



**Rapport de la commission des finances  
chargée de l'examen  
de la gestion financière du Conseil d'État  
pour l'exercice 2018**

(Du 10 juin 2019)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission des finances (COFI) chargée de l'examen du rapport sur la gestion financière du Conseil d'Etat pour l'exercice 2018.

La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante :

**Composition du bureau**

Président : M. Damien Humbert-Droz  
Vice-présidente : M<sup>me</sup> Martine Docourt Ducommun  
Rapporteur : M. Didier Boillat

**Sous-commissions**

1. *Département des finances et de la santé – Autorités (DFS):*  
M. Andreas Jurt, président, M. Baptiste Hurni et M. Matthieu Aubert
2. *Département de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC):*  
M. Damien Humbert-Droz, président, M<sup>me</sup> Florence Nater et M. Grégoire Cario
3. *Département de l'éducation et de la famille (DEF):*  
M<sup>me</sup> Johanne Lebel Calame, présidente, M. Nicolas Ruedin et M. Patrick Herrmann
4. *Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE):*  
M<sup>me</sup> Martine Docourt Ducommun, présidente, M<sup>me</sup> Josette Frésard et M. Fabien Fivaz
5. *Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS):*  
M. Daniel Ziegler, président, M. Jonathan Gretillat et M. Didier Boillat

**1. INTRODUCTION**

La COFI a traité les comptes 2018 lors de deux séances, les 7 et 28 mai 2019.

La séance du 7 mai a été consacrée à la présentation des comptes 2018 de l'État en présence du Conseil d'Etat in corpore et du chef du service financier, ainsi qu'à la discussion générale relative à ceux-ci.

La séance du 28 mai a été consacrée à l'examen de détail des départements, des autorités et des rapports des sous-commissions, en la présence successive de tous les cheffe et chefs des

départements. La motion du groupe PopVertsSol 16.173, du 30 novembre 2016, « Des économies basées sur un catalogue des prestations de l'État » a par ailleurs été classée lors de cette même séance.

Les membres des sous-commissions des finances et de gestion s'étaient auparavant réunis entre le 29 avril et le 3 mai pour examiner les comptes des autorités et des départements. Les rapports des sous-commissions ont été transmis aux membres de la COFI afin qu'ils puissent en prendre connaissance avant la séance du 28 mai 2019. Ces rapports figurent au chapitre 3.

Le rapport de la commission des finances relatif aux comptes 2018 a été adopté le 10 juin 2019.

## **2. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION**

Les commissaires ont relevé la qualité et la pertinence des informations fournies, tant dans les tomes 1 et 2 relatifs à la gestion financière 2018 que lors de la présentation générale du 7 mai 2019. Les efforts de présentation des éléments financiers sous une forme analytique et transversale sont très appréciés, même si la comparaison avec les années précédentes restera encore difficile quelques années, le temps d'atteindre le niveau de détail voulu pour toutes les rubriques et sous-rubriques.

Les imputations internes et la gestion affinée de la répartition des charges des services centraux aux différents départements donnent une meilleure vision sur les coûts des prestations mais rendent la recherche d'informations et les analyses un peu plus complexes.

Les rapporteurs des sous-commissions ont également relevé la qualité et la quantité des données à disposition ainsi que la volonté d'une grande transparence lors des discussions. Afin d'éviter une redondance d'informations, le rapporteur de la COFI vous renvoie au chapitre 3 pour de plus amples informations.

D'une manière générale, les résultats des comptes 2018 sont en ligne avec les attentes des commissaires, tout en relevant que les objectifs à atteindre et les moyens d'y parvenir divergent en fonction des visions politiques des uns et des autres.

Le climat de travail au sein de la commission des finances est toutefois constructif et une réelle volonté de compromis y souffle. Le rapporteur relève que ce débat sur les comptes 2018 a été de qualité et d'une remarquable concision. Il relève aussi la volonté des commissaires d'accompagner de façon constructive les dossiers en cours (18.033, Dispositif de maîtrise des finances et 18.045, Programme d'impulsion et de transformations). Ce regard tourné vers l'avenir s'est ressenti jusque dans le traitement des comptes 2018, puisqu'il y a eu autant de questions sur l'année 2018 que sur les années 2019 et suivantes.

Les besoins d'informations et les discussions les plus importantes ont principalement touché les domaines suivants :

### *Ressources humaines :*

La charge de travail importante et l'intensité des efforts fournis par le personnel de l'administration ont très souvent été mis en avant par les cheffe et chefs des départements. Cela a conduit certains commissaires à s'inquiéter de l'état de santé desdits collaborateurs. Cela a été thématiqué par des questions relatives à l'état de santé mais aussi à la motivation/démotivation du personnel.

La recherche croissante de chef-fe-s de projets interroge également certains commissaires qui y voient un signe que les responsables des services n'ont plus suffisamment de temps pour la préparation, la mise en place et le suivi de projets nouveaux. Il s'agit pourtant et naturellement d'une activité normale à ce niveau de responsabilités.

Les commissaires ont voulu savoir quels indicateurs de l'état du personnel étaient disponibles et s'il y avait une aggravation de ceux-ci ces dernières années. Après les explications reçues, les commissaires ont estimé que ce thème était important et qu'il pourrait faire l'objet d'analyses complémentaires dans les sous-commissions de gestion des différents départements.

### *Comptabilité analytique, MCH2 et interfaces pour la collecte des informations de reporting :*

Les commissaires ont abordé la question du niveau de finesse des indicateurs analytiques et de la charge de travail supplémentaire que cela peut représenter pour le personnel. Un exemple a été discuté au travers du reporting de ses activités journalières que chaque collaborateur effectue. Des informations plus techniques sur les méthodes et les valeurs retenues dans la cadre de la

comptabilité analytique ont été demandées. À titre d'exemple, citons la définition du coût de l'heure d'un collaborateur.

Pour terminer, il a été signalé toute l'importance des interfaces et des divers outils de gestion au sein de l'administration cantonale. Ces interfaces sont nécessaires pour obtenir plus facilement et plus régulièrement des indicateurs clefs pour la gestion analytique et pour décharger les collaborateurs d'un fastidieux travail de saisie manuel ou semi-automatique de données.

*Remarques du contrôle cantonal des finances (CCFI) :*

Les commissaires ont demandé des explications relatives aux remarques contenues dans le rapport du CCFI relatif aux comptes 2018. Ces remarques portent principalement sur la création de certaines provisions et leur conformité au MCH2. Ce dossier a été longuement traité dans la sous-commission du DFS. Le Conseil d'État est conscient de la problématique et estime qu'il y a un vide juridique en ce qui concerne les compétences relatives aux provisions. Le Conseil d'État nous a fait part de sa volonté d'y remédier lors du prochain toilettage technique de la LFinEC.

*Motion 16.173 (Tome 1 / page 9) :*

Les commissaires ont traité la proposition du Conseil d'État de classer la motion du groupe PopVertsSol 16.173, du 30 novembre 2016, « Des économies basées sur un catalogue des prestations de l'État ». Celui-ci estime en effet que le travail effectué sur la présentation des comptes et dans le domaine de la comptabilité analytique permet de répondre à la volonté des motionnaires. Ceux-ci ont relevé qu'il reste, à leur avis, encore du travail pour répondre avec suffisamment de détail à leur demande. Par ailleurs, ils souhaitent obtenir les informations demandées sous forme d'un catalogue de prestations et non à la lecture de deux tomes et de plus de 470 pages. Suite aux explications données par le Conseil d'État et le service financier, le classement de la motion a été acceptée par 11 voix contre 1 et 3 abstentions.

