



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre
d'engagement d'un montant total de 67'500'000 francs,
destinés au cautionnement du fonds de roulement des
institutions sociales, et des écoles spécialisées**

(du 4 novembre 2019)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Les institutions sociales, hébergeant des adultes pour y résider ou y travailler en milieu protégé, ainsi que les écoles spécialisées, accueillant des mineurs pour y suivre un enseignement spécialisé, dépendent d'un subventionnement de l'État. 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'État.

En 2015, le Grand Conseil acceptait un décret portant octroi de quatre crédits-cadre d'un montant total de 61.500.000 francs, pour une durée de 4 ans, destinés au cautionnement du fonds de roulement des institutions sociales, des institutions d'éducation spécialisée, des organismes de soutien et des écoles spécialisées.

Dès 2019, les institutions d'éducation spécialisée sont subventionnées par le biais de contrats de prestation, un nouveau système de financement permettant à leurs trésoreries d'être suffisantes pour couvrir leurs charges. Par ailleurs, et s'agissant des cautionnements, il n'y a plus lieu de distinguer les organismes de soutien des institutions sociales ; enfin, dans l'objectif de simplifier les démarches administratives, il a été décidé de regrouper les cautionnements des deux secteurs restants sous un même et seul crédit-cadre, pour un montant total de 67'500'000 francs.

1. INTRODUCTION

Les institutions sociales accueillent des adultes en situation de handicap, souffrant d'addiction ou en grandes difficultés sociales ; 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) ; leur surveillance est assurée respectivement par le

service d'accompagnement et d'hébergement de l'adulte (SAHA), pour le DJSC, et par l'office de l'enseignement spécialisé (OES), pour le DEF.

Conformément aux dispositions légales relatives au subventionnement – en tout cas aussi longtemps que l'entité est aidée financièrement dans le cadre du système de couverture de déficit –, la subvention cantonale n'est octroyée qu'à raison de 80% de ce qui est 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.

Par conséquent, en raison du mode de financement, toutes ces entités, dont la forme juridique est 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, ou encore une ou plusieurs sources de subventionnement public.

Les emprunts que ces institutions ou écoles font auprès de banques de la place requièrent des cautionnements (ou garanties) qui sont assurés par l'État. Ces cautionnements sont indispensables aux entités dont les actifs seraient difficiles à réaliser, les instituts bancaires pourraient refuser un emprunt ; à celles qui bénéficieraient de biens réaffectables, par exemple des biens immobiliers, le risque d'un intérêt coûteux subsiste.

2. CONTEXTE

2.1. Cautionnement de l'État et LFinEC

En 2015, le Conseil d'État a présenté le rapport 15.021 au Grand Conseil pour une demande de quatre crédits-cadre, de 61.500.000 francs sur une durée de 4 ans. Ce crédit-cadre arrivant à échéance le 31 décembre 2019, il doit être renouvelé, mais pour une partie des entités seulement. En effet, les institutions d'éducation spécialisée connaissent maintenant un autre système de financement des placements de ressortissants d'autres cantons, leur permettant de couvrir leur besoin en trésorerie. Par ailleurs, suite à certaines des réformes menées, il n'y a plus lieu de distinguer les organismes de soutien des institutions sociales. Dès 2020 donc, seuls les secteurs des institutions sociales, dont les prestations ambulatoires du domaine de l'addiction font maintenant partie, et des écoles spécialisées, auront recours à l'emprunt pour leur fonds de roulement.

Conformément à la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), et à son règlement d'application, le (RLFinEC), du 20 août 2014, le Conseil d'État demande au Grand Conseil le renouvellement du crédit cadre d'engagement de ces institutions.

2.2. Emprunts destinés au fonds de roulement des institutions sociales et des écoles spécialisées

Afin de faciliter les démarches administratives, tant pour les fondations que pour les services, un crédit-cadre réunissant les secteurs des institutions sociales et des écoles spécialisées est soumis à votre autorité.

Il englobe les entités suivantes, sachant que les charges de ces institutions représentent 151'900'000 francs et les recettes 60'550'000 francs (budgets 2019, en chiffres arrondis) :

- la Fondation alfaset
- la Fondation Les Perce-Neige, secteurs adultes et mineurs
- la Maison de Vie (dont la gestion a été confiée à la Fondation Les Perce-Neige)
- la Fondation Foyer Handicap
- la Fondation en faveur des adultes en difficultés sociales (FADS)
- la Fondation Ressource
- la Fondation Addiction Neuchâtel
- la Fondation du Centre pédagogique de Malvilliers
- la Fondation du CERAS

3. CAUTIONNEMENTS

3.1. Conditions des cautionnements

Les conditions des cautionnements sont identiques à celles évoquées dans le rapport 15.021. Pour rappel, 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 et au maximum 25 ans pour le financement d'investissements. De plus, il a été institué que le cautionnement fait l'objet d'une rémunération qui se situe entre 0,5 et 1,5%, puisque considéré comme un engagement de l'État. L'annexe 1 de l'article susmentionné, telle que prévue à son alinéa 9, détaille les critères déterminant le taux d'intérêt des cautionnements. Le premier critère indique que seul un emprunt justifié par un investissement de plus de 5 ans est majoré de 0,25%. Les taux d'intérêt des cautionnements des entités ne se situeront donc qu'entre 0,5 et 1,25%, le taux finalement appliqué à chaque institution étant déterminé ultérieurement.

