



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret concernant les demandes de crédits
supplémentaires au budget 2021 (suppléments 2021)**

(Du 5 juillet 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Conformément aux dispositions des articles 45 et 46 de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) 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'État soumet au Grand Conseil les crédits supplémentaires non intégralement compensés de plus de 700'000 francs lors de la session précédant les vacances scolaires d'automne, dans un rapport consolidé accompagné d'un projet de décret. Les dépassements qui ne peuvent pas être traités 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 2021.

Les demandes de crédits supplémentaires sollicitées par le biais du présent rapport concernent les charges du transfert comptabilisées dans le compte de résultats du service de la santé publique et du service de la culture et portent sur un montant total de 20'861'000 francs. Ces dépenses peuvent toutefois être partiellement compensées à hauteur de 6'930'000 francs (diminution des charges de 3'930'000 francs et augmentation des revenus de 3'000'000 francs). Le renoncement à ces dépenses n'étant pas envisageable, il en résulte une péjoration nette de 13'931'000 francs pour le compte de résultats de l'État.

Une partie des ressources supplémentaires sollicitées découle directement ou indirectement des conséquences liées à la crise sanitaire que notre canton traverse depuis 2020. Bien que celles-ci aient été identifiées et annoncées au travers des amendements soumis à votre Autorité à l'occasion du vote du budget 2021, certaines dépenses, notamment en matière de soutien aux acteurs culturels, nécessitent aujourd'hui des moyens plus importants qu'initialement envisagé en raison de décisions fédérales intervenues récemment. Un dépassement budgétaire intervient également au niveau des subventions versées pour les prestations en matière de santé.

Aucun crédit supplémentaire n'a été demandé au titre des dépenses d'investissement.

1. DEMANDES DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

Les dépassements de crédits correspondent à la différence entre les dépenses probables pour 2021 et le montant prévu au budget 2021. 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).

Conformément aux pratiques de ces dernières années et aux directives du département des finances et de la santé en matière de droit des crédits, le Conseil d'État soumet au Grand Conseil les crédits supplémentaires non intégralement compensés de plus de 700'000 francs lors de la session précédant les vacances scolaires d'automne, dans un rapport consolidé accompagné d'un projet de décret. Les dépassements qui ne peuvent pas être traités 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 2021.

En cas d'urgence, lorsque l'engagement de la dépense ne peut être différé et que le Conseil d'État 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. Un tel cas de figure s'est déjà produit en cours d'exercice 2021 par le biais du rapport du Conseil d'État à l'appui d'un projet de décret portant approbation d'un crédit supplémentaire urgent d'un montant de 2'500'000 francs pour l'engagement d'apprenti-e-s en première année de formation professionnelle initiale pour l'année scolaire 2021- 2022 (ratification du Grand Conseil lors de la session du mois de juin).

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 AU COMPTE DE RÉSULTATS

Les demandes de crédits supplémentaires au compte de résultats portent sur un montant total de 20'861'000 francs. Le renoncement à ces dépenses imprévues n'est pas envisageable et, compte tenu de l'état de situation actuel, ce montant ne peut être que partiellement compensé par le biais d'une diminution d'autres charges (3'930'000 francs) ou par une augmentation des revenus (3'000'000 francs). Compte tenu de ces améliorations, la péjoration nette au niveau du compte de résultats de l'État s'élève ainsi à 13'931'000 francs.

Lors de l'adoption du budget 2021, en décembre 2020, le Grand Conseil a voté de nombreux amendements relatifs aux conséquences financières de la crise sanitaire (voir rapport du Conseil d'État au Grand Conseil – Amendement COVID). Les estimations réalisées à l'époque étaient caractérisées par un contexte économique et sanitaire particulièrement instable et incertain. Les dépassements qui vous sont soumis aujourd'hui traduisent ainsi les difficultés rencontrées à l'époque pour appréhender de manière fiable l'évolution de certains coûts ainsi que la participation de la Confédération à leur prise en charge. Les deux demandes de crédit supplémentaire qui accompagnent ce rapport concernent les charges de transfert (groupe de charges 36) du service de la santé publique

et du service de la culture et, en ce qui concerne ce dernier, elles découlent, de manière directe des effets induits par des décisions prises récemment au niveau fédéral pour venir en aide aux acteurs culturels touchés par la crise de la COVID-19. Des explications plus détaillées sont formulées dans les paragraphes suivants.