### **3. EXAMEN DES COMPTES PAR DEPARTEMENT**

#### **3.1. Autorités**

##### ***Rapport de la sous-commission DFS***

La sous-commission des finances (SCOFI) du Département des finances et de la santé (DFS), accompagnée de la sous-commission de gestion (SCOGES), s'est réunie le 30 avril 2019 pour examiner les comptes 2018 des autorités et du département. La séance s'est déroulée en présence du chef de département du DFS, de son secrétaire général, de sa responsable financière ainsi que des chefs de services du SFIN, SBAT, SCSP, SCCO et les offices concernés pour l'examen de l'exercice 2018.

Pour la première fois, les comptes au 31 décembre 2018 sont la réalité du référentiel MCH2. C'est une nouvelle structure comptable inspirée de l'économie privée (avec compte de résultats, bilan, compte des flux de trésorerie et annexe), des normes uniformisées inspirées des International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), des rapports sur l'état des finances actuels, la promotion de l'orientation stratégique dans la gestion administrative et la comparabilité des budgets publics.

MCH2 permettra de « voire la forêt et NON seulement l'arbre ». FINIE la période – souvent sujet d'orientation politique – où la réalité financière fut l'objet d'interprétations subjectives. Pour que la comptabilité analytique puisse définitivement servir comme indicateur de décision, il faudra attendre environ 3 ans, pour raisons de comparaison statistique.

À ce titre : le résultat d'exploitation est négatif de 92,5 millions de francs. C'est un indicateur financier qui permet d'identifier le déficit structurel de l'État. Cependant, il faut soustraire les flux financiers qui dépendent de la volatilité conjoncturelle pour mesurer le socle du déficit qui reste récurrent sans assainissement des finances. Dès lors, le programme de législature 2018-2021, avec les axes stratégiques pour bien mener à terme l'assainissement des finances, doit être poursuivi.

Le tableau 1.4.3 « Charges nettes par département » (Tome 1, page 13) affiche le résultat 2018 et les variations par rapport au budget.

### **3.2. Autorités législatives (AULE)**

Les comptes 2018 du service AULE n'ont pas suscité de commentaire dans la mesure où ils sont inférieurs au budget de 10 %.

### **3.3. Autorités exécutives (AUEX)**

Par rapport au budget, les comptes 2018 affichent un dépassement de 14,5%, induit par les travaux liés à la réalisation d'objectifs stratégiques fixés dans le programme de législature 2018-2021 du Conseil d'État et par le programme des réformes de l'État. La sous-commission ne formule aucune remarque.

### **3.4. Autorités de la protection des données et de la transparence (PPDT)**

La sous-commission ne formule aucune remarque.

### **3.5. Contrôle cantonal des finances (CCFI)**

Les comptes 2018 sont de 21.2% inférieurs au budget.

### **Rapport sur la réserve figurant dans le rapport de l'organe de révision (CCFI)**

Le chef du SFIN explique que c'est également nouveau qu'il y ait deux rapports : un succinct et un détaillé. Cette réserve est liée au fonds des routes où les subventions reçues par la Confédération devraient être portées au compte de résultats. Or, la modification de la LRVP en cours entraîne que ces subventions soient utilisées comme des cofinancements et qu'il soit possible de les garder au bilan jusqu'à ce que l'exécution des projets débute. L'État se trouve donc entre deux réglementations et le fait d'avoir anticipé oblige le CCFI à relever la non-conformité au 31 décembre. Cette réserve (et donc la remarque du CCFI) tombera néanmoins à la clôture 2019.

Sur la deuxième remarque, elle concerne les comptes de bilan au niveau des impôts. En effet, le SCCO possède sept ou huit outils informatiques différents, dont deux majeurs : celui qui traite des PM et celui qui traite des PP. Ces derniers ont été développés il y a 20 ans dans des langages de programmation qui n'existent plus aujourd'hui, ce qui rend quasi impossible la recherche d'informations. Cela a contraint le service à travailler avec des outils de bureautique en descendant des millions d'écriture pour les retraiter de manière à pouvoir justifier les comptes de bilan, dont le plus compliqué est le compte « débiteurs ». Il était dès lors absolument indispensable d'interfacer ces deux outils-métiers avec SAP, ce qui a permis de donner pour la première fois au CCFI l'état des débiteurs du 31 décembre. Il indique que le même travail reste à faire avec certains comptes de moindre importance, ce qui ne devrait pas révéler d'écart matériel, mais il n'a pas encore été prouvé que cela soit exact, ce qu'il entend faire d'ici fin 2019 grâce à la nouvelle interface.

La troisième remarque concerne les contrats précités pour un montant de 600 millions de francs, qui ont été inventoriés au mois de novembre et que le CCFI n'a pas pu contrôler. Des systèmes sont également mis en place afin que cela soit régularisé au 31 décembre 2019 en supprimant cette réserve.

Un commissaire remarque qu'il y a moins de remarques du CCFI que lors du précédent exercice, ce qu'il trouve encourageant. Il s'interroge sur la provision AIS et la réserve émise par le CCFI quant au fait de provisionner un élément qui n'a pas de base contractuelle ni légale pour l'être. Le chef de service explique que cette provision doit être vue comme un engagement de l'État, qui a décidé de dépenser quelque chose pendant un certain temps, limité et connu. Si cela n'est pas provisionné maintenant alors que la décision a été prise, il s'agirait pour lui d'un faux. Or, le fait que cela soit limité dans le temps, que le montant et le motif soient connus et que cela ait été décidé au Conseil d'État sont suffisamment d'éléments qui justifient que cela ait été comptabilisé. Le problème est que tout cela n'a malheureusement pas été notifié dans un protocole et n'a donc pas pu être prouvé au CCFI. Cela sera corrigé en cours d'exercice. Le chef de département complète en expliquant que cette question des AIS a été thématifiée dans le cadre du programme d'impulsion et de transformations, la proposition du Département étant d'inclure ce montant dans les éléments liés aux transformations et transitions nécessaires. Il rappelle que la Confédération avait décidé d'augmenter les moyens du volet « intégration » des personnes arrivées par le biais de l'immigration et surtout de l'asile à partir d'une certaine date, induisant potentiellement que des gens se côtoient avec deux différents régimes de mesures d'intégration et des contributions de nature différente également. Le Conseil d'État a décidé que cela n'était pas possible ; il a donc choisi d'adopter les nouveaux standards à partir de ladite date et de s'y aligner avec les moyens nécessaires s'agissant des personnes entrées avant. Comme cela n'a finalement été retenu par le

Conseil d'État dans le cadre du programme d'impulsion, la décision de le mettre en provisions a été prise mais n'a pas été formalisée.

S'agissant de la remarque sur la gestion des sites pollués, qui figure dans le rapport détaillé car cela se trouve en-dessous du seuil de matérialité, il indique que le Conseil d'État a exécuté pour la deuxième année consécutive la décision du Grand Conseil qui n'est pas tout à fait conforme à la loi. Il profite de relever que beaucoup de remarques du CCFI ont disparu grâce au retraitement du bilan. Par ailleurs, le résultat global des comptes se fait sans prélèvement à la réserve conjoncturelle alors que 2,7 millions de francs avaient été budgétés, ce qui représente une amélioration complémentaire à prendre en considération.

