



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

à l'appui

- d'un projet de loi modifiant la loi sur les subventions (LSub) ;

- d'un projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre d'engagement d'un montant total de 54'100'000 francs, destinés au cautionnement du fonds de roulement des institutions sociales et des écoles spécialisées ;

(Du 10 septembre 2025)

Monsieur le président, 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, ces entités sont astreintes à contracter des emprunts pour assurer leur trésorerie ; ces emprunts doivent être garantis par des cautionnements de l'État.

En 2023, le Grand Conseil acceptait un décret portant octroi d'un crédit-cadre d'un montant total de 72'000'000 francs, pour une durée de 2 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. Il en va de même pour le présent rapport.

Le montant du crédit-cadre de 2023 s'élevait à 72'000'000 francs ; celui du présent rapport se monte à 54'100'000 francs, soit une diminution de 17'900'000 francs. Cette diminution s'explique principalement pour deux raisons. D'une part, dans le cadre du présent rapport, il est soumis au Grand Conseil une proposition de modification de l'article 25 de la loi sur les subventions (LSub) afin d'y introduire une exception spécifique aux partenaires appliquant le mécanisme des fonds de fluctuation de résultat afin que le versement de la subvention puisse être réalisé à 100% durant l'année courante. D'autre part, depuis 2024, l'ensemble de ces partenaires sont sous contrat de prestations et seront, dès 2026, sous le nouveau modèle de contrat de prestations 2.2 d'une durée de 4 ans, qui inclura la prise en compte de l'amortissement effectif des hypothèques dans le calcul des coûts des prestations.

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.

Le cadre des activités et le financement des institutions sociales pour adultes offrant des prestations d'accompagnement (hébergement, intégration) dépend notamment de la LIncA (loi sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap, RSN 820.22) et de son règlement d'exécution (ReLIncA), adopté par le Conseil d'État le 7 juillet 2025 et dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2026.

Les institutions sociales pour adultes sont au nombre de 6 : la Fondation Les Perce-Neige, la Fondation Alfaset, la Fondation Addiction Neuchâtel, la Fondation Foyer Handicap, la Fondation en faveur des adultes en difficultés sociales (FADS) ainsi que la Fondation Ressource. Elles sont toutes concernées par le présent rapport.

Le subventionnement de ces entités est sous la responsabilité de deux départements, le Département de la formation et des finances (DFFI) et le Département de l'économie 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 DFFI, 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 alternative entre le besoin en trésorerie des institutions et le versement des subventions a été mise en place par le SPAJ.

2. CONTEXTE

Conformément aux dispositions légales relatives au subventionnement (article 25 de la loi sur les subventions (LSub)), la subvention cantonale ne peut jusqu'ici être 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.

Pour réduire ces décalages, il est proposé au Grand Conseil de modifier l'art. 25 LSub dans le cadre du présent rapport, en y introduisant une exception spécifique aux partenaires appliquant le mécanisme des fonds de fluctuation de résultat (ce qui est le cas pour les écoles spécialisées et les institutions sociales pour adultes) afin que le versement de la subvention puisse être réalisé à 100% durant l'année courante.

Malgré ce changement dans le versement de la subvention annuelle, et dans le but d'assurer la liquidité nécessaire afin de pouvoir honorer leurs décaissements, les institutions ou écoles doivent tout de même 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 2023, le Conseil d'État a présenté le [rapport 23.031](#) 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 72'000'000 francs, sur une durée de 2 ans. Ce crédit-cadre arrivant à échéance le 31 décembre 2025, il doit être renouvelé. En 2023, la durée du crédit-cadre d'engagement dédié au cautionnement des institutions sociales pour adultes et écoles spécialisées

avait volontairement été limité à 2 ans, le temps d'avancer parallèlement sur les travaux liés aux contrats de prestations et de pouvoir aligner les échéances des cautionnements avec celles des contrats de prestations. Cet objectif est aujourd'hui atteint, dans la mesure où le modèle spécifique de contrat de prestations pour les institutions sociales pour adultes, mineur-e-s et écoles spécialisées (modèle 2.2.), a été validé par le Conseil d'État le 7 juillet 2025, après un important processus de travail et de consultation tant avec les partenaires institutionnels qu'avec les services centraux de l'État.

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 pour adultes et des écoles spécialisées est soumis à votre Autorité.

Il concerne les entités suivantes, sachant que les charges de ces institutions représentent 196'065'000 francs et les recettes 71'588'000 francs (budgets 2025, 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.

