



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 72'000'000 francs, destinés au cautionnement du fonds de roulement des institutions sociales et des écoles spécialisées

d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement d'un montant de 4'500'000 francs, destinés au cautionnement d'un emprunt pour l'acquisition d'un bâtiment par la FADS

(Du 4 septembre 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Les institutions sociales pour adultes et les écoles spécialisées assument des tâches régaliennes déléguées et financées par l'État. Par leurs structures de financement et les modalités de versement des subventions, ces entités sont astreintes à contracter des emprunts pour assurer leurs trésoreries; ces emprunts doivent être garantis par des cautionnements de l'État.

En 2019, le Grand Conseil acceptait un décret portant octroi d'un crédit-cadre d'un montant total de 67'500'000 francs, pour une durée de 4 ans, destinés au cautionnement du fonds de roulement des institutions sociales pour adultes et des écoles spécialisées. Dans l'objectif de simplifier les démarches administratives, il avait été décidé de regrouper les cautionnements de ces secteurs sous un même et seul crédit-cadre.

Dès 2024, l'ensemble de ces partenaires seront sous contrat de prestations d'une durée de 2 ans. Un décalage financier et temporel entre les décaissements et les encaissements implique un besoin de fonds roulement pour l'ensemble des institutions. Le présent rapport regroupe les cautionnements des deux secteurs dans un seul crédit-cadre, pour un montant total de 72'000'000 francs.

Le présent rapport prévoit également un crédit d'engagement pour le cautionnement simple de 4'500'000 francs d'une durée de 15 ans, pour l'achat du bâtiment « Temps Présent » à la Chaux-de-Fonds, par la Fondation en faveur des adultes en difficultés sociales (FADS).

1. INTRODUCTION

Dans le Canton de Neuchâtel, les missions régaliennes dédiées à l'école spécialisée, ainsi qu'à l'accompagnement (hébergement, intégration) des personnes mineures ou adultes vivant avec un handicap, souffrant d'addiction ou en grandes difficultés sociales, sont principalement déléguées à des fondations de droit privé, lesquelles sont subventionnées par l'État.

Le financement des écoles spécialisées repose notamment sur la base du règlement transitoire d'exécution de la loi fédérale concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la

réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la confédération et les cantons (RPT) en matière de formation scolaire spéciale (REFOSCOS).

Les institutions partenaires considérées comme écoles spécialisées au sens du REFOSCOS sont la Fondation du Centre pédagogique de Malvilliers, la Fondation Les Perce-Neige et la Fondation du Centre régional d'apprentissages spécialisés, Berne, Jura, Neuchâtel (CERAS). Ces 3 institutions sont concernées par le besoin en cautionnement simple du présent rapport.

Enfin, les institutions sociales pour adultes offrant des prestations d'accompagnement (hébergement, intégration) sont au nombre de 6 : la Fondation Les Perce-Neige, la Fondation Alfaset, la Fondation Addiction Neuchâtel, la Fondation Foyer Handicap, la Fondation pour les adultes en difficultés sociales (FADS) ainsi que la Fondation Ressource. Elles sont toutes concernées par le présent rapport. Le cadre de leurs activités et leur financement dépendent notamment de la loi sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LInCA).

Le subventionnement de ces entités est sous la responsabilité de deux départements, le Département de la formation, de la digitalisation et des sports (DFDS) et le Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS) ; leur surveillance est assurée respectivement par l'Office de l'enseignement spécialisé (OESN) du service de l'enseignement obligatoire (SEEO), pour le DFDS et par le service d'accompagnement et d'hébergement de l'adulte (SAHA), pour le DECS.

Notons que les institutions sociales pour mineur-e-s sont placées sous la surveillance du service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ). Ces dernières ne sont pas concernées par le présent rapport compte tenu du fait qu'une autre alternative entre le décaissement et l'encaissement a été mise en place par le SPAJ.

2. CONTEXTE

Conformément aux dispositions légales relatives au subventionnement (article 25 Loi sur les subventions (LSub)), la subvention cantonale n'est octroyée qu'à raison de 80% pour l'année considérée. Le versement du solde est réalisé en principe après la clôture des comptes effectuée l'année suivante et la vérification par les services de surveillance. Cet élément, cumulé à d'autres mouvements de trésorerie entre le décaissement et l'encaissement, provoque des décalages financier et temporel.

Dans le but d'assurer la liquidité nécessaire afin de pouvoir honorer leurs décaissements, les institutions ou écoles doivent recourir à des emprunts bancaires. Les banques requièrent des cautionnements (ou garanties) qui sont assurés par l'État. Ces cautionnements sont indispensables au fonctionnement des partenaires.