Il explique que le bouclage des comptes a été très laborieux pour diverses raisons. Dans les premiers mois de l'année, la gestion financière a généré énormément de tensions, ce qui pourrait amener à peut-être découvrir l'une ou l'autre imprécision à corriger dans les années qui viennent, ce qui peut tout à fait survenir dans pareil contexte. Le Conseil d'État a conscience d'avoir demandé beaucoup à ses collaborateurs au cours de l'année écoulée, notamment au SFIN, dans les services centraux ainsi qu'aux responsables financiers de chaque service et département.

Un commissaire s'interroge sur les dépassements de crédits pour un montant de 115,9 millions de francs qui n'ont pas été autorisés par le Grand Conseil (Tome 1, page 87).

Le chef de département explique que cela comprend les écritures internes qui sont liées au retraitement du bilan. De manière générale, il remarque que parmi ces éléments non-autorisés par le Grand Conseil figurent des éléments qui ne devaient pas l'être, comme c'est le cas des dépassements imputables à la constitution de provisions, et d'autres qui devaient l'être selon la loi mais ne l'ont pas été car ils ont été découverts au bouclage. Tous ces éléments ne représentent donc pas une infraction à la LFinEC, qui prévoit ce type de circonstances. Cela pose néanmoins une question dont le Conseil d'État se saisira dans les années à venir, l'utilisation des provisions ne donnant pas lieu non plus à une décision du Grand Conseil, ce qui pose un problème dans la durée en termes de lacune formelle quant au respect de ses compétences.

La discussion se poursuit en parcourant la liste de ces écritures :

- Un commissaire demande pourquoi Tivoli 22 ne figure pas dans cette liste.

Le chef de département a le souvenir que le décret lié à Tivoli 22 prévoyait l'autorisation de dépense et l'augmentation des tranches sur 2018, par conséquent il s'agit d'une dépense autorisée par le Grand Conseil à tous points de vue.

Le chef de service donne quelques explications sur SAP et sur la question des transitoires. Il indique que ce volet logistique sera finalisé au 1<sup>er</sup> octobre 2019.

Le chef de département explique que les doutes émis par le chef du SFIN sur le résultat des comptes sont tout de même quelque peu atténués par le fait qu'à tous les niveaux il est attesté par les responsables financiers de l'intégralité de ce qui figure dans les comptes.

- Un commissaire remarque qu'il est stipulé dans le rapport que « *Le Conseil d'État n'a pas fixé les informations minimales permettant d'apprécier l'état de la fortune et des revenus, les engagements et les risques financiers [...]* » (Tome 1, page 66) et c'est pour cela qu'il s'est demandé si le montant avancé de 33 millions de francs était vraiment juste.

Le chef de service relève ici deux éléments à nuancer : à son sens, le manque d'intégralité dans les achats et les facturations n'est pas matériel, c'est pour cela que ça ne fait du reste pas l'objet d'une remarque par le CCFI, qui aurait probablement même refusé les comptes sans cette précision. S'agissant de la remarque du commissaire, il explique que le Conseil d'État devait présenter un projet d'annexe avec l'intégralité des données qu'il voulait transmettre. Cette annexe n'a pas encore été formalisée dans sa version définitive.

### **3.6. Autorités judiciaires (AUJU)**

Par rapport au budget, les comptes sont inférieurs de 5,7%. La sous-commission ne formule aucune remarque.

### **3.7. Département des finances et de la santé (DFS)**

#### ***Rapport de la sous-commission DFS***

##### *3.7.1. Généralités*

Sur la situation générale de l'État, le chef de département indique que les comptes 2018 sont plutôt un motif de satisfaction, ce qui n'empêche pas la nécessité de la poursuite d'un effort global de rigueur sur la base de ce résultat 2018. Les 33 millions de francs de déficit sont conformes à ce qu'avait annoncé le budget 2018 – qui prévoyait même 37 millions de déficit – et ce, malgré 20 millions de francs de détérioration au niveau des recettes fiscales. Hormis les éléments extraordinaires tels que Prévoyance.ne ou des ajustements liés au retraitement du bilan, il relève un important effort de maîtrise dans tous les domaines sous contrôle du Conseil d'État. Le résultat, bien qu'en demi-teinte car non conforme aux limites du frein à l'endettement, ce qui était attendu avec le budget, rend toutefois crédible la perspective d'un retour à l'équilibre à l'horizon 2020, ce qui reste l'objectif principal du Conseil d'État. L'effort qui reste à fournir doit être partagé et thématiqué, car la capacité à accepter de le poursuivre s'amenuise au gré du sentiment grandissant que la situation s'améliore ; ce sentiment, bien que favorable à la prospérité générale et à des dynamiques positives pour l'assainissement, ne doit toutefois pas se muer en occasion de relâcher la maîtrise des finances.

Sous l'angle des investissements, il insiste sur le fait que la situation, malgré la ressemblance, diffère passablement de celle des années précédentes, notamment en vertu :

- des 48 millions de francs d'investissements nets, qui sont notoirement insuffisants mais, pour la première fois depuis plusieurs exercices, en croissance ;
- de l'absence de budget qui s'est faite fortement ressentir ;
- des 12 millions de francs d'écart dans l'enveloppe liée à l'investissement dans les sociétés électriques ;
- des remboursements de prêts et des recettes d'investissements nettement plus favorables que prévu.

Concernant le Département, les écarts principaux proviennent surtout d'éléments techniques liés notamment à MCH2, au retraitement du bilan et à l'écart au niveau des recettes fiscales. Il rappelle que cela fait un certain temps qu'il thématise auprès de la commission des finances (COFI) les difficultés à budgéter et à avoir une certaine visibilité sur les recettes des personnes morales. L'environnement est en effet extrêmement instable pour le canton de Neuchâtel, qui connaît, dans la totalité de ses recettes, une importante proportion d'entreprises dont une grande part du revenu de certaines est lié à des sociétés actives sur le plan international, et donc soumises à la réforme fiscale et dont un nombre important connaît des transformations de structures. Cela implique une volatilité qui peut augmenter rapidement et a pour conséquence qu'il est dès lors difficile de faire des prévisions et que la tendance globale sur les recettes fiscales soit variante – d'où l'importance de la prochaine réforme fiscale cantonale.

Il indique encore des charges importantes enregistrées au SCSP sous forme de provisions. Le service a toujours un nombre important de litiges en cours, pas toujours sous forme de procès ; il peut également s'agir de décisions attendues du Tribunal fédéral (TF), parfois même dans les dossiers d'autres cantons, et dont l'issue de la jurisprudence a des répercussions sur Neuchâtel. Tout cela charge les comptes de fonctionnement et masque une partie des efforts produits par le service de la santé publique.

Le chef du SFIN explique que les éléments extraordinaires susmentionnés ont été centralisés au service financier afin de ne pas polluer l'ensemble des centres de profits et d'en faciliter les explications.

Il donne en préambule quelques explications sur la première présentation des comptes sous MCH2. La première modification est liée au compte de résultats, qui est détaillé en trois niveaux (Tome 1, page 12) qui ont chacun une signification bien distincte. Il indique que dans les années à venir il ne devrait plus y avoir qu'un seul revenu extraordinaire qui correspondra à la somme des amortissements prélevés dans la réserve d'amortissements. Aujourd'hui, il y a dans les résultats extraordinaires un écart significatif par rapport au budget 2018 – 33,3 au lieu de 37,2 millions de francs – car ce dernier ne tenait pas compte de la surévaluation de certains actifs du patrimoine administratif de l'État signalée par le CCFI. En totalité, le compte de résultats affiche un résultat de 4 millions d'écart.