3. CAUTIONNEMENTS

3.1. Conditions des cautionnements

La LFinEC prévoit qu'un crédit d'engagement est requis pour l'octroi de cautions ou d'autres garanties (art. 38, al. 1, let. c) constituant l'autorisation de prendre des engagements financiers fermes pouvant aller au-delà de l'exercice budgétaire dans un but déterminé (art. 37). Le règlement général d'exécution de la LFinEC (RLFinEC) précise, quant à lui, à son article 8, al. 7, 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 15 ans pour le financement d'investissements. Le décret proposé s'inscrit pleinement dans la définition de l'article 8.

De plus, il a été institué que le cautionnement fait l'objet d'une rémunération à taux fixe puisqu'il est considéré comme un engagement de l'État. Les taux de rémunération ont été revus lors de la dernière modification du RLFinEC en fin d'année 2024 et ils se situent désormais entre 0.3% et 1% (contre 0.5% et 1.5% précédemment). L'annexe 1, telle que prévue à l'article 8, al. 9 RLFinEC, détaille les critères déterminant le taux d'intérêt des cautionnements : 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 0,175 point de pourcentage. Les taux d'intérêt des cautionnements des entités concernées par le présent rapport ne se situeront donc qu'entre 0,3% et 0.825%, le taux finalement appliqué à chaque institution étant déterminé ultérieurement par arrêté du Conseil d'État.

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

Dans le cadre de ce cautionnement spécifique, le décret soumis à votre Autorité demande un crédit-cadre d'engagement pour une période de 4 ans, autorisant des cautionnements simples à hauteur d'un montant total de 54'100'000 de francs. Cette période est harmonisée avec la durée des contrats de prestations des partenaires mentionnés avec l'État.

Entités	Montant en francs		
	Crédit d'objet selon demande actuelle	Crédit d'objet selon rapport 23.031 (en 2023)	Différence
Fondation Les Perce-Neige	30'100'000	41'000'000	-10'900'000
Fondation du CERAS	1'000'000	4'000'000	-3'000'000
Fondation du Centre pédagogique de Malvilliers (CPM)	6'000'000	6'000'000	0
Fondation Addiction NE	2'000'000	6'000'000	-4'000'000
Fondation Alfaset	10'000'000	10'000'000	0
Fondation Foyer Handicap	2'000'000	2'000'000	0
Fondation des adultes en difficulté sociale (FADS)	2'500'000	2'500'000	0
Fondation Ressource	500'000	500'000	0
Total	54'100'000	72'000'000	-17'900'000

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

Le montant total du cautionnement lié au fonds de roulement de fonctionnement diminue de 17,9 millions de francs par rapport au cautionnement précédent. Cette diminution résulte principalement de deux facteurs, à savoir :

- la prise en compte de la modification de l'art. 25 LSub qui permettra, dès 2026, que le 100% de la subvention annuelle indiquée dans le contrat de prestations soit versée durant l'année courante aux entités,
- la prise en compte, dès 2026, de la reconnaissance des amortissements effectifs des hypothèques.

Les montants soumis ont fait l'objet d'une évaluation basée sur l'observation de la réalité des trois dernières années d'exercice (2022, 2023 et 2024) des entités concernées, ainsi que sur l'évolution prévisible des prestations pour ces quatre prochaines années. Globalement, le besoin en trésorerie des institutions susmentionnées augmente très légèrement au fil des années.

4. MODIFICATION DE LA LOI SUR LES SUBVENTIONS (LSUB)

Selon l'article 25 LSub, les versements, provisionnels et partiels, en cours d'année ne peuvent en aucun cas excéder 80% de la subvention annuelle.

L'application de cet article engendre de réelles difficultés de trésorerie pour les institutions sociales et les écoles spécialisées (IS/ES). En effet, afin de couvrir leur besoin en trésorerie, les IS/ES doivent recourir au mécanisme de cautionnement impliquant des coûts supplémentaires ainsi qu'une charge administrative importante. Par ailleurs, contrairement aux institutions d'éducation spécialisées (IES) sous la responsabilité du SPAJ qui bénéficient d'une contre-prestation financière garantissant l'intégralité de leurs charges d'exploitation (les recettes liées aux placements étant directement perçues par le service), les IS/ES ne reçoivent qu'une contre-prestation nette (déduction faite de leurs recettes propres). Elles doivent donc en plus assumer les effets de paiements différés, ce qui aggrave encore leurs contraintes de trésorerie.