2.1. Emprunts destinés aux fonds de roulement de fonctionnement des écoles spécialisées et des institutions sociales

En 2019, le Conseil d'État a présenté le [rapport 19.030](#) au Grand Conseil pour une demande d'autorisation à accorder un cautionnement simple aux institutions concernées par le biais d'un crédit-cadre d'engagement de 67'500'000 francs, sur une durée de 4 ans. Ce crédit-cadre arrivant à échéance le 31 décembre 2023, il doit être renouvelé.

Conformément à la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) du 24 juin 2014, et à son règlement d'application, le règlement général d'exécution de la loi sur les finances de l'État et des communes (RLFinEC), du 20 août 2014, le Conseil d'État demande au Grand Conseil le renouvellement du crédit cadre d'engagement destiné au cautionnement simple de ces institutions.

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 concerne les entités suivantes, sachant que les charges de ces institutions représentent 177'340'000 francs et les recettes 67'023'000 francs (budgets 2023, en chiffres arrondis) :

- la Fondation alfaset ;
- la Fondation Les Perce-Neige, secteurs adultes et mineurs, comprenant également la Maison de Vie de Couvet (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 (CPM) ;
- la Fondation du CERAS.

2.2. Emprunt destiné au projet de nouvel hébergement de la FADS

Dans le cadre de l'évolution des prises en charge des adultes en difficultés sociales, la FADS va acquérir le bâtiment « Temps présent » à La Chaux-de-Fonds pour la réalisation d'un nouvel hébergement.

Dans le mécanisme financier, il est notamment prévu un emprunt bancaire qui fait l'objet d'une demande de cautionnement simple.

3. CAUTIONNEMENTS

3.1 Conditions des cautionnements

Les conditions des cautionnements sont identiques à celles évoquées dans le rapport 19.030. Pour rappel, l'article 8 alinéa 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, telle que prévue à l'article 8 alinéa 9 RLFinEC, détaille les critères déterminant le taux d'intérêt des cautionnements (4 critères déterminants : la durée, le résultat, les liquidités et l'endettement). S'agissant du critère de la durée, 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.

Pour l'ensemble des cautionnements ci-dessous, seuls les montants effectifs seront demandés lors de la demande de crédit d'objet.

3.2 Cautionnements de fonds de roulement

Une période de validité du crédit-cadre garanti de 2 ans est proposée, pour un cautionnement dont le montant total est de 72'000'000 francs.

Entités	Montant en francs			
	Crédit d'objet selon demande actuelle	Crédit d'objet selon rapport 19.030 (en 2019)	Différence	Montants de la caution au 31.12.2022
Fondation Les Perces Neige	41'000'000	37'000'000	+4'000'000	29'000'000
CERAS	4'000'000	4'000'000	0	1'000'000
CPM	6'000'000	6'000'000	0	3'200'000
Fondation Addiction NE	6'000'000	6'000'000	0	6'500'000
Fondation Alfaset	10'000'000	9'000'000	+1'000'000	10'000'000
Fondation Foyer Handicap	2'000'000	2'500'000	-500'000	2'000'000
Fondation des adultes en difficultés sociales (FADS)	2'500'000	2'500'000	0	2'000'000
Fondation ressource	500'000	500'000	0	500'000
Total	72'000'000	67'500'000	4'500'000	54'200'000

Le décret qui vous est soumis prévoit pour le cautionnement de fonctionnement une durée limitée à deux ans.

Les montants des crédits d'objet indiqués dans le tableau ci-dessus représentent les besoins maxima de liquidités sur la durée de 2 ans.

Le montant total du cautionnement lié au fonds de roulement de fonctionnement augmente de 4,5 millions de francs par rapport au cautionnement précédent. Cette augmentation est portée principalement par la Fondation les Perce-Neige et, dans une moindre mesure, par la Fondation alfaset. Elle résulte des facteurs suivants :

- le transfert en 2021 de deux secteurs d'activité du Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) en particulier :
 - la création de foyers occupationnels d'une capacité de 22 places pour les personnes vivant avec des comportements défaits dans le cadre du transfert du secteur « Acacias » du CNP à la Fondation des Perce-Neige ;
 - l'augmentation du nombre de places en atelier liée au transfert des ateliers « Astelle » du CNP à la fondation aflaset sous la dénomination les ateliers « partenaires ».
- une augmentation des besoins en lien avec le double effet de la démographie à la fois lié au passage des jeunes en fin de la scolarité obligatoire au secteur adulte et à l'allongement de l'espérance de vie de nombreux bénéficiaires dans ce même secteur ;
- la complexification des situations (vieillesse et comorbidité) qui entraîne des besoins supplémentaires en terme d'encadrement ;
- l'augmentation du volume des prestations des écoles spécialisées en faveur des élèves à besoins éducatifs particuliers.