S'agissant des comptes d'investissements (Tome 1 page 34), il insiste sur le fait que le manque d'investissements réalisés en termes de dépenses provient de deux éléments : ce que l'État ne dépense pas et les recettes additionnelles touchées par l'État, supérieures de 10 millions de francs à ce qui avait été budgété. Cela donne une mauvaise lecture des chiffres nets ; il faut donc prendre les chiffres bruts, avec les charges d'un côté et les recettes de l'autre. Ces 10 millions de francs ne représentent pas en effet un sous-investissement mais un excédent de subventions encaissé par l'État.

Le tableau de flux de trésorerie (Tome 1, page 51) est une autre nouveauté liée à la présentation : il s'agit d'une sorte de compte de résultats, mais avec des flux monétaires. Il donne l'écart entre la position du bilan au 1<sup>er</sup> janvier et celle au 31 décembre pour le poste appelé « liquidités » qui ne représente pas l'endettement global. Il explique les quatre volets dont se compose ce tableau. Il remarque que les effets de Prévoyance ne sont pas compris dans ces chiffres car, pour des raisons de gestion de trésorerie entre l'institution et l'État, cela a été payé début janvier pour éviter les intérêts négatifs aux deux partenaires.

Il indique que le taux d'intérêt a continué de diminuer, favorisant ainsi l'État en passant de 1,89 en 2017 à 1,58 en 2018, soit une différence de -0,3 sur l'année.

Par ailleurs, dans les dernières opérations significatives, l'État a contracté sur 15 ans un emprunt public de 100 millions de francs avec un taux d'intérêt de 0,75, ainsi qu'un emprunt privé à taux fixe de 75 millions de francs sur 10 ans avec un taux d'intérêt de 0,58. Il y a donc fort à parier que le taux moyen de la dette diminuera encore en 2019.

S'agissant de l'évolution du découvert, bien qu'il ait diminué, il subit les effets significatifs du retraitement du compte de bilan.

Cette année, les comptes sont accompagnés pour la première fois d'une annexe, qui représente la somme des engagements qui ne sont pas comptabilisés mais qui ont ou pourraient avoir un impact dans le futur. Parmi ces engagements figurent environ 2500 contrats qu'a l'État, qui comportent souvent des inconnues et dont le montant annuel se porte 600 millions de francs. Il peut par exemple s'agir de baux à loyer, de partenariats, d'abonnements à « ArclInfo », etc. Il entend travailler cette année sur la gestion de ces engagements afin que la situation soit propre fin 2019. En effet, ces éléments cachés revêtent parfois de mauvaises surprises qu'il souhaite à tout prix éviter.

Les indicateurs financiers sont le dernier élément nouveau, détaillés dans le rapport (Tome 1, page 91).

Il rappelle que le tome 2 est fusionné avec les rapports de gestion. Il comporte les charges nettes de prestations, avec des tableaux pour chaque service. Il indique que les répartitions analytiques n'ont pas été faites dans les comptes 2018 comme ç'avait été le cas pour le budget 2018 car les règles de répartition n'avaient alors pas été validées par le Conseil d'État et l'outil permettant de les faire n'avait pas été paramétré. Les réflexions et le travail sur ces répartitions sont actuellement en cours. Par ailleurs, les unités d'heure qui seront utilisées pour ces répartitions doivent être validées par tous les services dans le but d'éviter tout conflit interne concernant les coûts.

Le chef de département rappelle que, s'agissant du Département, ce sont ces éléments techniques qui expliquent les principales variations et les modifications dans les constitutions de provisions et dans les revenus fiscaux.

Un commissaire demande, de la dette nette ou de la dette stricte, laquelle il faut considérer (Tome 1, page 25). Le chef de service répond qu'il ne s'agit d'aucune des deux. Il aurait souhaité avoir la dette globale de l'État, qui inclut les liquidités, la somme de la dette au sens stricte, mais également tout ce qui est lié à des positions assignables à la trésorerie, comme les prêts ou les emprunts à des institutions ou des entreprises qui font parfois l'objet de charges à la rubrique 36, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

La présidente demande auprès de qui l'État pourrait encore être endetté. Le chef de service explique que le canton possède un compte courant avec la Confédération qui varie énormément, contient beaucoup de données et est soldé à un instant T.

Un commissaire s'interroge également sur le montant final lié aux attributions aux fonds : il a le souvenir que les fonds ne pouvaient plus avoir d'attribution budgétaire avec MCH2, or, il constate ici des écritures relativement conséquentes et il demande si cela se justifie de prélever moins et d'attribuer plus, alors que cela pourrait venir en amélioration du résultat. Le chef de département

explique que ce sont les dotations budgétaires sur les dépenses courantes qui sont proscrites par MCH2, alors que ne sont pas proscrits :

- l'existence d'un fonds, pour autant qu'il ait une base légale,
- l'existence d'un financement ad hoc de ce fonds pour autant qu'il ne soit pas prélevé sur les recettes courantes. Dans le domaine de l'énergie il s'agit notamment de recettes qui viennent de la Confédération et de produits de taxes affectées.

Aujourd'hui, les mouvements au fonds sont quasiment exclusivement liés à ces éléments : il y a les financements définis par la loi qui rentrent, les prestations qui sortent et le solde qui est soit le prélèvement soit l'attribution nette au fonds. Ce sont des effets mécaniques ou des cas où le prélèvement au fonds doit équilibrer un montant de dépenses qui figure dans les comptes de fonctionnement. Il n'y a plus de dépenses enregistrées directement dans les fonds, tout passe en compte de fonctionnement.

Un commissaire s'interroge sur le délai de carence quant à l'engagement de personnel qui concerne tous les services de manière transversale et a un impact certain sur les capacités de travail. Le chef de département répond que dans la vision actuelle du Conseil d'État, cela ne représente plus une mesure d'économie et il est donc voué à rester actif. Le délai de carence n'est par ailleurs pas appliqué pour le recrutement en interne ou via les ORP ou les offices AI, de façon à favoriser des recrutements dans l'esprit du « new deal ». La secrétaire générale adjointe et responsable financière du DFS, sur le délai de carence, précisent qu'il reste à 4 mois et que les services qui font partie de gestion ne doivent le respecter mais selon une procédure simplifiée car ce sont les secrétaires généraux qui donnent l'autorisation et non plus le Conseil d'État. Le secrétaire général du DFS indique que tous les services du DFS font partie de gestion ne depuis cette année.

Un commissaire demande une appréciation politique sur le passage à MCH2. Le chef de département explique que, suite au passage à MCH2, il y a en effet eu une certaine confusion puisque les collaborateurs de l'État ont quelque peu perdu leurs repères, ce qui nécessite de les recréer. Il estime toutefois qu'il ne faut pas abandonner car le volet analytique arrivera dans les exercices à venir et qu'il permettra de documenter de manière plus précise dans le sens des volontés du Grand Conseil. Par ailleurs, les repères vont revenir et vont s'installer sur des repères plus liés à la gestion globale de l'État, ce qu'il trouve sain. En outre, la lisibilité de l'action de l'État s'inscrit sur des principes que les professionnels de la finance appliquent de manière plus fréquente puisque cela s'approche plus des règles financières des sociétés privées, ce qui permettra d'avoir une vision plus complète de la situation réelle de l'État et de ses implications à long-terme. Il remarque que la seule nuance apportée dans l'examen critique de ce qui a été fait est que c'est beaucoup trop détaillé, et donc beaucoup trop lourd, en citant en exemple l'attribution des heures de travail dans SIGE qui prend une demi-journée par semaine à certains collaborateurs, et estime que l'on pourrait remonter à des niveaux de complexité moindre.