2.1. Service de la santé publique (SCSP) – Crédit supplémentaire de 15'750'000 francs dans les charges de transfert (groupe 36) partiellement compensé à hauteur de 5'800'000 francs

Justification du crédit supplémentaire de 15'750'000 francs

Deux facteurs peuvent expliquer ce dépassement budgétaire qui intervient principalement en regard des subventions versées pour les prestations dispensées par le RHNe :

1) S'agissant des prestations hospitalières, le budget 2021 a été élaboré en tenant compte de l'évolution des années précédentes. Aujourd'hui, il apparaît que l'activité hospitalière est en augmentation, tant au niveau du nombre de cas que de la lourdeur de ceux-ci. Cela implique que le budget 2021 pour la part cantonale aux hospitalisations est sous-évalué de 10 millions de francs par rapport à ce qui devrait être la réalité annuelle.

Si toutes les factures n'ont pas encore été reçues, il apparaît que les écritures transitoires 2020 ont été sous-évaluées de 4,5 millions de francs environ, les cas de fin d'année ayant été particulièrement lourds en raison de la prise en charge de patients COVID. Les prévisions réalisées pour 2021 se basent aujourd'hui sur les projections de l'hôpital cantonal, en tenant compte d'une augmentation de l'activité. Rappelons qu'une marge d'erreur de 3% représente environ 5 millions de francs.

S'il ne peut se soustraire de la participation de l'État au financement des prestations hospitalières effectivement dispensées à la population neuchâteloise, le Conseil d'État constate néanmoins, une fois de plus, que les mécanismes de financement prévus par la LAMal induisent, de la part des acteurs publics comme des acteurs privés, une course aux volumes de prestations qui n'est soutenable ni du point de vue de la santé publique ni du point de vue financier (que l'on parle des finances publiques ou des primes d'assurance payées par les ménages).

Cette inquiétude a d'ores et déjà été partagée avec le Conseil d'administration de RHNe et sera encore thématifiée au cours des mois à venir dans l'optique de limiter les comportements inflationnistes des institutions de soins.

2) Les prestations de soins à domicile augmentent considérablement depuis quelques années. Le vieillissement de la population, la promotion du maintien à domicile dans le cadre de la planification médico-sociale pour personnes âgées, le virage ambulatoire dans la prise en charge médicale, le raccourcissement des durées d'hospitalisation, etc. expliquent ce développement. Les prestataires privés, indépendants ou institutionnels, occupent de plus en plus le terrain. Leur nombre a considérablement augmenté ces dernières années pour répondre à la demande qui dépasse largement les prévisions faites dans le cadre du budget de l'État. Le financement des prestations fournies doit être assumé par l'État en application des règles LAMal. Il s'agit donc de dépenses d'intensité représentant 1'250'000 francs que l'État doit prendre en charge.

Il faut aussi relever que le SCSP a par ailleurs déjà compensé au sein de son groupe de natures comptables 36 d'autres éléments comme les coûts de transition liés à la mise en œuvre des options stratégiques du CNP, la mise en œuvre des blocs opératoires 24/24 sur le site de la Chaux-de-Fonds et, pour moitié, le transfert de résidents du CNP vers des institutions relevant du SAHA (l'autre moitié de la compensation étant intervenue directement au SAHA).

Compensation proposée à hauteur de 5'800'000 francs

Le DFS peut compenser partiellement le crédit supplémentaire pour un montant de 5'800'000 francs. D'une part par la diminution budgétaire de 2'800'000 francs des charges financières prévues au service financier, grâce aux conditions du marché qui permettent toujours de se financer à des taux attractifs, contrairement à la hausse qui était prévue pour des emprunts effectués en 2020. D'autre part, une provision au service de la santé publique, sans rapport avec le crédit supplémentaire nécessaire, peut également être dissoute pour 3'000'000 francs suite à la réévaluation du risque pour lequel elle avait été créée. Compte tenu de ces éléments, la péjoration nette des comptes de l'État est au final de 9'950'000 francs.

2.2. Service de la culture (SCNE) – Crédit supplémentaire de 5'111'000 francs dans les charges de transfert (groupe 36) partiellement compensé à hauteur de 1'130'000 francs

Justification du crédit supplémentaire de 5'111'000 francs

Le 14 octobre 2020, la Confédération a adopté la loi COVID-19 dont l'article 11 traite des mesures spécifiques au domaine de la culture. Pour la mise en œuvre, une ordonnance a été adoptée. Cette dernière couvre la période allant du 26 septembre 2020 au 31 décembre 2021.