Les montants soumis ont fait l'objet d'une calculatrice basée sur l'observation de la réalité des trois dernières années d'exercice (2020, 2021 et 2022) des entités concernées, ainsi que sur l'évolution prévisible des prestations pour ces deux prochaines années. Globalement, le besoin en trésorerie de la principale institution susmentionnée augmente chaque année entre 2 à 3 millions de francs.

3.3 Cautionnement en faveur de la FADS concernant le projet Temps Présent

Par le présent rapport, le Conseil d'État soumet également le cautionnement en lien avec le projet de rachat du bâtiment « Temps Présent » (actuellement propriété de la Fondation des établissements cantonaux pour personnes âgées, la FECPA) par la FADS. Le Conseil d'État a en effet validé l'opportunité du rachat du bâtiment qui s'inscrit dans l'objectif du programme de législature de promouvoir des alternatives au placement des personnes fragilisées ainsi que dans la politique cantonale du logement et la planification médico-sociale (PMS).

L'émergence du dispositif des hébergements différenciés, dès 2016, a permis à la FADS de s'orienter vers un premier changement de paradigme visant à promouvoir l'intégration (réinsertion par le logement) des bénéficiaires accueilli-e-s. L'analyse de l'évolution des populations concernées montre une augmentation sensible des situations complexes ces dernières années, notamment en lien avec l'abolition du modèle asilaire dans le domaine de la prise en charge psychiatrique. Ainsi, les prestations présentent actuellement des carences dans leur organisation et/ou dans leurs modèles d'application. En parallèle, l'inclusion comme nouveau paradigme est au centre des perspectives de prise en charge dans le Canton de Neuchâtel, avec la volonté de favoriser des modèles d'accompagnement innovants. Dans cette perspective, il est prévu qu'à futur la FADS adapte ses prestations en s'inspirant du concept de « logement d'abord » (ou Housing First). Il s'agit de redéfinir le dispositif de prise en charge des adultes en grande précarité sociale, sans solutions de logement, et l'adapter à l'hétérogénéité des profils des populations accueillies en reconsidérant les prestations et l'articulation des structures d'hébergement dans une optique sortant de la logique institutionnelle classique. L'un des effets attendus est plus concrètement la diminution des situations de tension et de violence. Le nombre de places en hébergements (type foyer) sera réduit pour être remplacé par des logements individualisés, (type studios), de manière à ce que le nombre de places reste globalement le même. Cette démarche permettra une plus grande autodétermination et partant, une plus grande responsabilisation des personnes concernées. Les logements sous forme de studio seront loués par les bénéficiaires, via un contrat, avec des accompagnements différenciés en fonction des types de besoins. Les suivis développés seront mobiles et, par conséquent, permettront d'offrir un accompagnement adapté tout en privilégiant le logement privé dans l'objectif d'un maintien ou d'un retour à domicile.

Le pilotage de ce projet est assuré en collaboration avec le SAHA, le service de l'action sociale (SASO) et l'Office cantonal du logement (OCNL) qui soutient également ce projet. Le préprojet a par ailleurs déjà été présenté à l'Office fédéral du logement qui a donné un préavis favorable, le 24 mars 2023, permettant ainsi d'ouvrir la voie à une aide fédérale.

Dans la mesure où ce projet s'inscrit dans la planification médico-sociale et la construction par la FECPA d'un autre bâtiment, un acte de vente anticipé sera établi fin 2023 en vue d'un rachat effectif fin 2025. L'élaboration de cet acte de vente permettra de consolider les éléments financiers et juridiques, qui sont à ce stade encore en évolution et qui devront être soumis au Conseil d'État en amont. En effet, compte tenu de l'incertitude des coûts actuels, les projections financières sont basées sur les prix 2021 car il n'est pas pertinent de les actualiser maintenant pour ne débiter les travaux qu'en 2025 (date de livraison de l'EMS des Arbres qui permettra le déménagement des résident-e-s actuels de Temps Présent). Une marge est donc prévue dans le montant demandé concernant la caution que le Conseil d'État envisage d'accorder à la FADS pour un montant estimé à ce jour à maximum 4,5 millions de francs. Il est clair que seuls les montants effectifs seront finalement sollicités lors de la demande de crédit d'objet.

Le crédit d'engagement d'un montant maximum de 4'500'000 francs concernant ce projet relève de la loi du 30 janvier 2008 sur l'aide au logement (LAL2, RSN 841.00).

Dans le cadre de ce cautionnement spécifique, le décret qui vous est soumis autorise le cautionnement d'un crédit d'engagement pour une durée de 15 ans.

Libellé	Montant cautionné en francs				
	2024	2025	2026	2027	2049
Achat bâtiment Temps-Présent par la FADS	0	4'500'000	4'500'000	4'500'000	4'500'000

4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Conformément au MCH2, le principe de prise en compte des avantages (article 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 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 SUR 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 SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Dans sa globalité, le présent projet n'a aucune conséquence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes, hormis la rémunération sur les cautionnements de la FADS. La FADS devrait être incluse dans la facture sociale dès le 1^{er} janvier 2024, la rémunération sera alors partagée à la hauteur de 60% part État et 40% part communes.