Un commissaire s'interroge sur les amortissements et le différentiel de 100 millions de francs sur la réévaluation finale des écritures, qui impacte de fait à son sens de 10% la diminution du découvert. Le chef de service lui explique que les 245 millions de francs de diminution au bouclage des comptes tiennent compte du passage d'un milliard à 900 millions de francs. Il explique l'écart entre les comptes 18 et le budget 18 (Tome 2, page 71).

La présidente s'interroge sur le montant total des cautionnements, qui lui paraît énorme. Le chef de département s'inquiète plus du rapport que cela induit à l'égard des partenaires. En effet, dans toute une série de domaines, les partenaires ne sont pas sous le contrôle strict de l'État. Si tant est que l'un ou l'autre d'entre eux n'était pas loyal, lorsque l'État, comme autorité, souhaitera resserrer la gestion, et qu'il se laisse aller en difficulté financière, la pression que mettra l'État sur la conduite financière de ces institutions se traduira par un risque accru sur ces cautions.

Un commissaire voit une contradiction fondamentale dans ce que M. Kurth a exprimé : l'État peut être en couverture de déficit, il veut commander des prestations et il veut diriger la manière dont cette dernière est organisée. Or justement, l'État doit sortir de cette volonté de diriger ce qu'il se passe dans les institutions, y compris une fois qu'elles ont précisé quel type de prestation et à quel prix. Dans un vrai mandat de prestation, l'État ne doit pas s'occuper de savoir si du bénéfice est ensuite généré. Le chef de département répond qu'il est d'accord sur l'analyse et relève d'ailleurs que beaucoup de services dans son département fonctionnent déjà selon ce modèle. Il explique toutefois que lorsqu'un partenariat avec une institution s'arrête, les frais occasionnés selon les dispositions actuelles, en particuliers les cautions octroyées, seront à charge de l'État, ce qui signifie qu'il n'est pas en mesure de rompre un partenariat, ce qui le met dans une position

délicate. En sus, dans certains cas, il n'a aucun contrôle ne serait-ce que sur la désignation des organes.

Un commissaire se demande dès lors s'il est pertinent que ces institutions se trouvent hors du giron de l'État. Le chef de département remarque qu'il est évident que les règles doivent évoluer, mais qu'il est hautement problématique qu'au moment de ce faire, les partenaires qui feront face à l'État pourront s'appuyer sur le fait que ce dernier a un risque financier engagé.

Un commissaire s'étonne de ne toujours pas voir venir de rapport sur la gouvernance des partenariats. Le chef de département répond qu'il est une priorité de la seconde partie de la législature.

### **Résultats du DFS**

Le DFS présente des charges nettes relativement stables par rapport au budget. Les charges nettes sont de – 896'987'517 francs, inférieures de 86'780 francs aux projections.

Les charges nettes de la santé selon la classification fonctionnelle sont supérieures de 9'048'354 francs et qui s'expliquent par les variations au niveau des charges de transfert.

Les charges nettes de transfert du domaine de la santé ont dépassé le budget 2018 de 12'384'775 francs qui s'explique majoritairement par la constitution de provision pour divers risques et litiges au service de la santé publique.

Les effectifs du personnel (EPT) représentent un écart de -11,5 EPT entre le budget et les comptes 2018 à cause du report d'engagement du premier trimestre et au délai de carence lors de mutations.

Les investissements nets pour le DFS sont inférieurs de 1'848'392 francs (-5,9%) au budget 2018. Les investissements bruts touchent essentiellement les domaines suivants : Bâtiments : 13,2 millions de francs, Biens, meubles : 9,1 millions de francs et Logiciels : 7,2 millions de francs.

Quant aux variations des crédits d'engagement en cours, crédits d'engagement clôturés et crédits d'engagement à solliciter non demandés, il convient de se référer aux pages 40 à 50 du Tome 1.

#### *3.7.2. Examen de détail par service*

### **Service cantonal des contributions (SCCO)**

Le chef de département répète qu'il y a d'importantes incertitudes et d'importantes variations dans le service. Les sujets principaux sont :

1. Le niveau des recettes.
2. La réserve qu'a formulée le CCFI qui provient des travaux encore en cours sur « l'après-fraude », afin de faire progresser le service et permettre d'offrir un degré de sécurité supérieur – tout cela sera rédigé prochainement sous le contrôle du CCFI.
3. Sur le plan du fonctionnement, les effectifs sont plutôt en croissance dans le service, l'écart se réduit par rapport au budget passé et les ressources sollicitées sur 2019 commencent à être utilisées en vue des nouveaux enjeux du service et par rapport aux questions comptables susmentionnées.
4. La réforme fiscale crée quelques incertitudes pour les deux ans à venir, car ses effets comptables se ressentiront même un peu au-delà de cette période, impliquant des variations sur trois exercices.

Pour autant, ces quelques sujets qui méritent une certaine attention ne doivent pas détourner le service de sa mission de production vis-à-vis des 120'000 contribuables que compte le canton, c'est-à-dire de taxer, encaisser et comptabiliser, ce qui constitue le travail ordinaire du SCCO auquel s'ajoutent les points susmentionnés. Il relève encore une évolution favorable puisque les pertes fiscales sont en diminution depuis plusieurs exercices.

Le chef de service ajoute que le service suit de près les gros contribuables et rappelle que ses trois clients sont les communes, l'État et la Confédération. Il remarque que l'évolution internationale a un impact relativement important sur les sociétés et sur les personnes physiques et les actionnaires, ce que doit suivre le service. Il explique que le travail du SCCO se divise en trois volets : la taxation, la perception et la comptabilité et l'élément financier. Ce dernier est celui sur lequel le service doit encore travailler, notamment avec le SFIN, et se renforcer en termes de compétences. Par ailleurs, le service doit se préparer à devoir répondre aux questions relatives au

nouvel impôt foncier pour les personnes physiques (PP), avec notamment un nouveau bordereau et des changements au niveau des logiciels informatiques.

Un commissaire demande si les trois nouveaux collaborateurs ont permis de donner une bouffée d'oxygène au service. Le chef de service répond que c'est le cas mais qu'il faut absolument engager des compétences – il s'agit plus de qualité que de nombre de collaborateurs. Si les GAFA sont taxés en Suisse, l'horizon fiscal risque de changer fortement.

Un commissaire demande sur l'impôt PP si la bascule était déjà incluse dans les montants du budget 18 – ce qui est le cas. Il remarque que d'avoir le détail de tous les impôts, comme c'était le cas précédemment, était extrêmement pratique.

Un commissaire ne comprend pas deux tendances qui lui paraissent contradictoires : il se demande comment il est possible d'avoir d'une part un retour de l'impôt fédéral direct supérieur aux prévisions d'environ 7 millions de francs avec comme justification des revenus importants engendrés par des sociétés, et d'avoir d'autre part un impôt cantonal direct sur les PM en baisse avec pour justification les difficultés économiques de certaines de ces sociétés. Le chef de service répond que la problématique à laquelle a dû faire face le canton a été adaptée sur les tranches, alors qu'il n'y a pas d'adaptation de tranches au niveau de l'IFD 18 qui va intervenir maintenant. L'effet relevé est donc décalé d'une année pour l'IDF alors que le canton procède immédiatement à l'adaptation des tranches lorsque cela s'avère nécessaire. Le chef de département ajoute que selon que le phénomène de diminution intervient dans une société qui n'est pas allégée, allégée aux trois niveaux ou allégée que sur le plan canton/communes, les impacts dans la répartition proportionnelle IFD/impôt cantonal et communal ne sont pas les mêmes, et c'est la même chose concernant les sorties de statut.