Elle prévoit que des aides financières pourront être allouées sous les formes suivantes :

- Indemnisation des entreprises culturelles pour les pertes financières en lien avec l'annulation, le report ou à la tenue sous une forme réduite de manifestations ou de projets ;
- Indemnisation des actrices et acteurs culturel-le-s pour leurs pertes de revenu liées à l'annulation, au report ou à la tenue sous une forme réduite d'événements ou de projets culturels. Ils-elles peuvent également demander une indemnisation pour des engagements qui n'ont pas pu être convenus (contrats non-planifiés) ;
- Soutien aux entreprises culturelles par des contributions financières à des projets de transformation visant l'adaptation aux nouvelles circonstances induites par la pandémie de COVID-19 ;
- Aide d'urgence destinée aux actrices et acteurs culturel-le-s par le biais de Suisse Culture Sociale ;
- Soutien financier aux associations culturelles non professionnelles par le biais des associations faitières compétentes.

Les cantons sont chargés de mettre en application les trois premières dispositions évoquées ci-dessus (indemnisation des entreprises culturelles, des acteurs-trices culturel-le-s ainsi que soutiens aux projets de transformation). Le financement des enveloppes est pris en charge à hauteur de 50% par la Confédération et à 50% par les cantons.

Durant l'année 2021, la Confédération va mettre à disposition du canton de Neuchâtel un montant total de 6'738'000 francs se composant d'un premier apport 3'186'000 francs annoncé fin 2020 ainsi que d'un financement complémentaire validé en juin 2021 de 3'552'000 francs. Ces éléments n'étaient pas connus lors de l'établissement du budget 2021. Pour bénéficier de l'entier de la part de la Confédération, le canton a l'obligation

d'apporter une somme équivalente. Un apport de la Loterie romande (LoRo) de 1'627'000 francs au titre du solde de la participation 2020 peut être pris en considération.

En résumé, cette demande de crédit supplémentaire s'inscrit dans le contexte d'une aide financière globale de 13'476'000 francs en faveur des acteurs culturels qui se répartit de la manière suivante :

- Part fédérale : 6'738'000 francs (comptabilisation via natures 37/47) ;
- Part LoRo : 1'627'000 francs (comptabilisation via natures 37/47) ;
- Part cantonale : 5'111'000 francs (comptabilisation via nature 36 et objet de la présente demande de crédit supplémentaire).

Compensation proposée à hauteur de 1'130'000 francs

Le DESC compense en partie le crédit supplémentaire pour un montant de 1'130'000 francs, conformément aux moyens prévus (de manière insuffisante puisque les décisions fédérales n'étaient pas encore connues) dans le cadre de l'amendement du budget 2021. D'un point de vue technique, il faut rappeler que ce montant a été affecté dans une unité administrative comptable « COVID » permettant ensuite la compensation des charges supplémentaires du service par une diminution de même nature comptable sur l'entité spécifiquement créée. Compte tenu de cet élément, la péjoration nette des comptes de l'État est au final de 3'981'000 francs.

3. CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES AU COMPTE DES INVESTISSEMENTS

Aucun crédit supplémentaire d'investissement n'est demandé.

4. INCIDENCES POUR LES COMMUNES

Les demandes de crédits supplémentaires n'ont pas d'incidence financière sur les communes.

5. INCIDENCES FINANCIÈRES

Le détail des crédits supplémentaires est présenté avec le décret.

Les demandes de crédits supplémentaires au compte de résultats portent sur un montant de 20'861'000 francs. Des compensations partielles sont proposées à hauteur de 6'930'000 francs, dont 3'930'000 francs de diminution d'autres charges et 3'000'000 francs d'augmentation des revenus (dissolution d'une provision au SCSP).

Pour rappel, le budget 2021 adopté par Grand Conseil le 1^{er} décembre 2020 respectait les dispositions relatives au frein à l'endettement (art. 30 LFinEC) avec :

- Un bénéfice du compte de résultats de 7'997'800 francs, supérieur à 1% du découvert au bilan à fin 2019 (5'415'036 francs) ;

- Des dépenses nettes d'investissement représentant 4% des revenus déterminants, soit une proportion conforme à la limite minimale imposée (4%) ;
- Un degré d'autofinancement de 70% également conforme à la limite minimale découlant du mécanisme (70%).