L'application de l'actuel article 25 a deux effets. D'une part, les versements ne sont pas effectués dans leur intégralité au cours de l'année. D'autre part, le solde de la subvention est versé uniquement après la remise des documents usuels et le contrôle de la subvention due. Cette procédure s'applique indépendamment de l'existence d'une réserve de fluctuation de résultat. Le modèle commun de contrat de prestations applicable aux IS/ES/IES prévoit la constitution d'une réserve pour fluctuation de résultat, permettant de garantir à l'État de récupérer d'éventuels trop-perçus de subventions. Dans ces situations, le risque financier pour l'État est réduit, ce qui rend l'application de l'article 25 moins pertinente.

Dans ce contexte, il est proposé de modifier l'article 25 LSub en y introduisant une exception spécifique aux partenaires appliquant le mécanisme des fonds de fluctuation de résultat afin que le versement de la subvention puisse être réalisé à 100%.

Cette modification permettra de réduire les montants devant faire l'objet de cautionnement ainsi que les intérêts liés, allégeant ainsi les charges des institutions concernées et, par conséquent, le coût global des prestations.

4.1. Modification de l'art. 25 al. 2 (nouvelle teneur), al. 3 (nouveau)

<u>Loi en vigueur</u>	<u>Projet du Conseil d'État</u>
<p>Versements provisionnels et partiels</p> <p>Art. 25 ¹Dans le cadre des crédits budgétaires, il est possible d'effectuer des versements provisionnels et partiels allant, selon le degré d'accomplissement de la tâche, jusqu'aux 80% de la subvention.</p> <p>²Si la Confédération effectue des versements provisionnels et partiels, les subventions cantonales peuvent être versées dans les mêmes conditions.</p>	<p><i>Art. 25, al. 2 (nouvelle teneur), al. 3 (nouveau)</i></p> <p>²Les versements aux bénéficiaires appliquant le mécanisme des réserves de fluctuation de résultat peuvent être effectués à 100%.</p> <p>³Si la Confédération effectue des versements provisionnels et partiels, les subventions cantonales peuvent être versées dans les mêmes conditions.</p>

5. 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 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 neuchâtelaises 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 octroyés permettront 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, qui assure le financement d'une part très importante des prestations.

6. 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.

7. 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 est effectivement incluse dans la facture sociale depuis le 1^{er} janvier 2024, la rémunération est alors partagée à la hauteur de 60% part État et 40% part communes.

Selon le taux de rémunération le plus élevé possible, le montant total de la rémunération concernant la FADS ne devrait pas dépasser 21'875 francs (parts État et communes).

8. 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.

9. 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 et écoles spécialisées leur permettant de couvrir leur besoin en trésorerie. 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.

10. 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.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi modifiant la loi sur les subventions est soumis à la majorité simple.

Selon 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. 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. Par conséquent, même s'il ne génère pas à proprement parler de nouvelles dépenses, ce décret en autorise le principe (une fois la caution octroyée, plus rien ne peut s'opposer à la dépense si les conditions de la sollicitation de la caution sont réunies) et est donc soumis à la majorité qualifiée.

12. CONCLUSION

Sur la base des éléments susmentionnés, le Conseil d'État remercie votre Autorité de bien vouloir prendre acte du présent rapport et d'adopter les projets de loi et de décret qui lui sont liés.

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

Neuchâtel, le 10 septembre 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
C. GRAF

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la loi sur les subventions (LSub)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu le rapport du Conseil d'État, du 10 septembre 2025,
décète :

Article premier La loi sur les subventions (LSub), du 1^{er} février 1999, est modifiée comme suit :

Art. 25, al. 2 (nouvelle teneur), al.3 (nouveau)

²Les versements aux bénéficiaires appliquant le mécanisme des réserves de fluctuation de résultat peuvent être effectués à 100%.

³Si la Confédération effectue des versements provisionnels et partiels, les subventions cantonales peuvent être versées dans les mêmes conditions.

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

Le/la secrétaire général-e

Décret portant octroi d'un crédit-cadre d'engagement d'un montant total de 54'100'000 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 sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIncA), du 2 novembre 2021 ;

vu la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescent-e-s du canton (LESEA), du 22 novembre 1967 ;

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

sur la proposition du Conseil d'État, du 10 septembre 2025,

décède :

Article premier Le Conseil d'État est autorisé à donner le cautionnement simple, à concurrence d'un crédit-cadre d'engagement de 54'100'000 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 des fonds de roulement font l'objet d'une rémunération conformément à l'article 8, alinéa 9 et l'annexe 1 du Règlement général d'exécution de la loi sur les finances de l'État et des Communes (RLFinEC), du 20 août 2014.

Art. 5 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Art. 6 ¹Le Conseil d'État fixe l'entrée en vigueur du présent décret au 1^{er} janvier 2026.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

Le/la secrétaire général-e,