Un commissaire s'étonne des résultats liés à l'imposition sur les PM, ayant une vision générale selon laquelle l'économie se portait plutôt bien en 2018. Il demande s'il s'agit d'une tendance ou de cas plus isolés. Il estime qu'il y a un réel débat à avoir autour de ce résultat PM qu'il trouve inquiétant. Le chef de service répond que l'élément inquiétant est l'évolution internationale et son impact sur les sociétés. Le suivi de ces dernières est donc devenu une véritable source d'inquiétude pour le SCCO. Il se veut néanmoins rassurant sur la situation générale et est parfaitement confiant et optimiste quant à l'attrait du canton.

Le chef de département tire comme conclusion que les recettes des PME ne sont, pour le canton de Neuchâtel, plus un révélateur de la conjoncture. Une tendance nécessiterait d'exclure les recettes des dix premiers acteurs économiques du canton, car leurs phénomènes sont trop liés à la situation de l'entreprise elle-même et tellement impactants sur les recettes du canton qu'ils peuvent pervertir toutes les tendances.

Un commissaire s'interroge sur le PFT de 202 millions de francs, qui lui paraît extrêmement ambitieux. Le chef de service répond que c'est faisable si aucune mauvaise nouvelle ne survient, mais cela reste encore difficile à définir. De meilleurs résultats ont été annoncés.

Un commissaire s'interroge sur l'expérience avec l'introduction de l'échange automatique transfrontalier. Le chef de service y voit des économies à réaliser. Cela facilitera en effet le traitement de certains dossiers. Le service a reçu 23'000 données qu'il est en train de traiter, ce qui permettra ensuite d'enclencher les conversations avec certains acteurs.

### **Service de la santé publique (SCSP)**

Le chef de service, accompagné de son responsable financier, explique globalement sur les comptes que les charges sont maîtrisées – à l'exception des provisions que le service a dû constituer. Sans ces dernières, les comptes seraient à 2,8 millions de francs supérieurs au budget présenté. Il indique que l'équilibre est presque atteint s'agissant du rattrapage entre les comptes et le budget, notamment dans le domaine hospitalier. Il mentionne les quelques mesures mise en œuvre courant 2018 et ayant eu un impact financier.

Le chef de département explique les provisions qui sont détaillées dans le Tome 1, page 73.

Un commissaire estime que les prestations d'intérêt général (PIG) sont toujours trop élevées, notamment en regard de la comparaison intercantonale. Le chef de département invite à la prudence concernant ces comparaisons, qui ne sont pas totalement fiables puisque ce qui constitue les PIG varie d'un canton à l'autre. Les enveloppes de ces prestations sont par ailleurs assez globales et la discussion politique devra avoir lieu sur des bases beaucoup plus objectives – par exemple se demander quel type de spécialisation a besoin le canton pour y former des médecins et à quel prix.

Un commissaire estime que ce qui est important s'agissant des PIG, ce n'est pas le montant mais la corrélation entre la volonté politique et la dépense de la prestation. Il trouve l'évolution des PIG très intéressante, malgré les réflexions que l'État doit encore mener. Il apprécie la nouvelle transparence sur ce sujet, qui en permet une meilleure compréhension.

Un autre commissaire partage l'analyse mais attend toujours le rapport complet. Il ne comprend pas pourquoi la provision de l'OFAS de 5,7 millions de francs est comptabilisée dans les PIG du CNP.

Un commissaire rappelle que la LRHNE prévoit la clarification des PIG. Le chef de département rappelle qu'avec le passage d'un subventionnement des structures, qui prévalait avant 2012, à la nouvelle LAMal, l'État est passé pour HNE de 78 à 59 millions de francs de PIG sur 150 millions de subventions totales. Ce montant doit encore diminuer d'une vingtaine de millions d'ici à 2026. Il continue d'être surpris par l'insistance liée à HNE alors que d'autres endroits cumulent 100% de PIG.

Concernant les PIG du CNP, le responsable financier répond que c'est une question d'affectation et explique où sont réparties les PIG du CNP. Il admet volontiers que cela n'en facilite pas la lecture.

Un commissaire demande s'il y a un lien entre la diminution des lits en EMS et l'augmentation des transferts hors-cantons. Le chef de service répond qu'il n'y a pas de lien direct. Le phénomène est croissant depuis 2016 déjà avec des personnes qui vont en EMS essentiellement dans la région de Gampelen et le service a plusieurs hypothèses pour l'expliquer, comme la volonté de séjourner dans un établissement plus luxueux que ce qui se trouve dans le canton actuellement. Le chef de département ajoute que deux éléments supplémentaires permettent de l'expliquer :

- Il a fallu vider un établissement pour réaffectation, travaux et nouvelles missions, ce qui signifie qu'il ne peut plus accueillir de résidents momentanément. Or justement, l'exploitant initial est le même qu'au Manoir de Gampelen, ce qui explique qu'une partie des transferts se soient faits ainsi de manière privilégiée.
- Par ailleurs, un changement de législation fédérale implique qu'en cas de séjour hors-canton, l'État doit payer le tarif de l'autre canton et non plus le sien, ce qui est plutôt déplaisant car le tarif a augmenté dans certains cas.

La présidente est interloquée par le nombre de 100 EPT supprimés à HNE. Le chef de service explique qu'ils s'expliquent de différentes manières :

- la suppression de la crèche,
- l'outsourcing du domaine nettoyage,
- le non-remplacement de départs naturels.

De ce fait, il n'y a pas eu cent personnes qui se sont vues supprimer leur emploi, même si quelques suppressions de postes ont dû être prononcées.

Un commissaire demande où en est la cyber-santé. Le chef de service explique que des contacts ont été pris avec les instances fédérales quant à la démarche du canton de Neuchâtel et que l'appréciation sur cette dernière est positive dans le sens où l'idée est justement de fédérer les différents acteurs de la santé. Le canton est d'ailleurs souvent cité en exemple et invité à partager sur ce sujet. Il est également relativement en avance concernant les échanges avec les différents partenaires, avec qui le contact est primordial ; en effet, le fait qu'il n'y ait pas d'adhésion forte des prestataires de soins comporte un risque quant à la bonne marche du dossier. La clef de voûte du DEP est la protection des données, en regard de laquelle la législation est très rigoureuse, mais il est confiant en termes de délai et d'adhésion, le dossier lui semble donc très sécurisé malgré sa complexité. L'essai actuel sur les patients diabétiques qui a lieu dans le canton est une manière de tester cela à petite échelle et de voir si tout fonctionne correctement.

Le chef de département salue la qualité des compétences engagées par le service de la santé publique.

### **Service des bâtiments (SBAT)**

Le chef de service, accompagné de son responsable financier, distribue deux documents et les commente. Il explique les mouvements de personnel dans son service.

Un commissaire demande pourquoi le poste d'apprenti est toujours vacant. Le chef de service explique que la personne qui avait les autorisations nécessaires pour former les apprentis dans le domaine administratif est partie et que la nouvelle collaboratrice doit faire les démarches

nécessaires et prendre ses marques dans le service avant de pouvoir à son tour devenir formatrice. Le service forme néanmoins dans ses autres secteurs.

Il donne par ailleurs quelques explications sur les investissements. Il indique qu'il y figure un creux lié au NHOJ. Il parle des quelques dossiers en cours ou à venir.