Une période de validité du crédit-cadre garanti de 4 ans est proposée, pour un cautionnement dont le montant total est de 67'500'000 francs.

On pourrait s'étonner d'un cautionnement dont le montant total est supérieur à celui de 2015 alors que le nombre d'entités concernées est moindre : il convient de comprendre que plusieurs facteurs influencent actuellement le domaine des institutions sociales et des écoles spécialisées.

On citera ainsi notamment :

- la baisse du nombre de placements effectués par d'autres cantons, qui peut diminuer d'autant les recettes. En effet, ces cantons assument alors le coût effectif complet des journées ou des prestations convenues en faveur de leurs ressortissants ;
- le recul de l'octroi de rentes de l'assurance-invalidité, représentant autant de contributions en moins de la part des bénéficiaires de prestations des institutions sociales ;
- les changements prévisibles du subventionnement de l'OFAS, s'agissant des prestations ambulatoires, modifiant la donne en matière d'aide fédérale ;
- la création de places rendues nécessaires par l'allongement de l'espérance de vie de nombreux bénéficiaires, qui entraîneront des charges supplémentaires (moyens auxiliaires, complexification de la prise en charge).

3.2. Montants des crédits d'objet

Comme mentionné ci-dessus, le crédit-cadre est composé de crédits d'objet, dont on trouve le détail ci-après :

Entités	Montant annuel du crédit d'objet
Fondation alfaset	9'000'000
Fondation Les Perce-Neige	37'000'000
Fondation Foyer Handicap	2'500'000
FADS	2'500'000
Fondation Ressource	500'000
Fondation Addiction Neuchâtel	6'000'000
Fondation du Centre pédagogique de Malvilliers	6'000'000
Fondation du CERAS	4'000'000
Montant du crédit-cadre	67'500'000

Les montants des crédits d'objet indiqués dans le tableau ci-dessus représentent les besoins maxima de liquidité en 2023.

Le montant total du cautionnement augmente de six millions de francs par rapport à 2015, malgré la diminution du nombre des entités concernées. Il a fait l'objet d'une calculation basée sur l'observation de la réalité des trois dernières années d'exercice (2017, 2018 et 2019) des entités concernées, ainsi que sur l'évolution prévisible des prestations pour ces quatre prochaines années. Force est de constater que, globalement, le besoin en trésorerie des institutions susmentionnées augmente chaque année de manière relativement sensible. Par ailleurs, les besoins de la Maison de Vie à Couvet (Perce-Neige) s'ajoutent à ceux du rapport précédent.

4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Conformément au MCH2, le principe de prise en compte des avantages (art. 11 LFinEC) implique que toutes les cautions et garanties fassent l'objet d'une rémunération. Ainsi, en raison du principe de transparence des coûts, cet avantage financier doit être facturé au partenaire, quand bien même la subvention annuelle versée à l'entité couvre la rémunération financière due par le partenaire. L'État encaissera donc une rémunération pour l'octroi des garanties.

La rémunération des cautionnements s'ajoutera donc aux charges des entités en majorant en conséquence le coût effectif de la journée ou de la prestation proposée (via le prix facturé). Cette augmentation se retrouvera finalement à charge des organismes financeurs, mais seulement partiellement à charge de l'État, en raison des placements des autres cantons dans les entités neuchâteloises et, dans de très rares situations, en raison de la capacité des bénéficiaires dont les revenus sont suffisants pour pouvoir contribuer à leurs frais de placement.

Par ailleurs, ces cautionnements permettent aux entités de faire des économies grâce aux conditions d'intérêts plus favorables que ceux qui seraient octroyés par les banques, eu égard aux risques encourus, et dès lors de moins coûter à l'État.

5. CONSÉQUENCES POUR LE PERSONNEL

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

6. CONSÉQUENCES 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'État 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 sept 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 ce crédit-cadre, par décret, n'en diminue pas la portée ; le Grand Conseil, en acceptant le décret qui lui est soumis, appuie les institutions sociales et les écoles spécialisées dans leurs missions.

En ce sens, nous invitons votre autorité à adopter le décret qui lui est soumis.

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

Neuchâtel, le 4 novembre 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret

portant octroi d'un crédit-cadre d'engagement d'un montant total de 67'500'000 francs, destinés au cautionnement du fonds de roulement des institutions sociales 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 (LMFI),

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'État, du 4 novembre 2019,

décète:

Article premier Le Conseil d'État est autorisé à donner le cautionnement simple, à concurrence d'un crédit-cadre d'engagement de 67'500'000 francs en garantie des emprunts bancaires souscrits par les institutions sociales et les écoles spécialisées (ci-après entités) nécessaires à leurs fonds de roulement.

Art. 2 Le Conseil d'État est compétent pour :

- identifier le cercle des entités bénéficiaires des cautionnements ;
- définir le montant maximal des cautionnements pour chacune des entités ;
- octroyer les cautionnements aux entités les sollicitant, dans les limites qu'il aura définies.

Art. 3 Les cautionnements sont accordés pour une durée de 4 ans dès la date d'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 4 Les cautionnements font l'objet d'une rémunération conformément à l'annexe 1 de l'art. 8, al. 9 RLFInEC.

Art. 5 ¹Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

²Il est soumis au referendum facultatif.

³Le Conseil d'État pourvoit à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

La secrétaire générale,