015)**

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 6 juillet 2015,

décède:

Article premier ¹Des crédits supplémentaires de fonctionnement pour un montant total de 3.700.000 francs sont ouverts au titre d'un supplément au budget 2015.

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:

La présidente,

La secrétaire générale,

Supplément 2015

[en Fr.]						
	Crédits suppl. 2015	Compen- sations	Augmentation nette	Comptes 2014	Budget 2015	Budget 2015 disponible y.-c. crédit supplémentaire
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(2)+(6)
TOTAL	3'700'000	-250'000	3'450'000			
DÉPARTEMENT DE LA JUSTICE, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA CULTURE	2'900'000	-250'000	2'650'000			
Service pénitentiaire	1'600'000	-250'000	1'350'000			
351260 Placements hors canton (mesures pénales)	1'600'000			8'113'532	10'900'000	12'500'000
<u>Compensations / financement</u>						
313070 Produits alimentaires		-130'000				
313200 Rémunération		-120'000				
Service des institutions pour adultes et mineurs	1'300'000	0	1'300'000			
365365 Institutions hors canton pour mineurs	1'300'000			5'172'882	3'700'000	5'000'000
<u>Compensations / financement</u>						
-		0				
DÉPARTEMENT DE L'ÉCONOMIE ET DE L'ACTION SOCIALE	800'000	0	800'000			
Service de l'action sociale	800'000	0	800'000			
366311 Intérêts et frais du contentieux	800'000			0	1'000'000	1'800'000
<u>Compensations / financement</u>						
-		0				

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. DEMANDES DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES	1
2. CREDITS SUPPLEMENTAIRES DE FONCTIONNEMENT	2
2.1. Service pénitentiaire – Placements hors canton (mesures pénales)	2
2.2. Service des institutions pour adultes et mineurs – Institutions hors canton pour mineurs	3
2.3. Service de l'action sociale – Intérêts et frais du contentieux	4
3. CREDIT SUPPLEMENTAIRE D'INVESTISSEMENT	4
4. INCIDENCES SUR LES EFFECTIFS	5
5. INCIDENCES SUR LES COMMUNES	5
6. INCIDENCES FINANCIERES	5
6.1. Redressement des finances	5
7. REFORME DE L'ETAT	6
8. VOTE DU GRAND CONSEIL	6
9. CONCLUSIONS	6
Décret concernant un supplément au budget 2015 (supplément 2015)	7
Annexe Détail crédits supplémentaires	8