Le chef de département remarque que les comptes du service comportent beaucoup d'éléments techniques, ce qui nuit peut-être quelque peu à leur lisibilité, mais que les comptes sont bien tenus. Il dit quelques mots de l'opportunité qui s'est présentée de déplacer certaines activités du CNP plus tôt que prévu du site de Perreux et de le rapatrier à Préfargier ce qui se manifeste par une subvention qui a sa place au SBAT plus qu'au SCSP. Il annonce par ailleurs qu'une demande de crédit supplémentaire de 2,8 millions de francs va être déposée prochainement au Grand Conseil concernant le CPLN.

Un commissaire s'interroge sur Microcity et le commentaire fait par le CCFI à ce sujet. Le chef de service explique que la gestion de Microcity est complexe et cela prend un peu de temps d'en faire le tour. Le chef de département ajoute que les remarques/recommandations émises par le CCFI n'interpellent pas la gestion du service mais des aspects financiers et que le SFIN s'approchera du SBAT en temps voulu pour y remédier au besoin.

Un commissaire demande, sur le nouvel outil d'imputation des coûts, à combien a été valorisée l'heure. Le responsable financier répond que le prix a été fixé à 150 francs, selon ce qui se fait sur le marché. Néanmoins, cela pourrait changer lorsque l'État aura un peu de recul sur la question. Le responsable du SFIN ajoute qu'il s'agit d'un prix complet et non du tarif-horaire du collaborateur.

Un commissaire demande, sur le tableau des investissements, s'il s'agit de net ou de brut. Le chef de service répond que c'est toujours du brut au SBAT : il indique ce qu'il paie, ce que ça coûte.

La présidente a entendu que le PLAJ serait installé dans les locaux d'une entreprise, ce qui la gêne un peu. Le chef de département répond que le Conseil d'État partage ces réserves et qu'il s'agit d'une solution temporaire de longue durée, trouvée en urgence mais qui représente tout de même une belle opportunité. Le chef de service ajoute que la demande est venue du Ministère public lui-même qui, entre autres raisons, trouvait pertinent d'avoir ses locaux à la même place que la police. Il se trouve donc qu'il y a des synergies et que les locaux sont particulièrement adaptés.

Le chef de département explique que le développement du secteur tertiaire avec des qualifications ad hoc fait aussi partie des objectifs du Conseil d'État pour développer l'attractivité des Montagnes neuchâteloises ; la lecture du canton doit se faire d'une manière plus homogène et l'implantation d'une partie de l'administration cantonale dans le Haut y participe.

### **Questions/réponses relatives aux autres services du département**

Les comptes 2018 des services SDFS, OORG, SIEN et SCOM n'ont pas suscité de commentaire dans la mesure où les écarts au budget 2018 sont clairement expliqués et que le passage de MCH1 à MCH2 avec la fusion du CEG au SIEN ne permettent pas une analyse pertinente. La commission a préféré de prioriser les trois services expliqués de manière détaillée ci-dessus.

#### **3.7.3. Conclusion**

Les commissaires remercient le chef de département ainsi que tous les intervenants pour leurs réponses aux différentes questions posées ainsi que de la qualité et de la pertinence des documents remis. Toutefois, il faut préciser que la nouvelle lecture des comptes nécessitait une certaine « souplesse intellectuelle » pour comprendre les enjeux transversaux du département et le suivi des chiffres par rapport aux années précédentes. Dans Le Tome 1 figure tous les tableaux récapitulatifs pour les autorités et le DFS.

## **3.8. Département de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC)**

### ***Rapport de la sous-commission***

#### **3.8.1. Généralités**

Les membres des sous-commissions des finances et de gestion se sont réunis le mardi 30 avril 2019, en présence du chef du département, du secrétaire général, du responsable financier ainsi que, successivement, des chefs de service du département.

Par rapport au budget, les comptes 2018 se péjorent de 16,2 millions de francs (-11,4%). Les charges augmentent de 11,8 millions de francs (5,2%) tandis que les revenus sont inférieurs de 4,4 millions de francs (5,2%).

DJSC	BU18	CO18	ECART	%
	<b>141'674'387</b>	<b>157'924'312</b>	<b>16'249'925</b>	<b>11%</b>
3 : Charges	225'658'595	237'425'710	-11'767'115	-5.21%
30 : Charges personnel	92'664'001	103'068'359	-10'404'359	11%
31 : Ch.biens & services	26'319'690	25'989'972	329'718	1%
33 : Amortissements PA	2'224'464	1'629'626	594'838	27%
34 : Charges financières	2'500	2'499	1	0%
35 : Attrib fds/ fin spc.	430'200	1'326'789	-896'589	208%
36 : Charges de transfert	91'452'040	93'608'312	-2'156'272	2%
37 : Subv. à redistribuer	700'000	516'397	183'603	26%
39 : Imputations internes	11'865'700	11'283'755	581'945	5%
4 : Revenus	-83'984'208	-79'501'399	-4'398'610	5.24%
41 : Patentes/concessions	-200'000	-175'267	-24'733	12%
42 : Taxes	-48'955'661	-45'705'706	-3'249'955	7%
43 : Revenus divers	-3'805'500	-3'763'400	42'100	-1%
44 : Revenus financiers	-4'113'100	-4'138'509	25'409	1%
46 : Revenus de transfert	-13'133'747	-13'399'331	265'584	2%
47 : Subv à redistribuer	-700'000	-516'397	-183'603	26%
49 : Imputations internes	-13'076'200	-11'802'788	-1'273'412	10%

Pour rappel, les charges budgétaires du département sont réduites de 15,3 millions de francs par l'introduction d'un écart statistique global sur le groupe 30 (SRHE = 14'400'000, SPNE = 180'000, PONE = 700'000). Ces montants ne se retrouvent pas dans les comptes, puisqu'ils sont ventilés, au réel, sur l'ensemble des services de l'État.

En corrigeant le budget 2018 de cet écart d'un montant de 14'400'000 millions francs l'excédent s'élève à 156,1 millions de francs (et non 141,7). Théoriquement, l'écart « comparable » de 16,2 millions de francs est donc ramené à 1,8 millions de francs.

Dans la mesure où les comptes 2017 étaient encore tenus en version MCH1, les comparaisons sont donc pour le moins difficiles. Toutefois, toutes choses égales par ailleurs (par exemple déduction faite du transfert du secteur des mineurs au SPAJ en 2017), le parallèle CO17 vs CO18 à l'échelle du DJSC met en exergue une amélioration avoisinant les 2,4 millions de francs.

### 3.8.2. Groupes de dépenses

#### **Charges de personnel, groupe 30 (+10'404'000 francs)**

Déduction faite de l'écart statistique (14'400'000 francs), le delta entre le budget et les comptes du groupe 30 présente un résultat favorable de 4 millions de francs. Si plusieurs services contribuent à ce résultat, cette économie est pour l'essentiel concentrée sur des postes restés vacants à la police neuchâteloise et au service pénitentiaire, notamment en raison des longs délais de recrutement. Par ailleurs, pour la première fois en 2018, les remboursements d'assurances (accident maternité, APS et AI) auparavant centralisés au service des ressources humaines (y compris au BU18) sont désormais ventilés auprès des services concernés.

- **Service des ressources humaines:** +14,4 millions de francs, déjà expliqué
- **Police neuchâteloise:** -1'693'000 francs. L'effectif moyen est de 8,41 EPT inférieur au budget (dont 2,68 EPT transférés au SBAT). À noter aussi le transfert de revenus précédemment centralisés, notamment les remboursements d'assurances (AI, APG, etc.)
- **Service pénitentiaire:** -799'000 francs. L'économie réalisée provient de l'écart entre les EPT budgétés (122,15) et les EPT réels (117,50 au 31.12.2018). Plusieurs postes de cadres ou spécialistes sont restés vacants en lien notamment avec des difficultés de recrutement.

