

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 10 septembre 2025)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

- Loi modifiant la loi sur les subventions (LSub)**
- 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**

La commission parlementaire des finances,

composée de M^{mes} et MM. Anne Bramaud du Boucheron, présidente, Francis Krähenbühl, vice-président, Christine Ammann Tschopp, Antoine de Montmollin, Quentin Di Meo, Romain Dubois, Evan Finger, Manon Freitag, Quentin Geiser, Cédric Haldimann, Armin Kapetanovic, Nathalie Ljuslin, Alexis Maire, Stéphanie Skartsounis et Niel Smith,

soutenue dans ses travaux par M^{me} Anne Fava, assistante parlementaire,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

En préambule, il convient d'indiquer que deux commissaires se sont spontanément récusés pour le traitement de ce rapport, en raison de leurs liens d'intérêts.

La commission des finances a traité le rapport du Conseil d'État 25.038, Institutions sociales – Cautionnements, lors de sa séance du 23 septembre 2025, en présence de la cheffe du Département de la formation et des finances (DFFI), de la cheffe du Département de l'économie et de la cohésion sociale (DECS), de la cheffe du service d'accompagnement et d'hébergement de l'adulte (SAHA) et du responsable financier du DECS.

La cheffe du DECS a précisé que, malgré sa nature essentiellement technique et financière, ce rapport revêt une importance certaine, dans la mesure où il permet d'assurer la liquidité des institutions bénéficiaires. Il s'inscrit dans le prolongement du rapport [23.031](#), dont le caractère transitoire s'expliquait par les travaux parallèlement menés par les départements et les services en vue de l'élaboration de nouveaux contrats de prestations avec les institutions concernées. Le cautionnement proposé aujourd'hui est donc aligné sur la durée de ces futurs contrats, dont la signature est prévue d'ici la fin de l'année 2025.

Il est rappelé que le mécanisme actuellement prévu dans la loi sur les subventions (LSub) consiste à verser 80% du montant cautionné au cours de l'année, puis à procéder au versement du solde lors du bouclage des comptes. Ce rapport introduit une modification de la LSub, afin de permettre aux institutions disposant d'une réserve de fluctuation de résultat de percevoir l'entier de la subvention sur l'année en cours. Cette mesure mettra fin à une situation jugée inconfortable pour les institutions confrontées à un décalage entre les charges engagées et les produits perçus.

La modification de l'article 25 LSub suscite plusieurs remarques au sein de la commission. Certain-e-s commissaires estiment que cette disposition est difficilement justifiable,

puisque l'État verse déjà 80% de financement pour des prestations qui ne sont pas encore réalisées, sans aucun avantage pour le canton. À l'inverse, d'autres commissaires considèrent que l'ensemble des prestataires de l'État pourraient également trouver un avantage à obtenir un versement complet de la subvention et qu'il conviendrait de réfléchir au fait d'élargir cette possibilité, notamment aux plus petits prestataires, souvent les plus vulnérables en termes de trésorerie. Outre ces prises de position, de nombreuses questions ont été posées, auxquelles le Conseil d'État a répondu de la manière suivante.

Huit institutions sont actuellement concernées par les cautionnements de fonds de roulement. En parallèle, une quinzaine d'institutions sont aujourd'hui habilitées à constituer une réserve de fluctuation de résultat dans le cadre de leur contrat de prestations. Il s'agit d'institutions actives dans le domaine de l'accompagnement des adultes (institutions spécialisées – IS) et des mineurs (institutions d'éducation spécialisée – IES) et dans celui des écoles spécialisées (ES).

Le taux de base de rémunération des cautionnements est fixé à 0,3%, selon le règlement d'exécution de la loi sur les finances de l'État et des communes (RLFinEC). Le taux de majoration appliqué est ensuite déterminé en fonction de la nature de l'institution, de sa trésorerie nette et de son niveau d'endettement.

L'année 2025 sera la deuxième année d'application effective des réserves de fluctuation de résultat. Il a été constaté que certaines institutions ont d'ores et déjà pu les alimenter. La réserve est constituée à la clôture de l'exercice, à hauteur de 5% maximum du montant de la subvention. Si ce plafond est dépassé, l'institution sera tenue de reverser le surplus à l'État. Les conditions d'utilisation et les modalités de restitution sont encadrées par le contrat de prestations et par l'article 8 RLFinEC.