Selon le taux de rémunération de l'ancien crédit d'objet, le montant total de la rémunération concernant la FADS ne devrait pas dépasser 87'500 francs (Parts État et communes).

7. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le présent rapport est conforme au droit cantonal, fédéral et international, en application de la loi sur l'inclusion et l'accompagnement (LInCA) du 2 novembre 2021, la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI), du 6 octobre 2006 et la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées (CDPH), du 13 décembre 2006, entrée en vigueur pour la Suisse le 15 mai 2014.

8. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Sous l'angle économique, le rapport financier soumis vise essentiellement à autoriser l'État à octroyer des cautionnements simples aux institutions sociales. Seuls les montants réellement nécessaires seront cautionnés. La planification financière de l'État est respectée. Au niveau social, les cautionnements des institutions permettent à celles-ci de répondre aux besoins des personnes fragilisées. Ce rapport n'a pas de conséquences sous l'angle environnemental.

9. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Le maintien d'un dispositif de prestations de qualité répondant aux besoins des personnes vivant avec un handicap est nécessaire pour le respect des droits des personnes et pour la cohésion sociale. Il s'inscrit dans une politique globale en faveur de l'inclusion.

10. 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 (article 42 alinéa 4 LFinEC).

Par ailleurs, l'article 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. Cependant, le crédit-cadre du rapport 19.030 a été adopté à la majorité qualifiée en décembre 2019 et selon la pratique usuelle, le crédit-cadre portant sur la prolongation / le renouvellement de cautions inchangées est soumis à la majorité simple si le premier décret a été voté à la majorité qualifiée. Dans le crédit-cadre actuellement, il s'agit de prendre en considération la différence entre les deux crédits pour déterminer la majorité. La différence calculée entre les deux crédits cadres est de 5 millions au brut. Par conséquent, le décret est soumis à la majorité simple. Le deuxième décret est soumis à une majorité simple.

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

Neuchâtel, le 4 septembre 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
ALAIN RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret portant octroi d'un crédit-cadre d'engagement d'un montant total de 72'000'000 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 2 novembre 2021 sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIncA) ;

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 de la loi du 24 juin 2014 sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), et l'article 8 de son règlement général d'exécution du 20 août 2014 (RLFinEC);

sur la proposition du Conseil d'État, du 4 septembre 2023,

décède :

Article premier Le Conseil d'État est autorisé à donner le cautionnement simple, à concurrence d'un crédit-cadre d'engagement de 72'000'000 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 ¹ 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 2 ans dès la date d'entrée en vigueur du présent décret ;

Art. 4 Les cautionnements des fonds de roulement font l'objet d'une rémunération conformément à l'article 8, alinéa 9 et l'annexe 1 RLFinEC.

Art. 5 Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

²Il est soumis au référendum facultatif.

Le Conseil d'État pourvoit à son exécution.

Neuchâtel, le 31 octobre 2023

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Le/la secrétaire général-e

Décret portant octroi d'un crédit d'engagement d'un montant de 4'500'000 francs, destinés au cautionnement d'un emprunt pour l'acquisition d'un bâtiment par la FADS

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi du 2 novembre 2021 sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIncA) ;

vu la loi du 30 janvier 2008 sur l'aide au logement (LAL2);

vu les articles 37, 38 et 42 de la loi du 24 juin 2014 sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), et l'article 8 de son règlement général d'exécution du 20 août 2014 (RLFinEC);

sur la proposition du Conseil d'État, du 4 septembre 2023,

décède :

Article premier Le Conseil d'État est autorisé à donner le cautionnement simple, à concurrence d'un crédit d'engagement d'un montant de 4'500'000 francs, destiné au cautionnement d'un emprunt pour l'acquisition d'un bâtiment par la FADS.

Art. 2 ¹ Le Conseil d'État est compétent pour définir le montant maximal du cautionnement pour cet achat et d'octroyer le cautionnement, dans les limites qu'il aura définies.

Art. 3 Le cautionnement est accordé pour une durée de 15 ans dès la date de la décision d'octroi par le Conseil d'État du montant lié à l'achat par la FADS du bâtiment « Temps Présent ».

Art. 4 Le cautionnement lié à l'achat du bâtiment « Temps Présent » fait l'objet d'une rémunération conformément à l'article 8, alinéa 9 et l'annexe 1 RLFInEC.

Art. 5 Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

²Il est soumis au référendum facultatif.

Le Conseil d'État pourvoit à son exécution.

Neuchâtel, le 31 octobre 2023

Au nom du Grand Conseil :

La présidente,

Le/la secrétaire général-e