En intégrant ces crédits supplémentaires et leurs compensations partielles, représentant des charges supplémentaires de 16'931'000 francs et des revenus supplémentaires de 3'000'000 francs, les limites relatives au frein à l'endettement, atteintes de justesse au budget, ne sont dès lors plus respectées. Toutes choses restant égales par ailleurs, les nouvelles valeurs s'établiraient ainsi :

- Excédent de charges du compte de résultats de 5'933'200 francs ;
- Dépenses nettes d'investissement toujours égales à 4% des revenus déterminants (4,00% au lieu de 4,01%) ;
- Degré d'autofinancement de 51%.

Les valeurs communiquées ci-dessus doivent être appréhendées avec prudence puisqu'elles tiennent uniquement compte des deux crédits supplémentaires sollicités dans le cadre du présent rapport. Bien que l'exercice 2021 soit encore loin d'être terminé au stade de la rédaction de celui-ci et que d'autres éléments peuvent encore occasionner des variations importantes du compte de résultats jusqu'à la fin de l'année, le Conseil d'État a demandé aux services la même rigueur que par le passé dans l'engagement des dépenses de sorte à compenser dans toute la mesure du possible ces dépenses supplémentaires durant la fin de l'exercice.

En outre, le Conseil d'État examinera lors du bouclage des comptes, l'opportunité d'envisager un prélèvement supplémentaire de la réserve de politique conjoncturelle pour neutraliser l'impact des dépenses strictement liées à la pandémie.

6. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

Les demandes de crédits supplémentaires n'ont pas de conséquences sur le personnel de l'État.

7. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES ET CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

S'agissant d'un rapport financier visant essentiellement à autoriser des dépenses supplémentaires afin de respecter le droit des crédits en vigueur, il n'y a pas de commentaire particulier à faire sur cette thématique.

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'État 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. CONCLUSION

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 2021. Soit elles s'inscrivent directement ou indirectement dans les conséquences liées à la crise sanitaire, soit elles ont trait à des dépenses d'intensité et il n'est pas envisageable d'y renoncer.

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, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 5 juillet 2021

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant les demandes de crédits supplémentaires au
budget 2021 (suppléments 2021)

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'État, du 5 juillet 2021,

décède :

Article premier ¹Des crédits supplémentaires du compte de résultats pour un montant total de 20'861'000 francs sont ouverts en complément du budget 2021.

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

Art. 2 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

²Le Conseil d'État pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, La secrétaire générale,

Détail des crédits supplémentaires (suppléments 2021)

[CHF]	Crédits suppl. 2021	Compen- sations	Augmentation nette	Comptes 2020 ¹⁾	Budget 2021 y.-c. dépass. de crédit déjà accordé	Budget 2021 disponible y.-c. crédit suppl.
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(2)+(6)
TOTAL	20'861'000	-6'930'000	13'931'000			
DÉPARTEMENT DES FINANCES ET DE LA SANTÉ (DFS)	15'750'000	-5'800'000	9'950'000			
Service de la santé publique	15'750'000	-5'800'000	9'950'000			
SCSP 36 Charges de transfert	15'750'000			408'836'746	348'379'822	364'129'822
<u>Compensations</u>						
SFIN 34 Charges financières		-2'800'000				
SCSP 43 Revenus divers		-3'000'000				
DÉPARTEMENT DE L'ÉCONOMIE, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA CULTURE (DESC)	5'111'000	-1'130'000	3'981'000			
Service de la culture	5'111'000	-1'130'000	3'981'000			
SCNE 36 Charges de transfert	5'111'000			7'250'288	5'938'487	11'049'487
<u>Compensations</u>						
COVID ²⁾ 36 Charges de transfert		-1'130'000				

¹⁾ Le montant comprend la constitution des provisions pour les aides COVID 2020 aux partenaires.

²⁾ Correspond à l'unité administrative comptable créée pour tenir compte des amendements votés par le Grand Conseil.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	1
1. DEMANDES DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES	2
2. CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES AU COMPTE DE RÉSULTATS	2
2.1. Service de la santé publique (SCSP).....	3
2.2. Service de la culture (SCNE).....	4
3. CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES AU COMPTE DES INVESTISSEMENTS	5
4. INCIDENCES POUR LES COMMUNES	5
5. INCIDENCES FINANCIÈRES	5
6. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL	6
7. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES ET CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	6
8. VOTE DU GRAND CONSEIL	7
9. CONCLUSION	7
Décret concernant les demandes de crédits supplémentaires au budget 2021 (suppléments 2021)	8
ANNEXE :	
Annexe 1 : Détail des crédits supplémentaires	9