Les montants cautionnés ont été définis en concertation avec les institutions, sur la base de leurs besoins réels. Dans certains cas, ces montants sont revus à la baisse, notamment en raison de la reconnaissance par l'État des amortissements effectifs sur les hypothèques, une revendication de longue date de la part de certaines institutions.

Enfin, qu'il s'agisse d'institutions pour mineurs, d'écoles spécialisées ou d'institutions pour adultes, aucune redondance dans les prestations n'a été identifiée lors de l'élaboration des contrats de prestations. Bien au contraire, dans le domaine de la jeunesse en particulier, des besoins supplémentaires continuent d'émerger. On peut en dire autant du secteur des adultes, même si l'État affiche une volonté de renforcer le virage ambulatoire.

Le système de cautionnement repose sur des garanties publiques accordées par l'État aux institutions qui, autrement, n'auraient pas accès au marché des crédits ou uniquement à des conditions très défavorables. Il constitue un instrument de soutien, mais comporte également un risque non négligeable pour l'État car, en cas de défaillance d'une institution, l'établissement bancaire peut immédiatement et automatiquement utiliser les fonds publics. Ce risque est d'autant plus significatif qu'il impacte le rating de l'État. Les comptes 2024 révèlent déjà plus de 100 millions de francs de cautionnements actifs, sans compter les garanties accordées à la caisse de pensions, qui s'élèvent à 894 millions de francs.

En résumé, bien que technique, le présent rapport souligne des enjeux financiers et institutionnels conséquents. Les ajustements proposés répondent à des besoins réels de la part des institutions, mais doivent, selon certain-e-s commissaires, être accompagnés d'une réflexion s'agissant de l'équité de traitement entre partenaires et de la gestion des risques financiers pour l'État.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de loi modifiant la loi sur les subventions (LSub).

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le 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, tel que proposé par le Conseil d'État.

Amendement déposé par le groupe socialiste

Le groupe socialiste a déposé un amendement visant à donner la marge de manœuvre nécessaire au Conseil d'État pour étendre la possibilité d'un versement complet de la subvention en cours d'exercice à tous les partenaires. Le groupe estime en effet qu'une telle option pourrait être utile à d'autres institutions rencontrant des difficultés de trésorerie.

Le Conseil d'État considère que cet amendement représente un changement significatif de pratique qui ne correspond pas à ce qui a été voulu lors de la révision de la gouvernance des partenariats. L'État est entré en matière pour un système d'exception s'agissant de la constitution d'un fonds de fluctuation de résultat, qui ne se justifie que pour les institutions hébergeant des bénéficiaires, parfois dans l'urgence, et dont l'occupation est soumise à de grandes variations. Les prestations servies par ces institutions nécessitent des taux d'encadrement élevés et répondent à des besoins extrêmement complexes auxquels les cantons sont dans l'obligation de répondre.

Finalement, il souligne ce que cela représenterait en termes de ressources humaines et financières si les 800 partenaires venaient à demander un versement provisionnel à 100%. Il rappelle également que dans les faits, l'État n'a jamais refusé d'entrer en discussion dans le cas où un partenaire rencontre des difficultés ponctuelles.

Projet de loi modifiant la LSub et amendement

Loi en vigueur	Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
Versements provisionnels et partiels 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. ²Si la Confédération effectue des versements provisionnels et partiels, les subventions cantonales peuvent être versées dans les mêmes conditions.	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	Amendement du groupe socialiste Art. 25, al. 1, 2 et 3 ¹Dans le cadre des crédits budgétaires, il est possible d'effectuer des versements provisionnels et partiels. <i>(Suppression de : allant, selon le degré d'accomplissement de la tâche, jusqu'aux 80% de la subvention)</i> ²<i>Supprimé</i> ³<i>Supprimé</i> Refusé par 6 voix contre 4 et 3 abstentions

Votes finaux

Par 12 voix et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de loi modifiant la loi sur les subventions (LSub), tel qu'il est proposé par le Conseil d'État.

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le 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, tel qu'il est proposé par le Conseil d'État.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

La commission a adopté le présent rapport par voie électronique.

Neuchâtel, le 21 octobre 2025

Au nom de la commission des finances :

La présidente,

A. BRAMAUD DU BOUCHERON

La rapporteure,

M. FREITAG