#### **Biens, services et marchandises, groupe 31 (- 330'000 francs)**

Lors de l'adoption du budget par le Grand Conseil, un écart statistique de 600'000 francs sur ce poste a été comptabilisé au secrétariat général pour l'ensemble du département. Deux services

influencent majoritairement ce groupe, à savoir la police neuchâteloise (PONE) qui affiche une amélioration de 1'058'000 francs et, à l'opposé, le service de la justice (JUST) le détériore en raison d'une forte augmentation des charges dévolues à l'assistance judiciaire (+ 691'000 francs).

- Police neuchâteloise (PONE) : -1'058'000 francs. La majeure partie de la variation reflète les conséquences financières dues au retard pris dans les projets (informatiques et maintenance) suite au blocage du budget au cours des premiers mois de l'année. À cela s'ajoutent des frais de justice inférieurs en lien avec la baisse de la criminalité, et la mise en fonction des nouveaux éthylomètres qui a permis la diminution du nombre de prises de sang. De plus, les dépenses en munition ont été plus faibles que prévues suite au report de l'achat des armes longues.
- Service de la justice JUST : +691'000 francs. Augmentation des coûts de l'assistance judiciaire.

#### ***Amortissements, groupe 33 (-595'000 francs)***

Les montants prévus sous cette nature comptable sont du ressort du service financier. Les premiers amortissements liés au crédit des véhicules de l'État, qui ne figuraient pas au budget, apparaissent aux comptes à hauteur de 770'000 francs. En revanche, les charges d'amortissements sur subventions, prévues au budget en catégorie 33 apparaissent désormais en 36 « charges de transfert ». C'est notamment le cas au service des sports (SSPO) pour un montant de 766'000 francs.

#### ***Attributions aux fonds et financements spéciaux, groupe 35 (+897'000 francs)***

Pour l'essentiel, cette charge provient d'un virement à la fortune du fonds de la protection civile, liée à la suppression de cours et au report d'achats, le tout sur fond de réorganisation.

#### ***Charges de transfert, groupe 36 (+2'156'000 francs)***

L'essentiel du dépassement tient aux écarts ayant fait l'objet de crédits supplémentaires, principalement pour faire face aux charges de la Maison de Vie à Couvet, à l'augmentation des placements hors-canton ainsi qu'aux conséquences temporaires de la création d'Addiction Neuchâtel. À cela s'ajoutent des charges à hauteur de 763'000 francs au service des sports (SSPO), transférées depuis la nature 33 « Amortissements » conformément aux normes MCH2 pour les amortissements sur subventions. En contrepartie, au service de la justice (JUST) les amendes reversées aux communes affichent une baisse de 1,2 million de francs en lien avec une surévaluation budgétaire annoncée par certaines communes. Les charges du fonds PCi sont réduites de 808'000 francs. Il convient également de relever 405'000 francs d'économies réalisées au service pénitentiaire (SPNE) en lien avec les placements dans le canton et hors du canton.

### ***3.8.3. Groupes de revenus***

#### ***Taxes, groupe 42 (-3'250'000 francs)***

Au service de la justice (JUST), le nombre d'amendes d'ordre et tarifées de la police neuchâteloise (PONE), des communes et de TransN est très inférieur au budget. Cette diminution engendre donc une baisse du nombre d'ordonnances pénales administratives et de frais administratifs, d'où une diminution de recettes de 3,1 millions de francs. Les remboursements d'assurances (accident, maternité, APG et AI) jusqu'alors centralisés au service des ressources humaines (SRHE) sont désormais répartis dans les services, avec pour conséquence une réduction des recettes de l'ordre de 1,4 million de francs. En contrepartie, diverses améliorations à la police neuchâteloise (PONE) de 769'000 francs reflètent une augmentation des prestations en lien avec des manifestations (maintien de l'ordre), de revenus liés à la gestion des alarmes CNU (dont l'augmentation des tarifs décidée tardivement n'avait pas pu être prise en compte lors de l'élaboration du budget), d'une adaptation des émoluments (selon décision du Conseil d'État), ainsi qu'au service pénitentiaire (SPNE) de 389'000 francs grâce à la mise en place d'une relance intensive des demandes de remboursements de frais médicaux.

#### ***Imputation internes, groupe 49 (-1'273'000 francs)***

La part aux amendes encaissées par la police neuchâteloise (PONE) est en-dessous du budget en raison d'un nombre d'infractions inférieur, et ce malgré une légère augmentation des contrôles, mais également d'une détérioration des débiteurs de -570'000 francs. À cela s'ajoute également le transfert de postes au SBAT, pour un montant de -196'000 francs. Par ailleurs, au service de la sécurité civile et militaire (SSCM), les prestations internes facturées aux services des ponts et chaussées, service des migrations et service de l'emploi l'ont été en coûts réels et non pas,

comme initialement prévu, au forfait -591'000 francs.

#### 3.8.4. Investissements

Durant l'exercice passé sous revue, 5 crédits d'engagement ont été clôturés par le département. 4 à la police neuchâteloise (PONE) (drone policier, pistolet radar laser, modernisation du système d'information et renouvellement d'appareils radars) pour un montant global de 196'590 francs alors qu'un crédit a été bouclé au service de la sécurité civile et militaire (SSCM) pour un montant de 50'006 francs.

Au niveau des crédits d'engagement en cours, 4'389'038 francs ont été dépensés sur divers projets à la police neuchâteloise (PONE) pour un montant de 1'083'557 francs, au service de la sécurité civile et militaire pour 2'928'910 francs (achat de véhicules) ainsi qu'au service de la culture (SCNE) pour 376'572 francs.

#### 3.8.5. Fonds

Hormis le mouvement au fonds de la protection civile déjà évoqué, rien de spécial à signaler.

#### 3.8.6. Examen de détail par service

##### **Secrétariat général (SJSC)**

Pas d'élément particulier, celui de l'écart-statistique budgétaire sur le groupe 31 ayant déjà été évoqué.

##### **Services des ressources humaines (SRHE)**

En qualité de service transversal, le service a été passablement mis à contribution avec la mise en place de SIGE. Cette implémentation, si elle génère un surplus de travail pour le service, permet la mise à disposition de nouvelles prestations destinées aux services. En outre, rappelons que l'activité du service a été impactée par les tâches liées à la gestion administrative et salariale du secondaire 2. La question du changement à la baisse de l'indemnité kilométrique, modifiée par le Grand Conseil, a également été évoquée et il est mentionné quelques cas qui devront faire l'objet de correctifs à posteriori, dont deux dépassent la somme de 800 francs. Enfin, les provisions pour « vacances et heures supplémentaires », et « retraite des magistrats » ont fait l'objet des ajustements suivants dans le cadre du rapport 18.022 accepté par le Grand Conseil :

##### **Provision heures et vacances**

Le montant lié à la provision heures et vacances est passé de CHF 16'629'214.- au 01.01.2018 à CHF 16'702'893.- au 31.12.2018, soit une augmentation nette de CHF 73'679.-. Les centres de profit ont cependant été impactés de manière très différente en fonction de l'évolution des heures et vacances de chaque service.

Le calcul de cette provision est complexe et comprend plusieurs volets. De manière générale, les heures et vacances sont évaluées en fonction du salaire de chaque collaborateur, charges comprises.

##### **Provision de 260'000.-**

La décision du Conseil d'Etat de 2016 de réduire 60 EPT des effectifs de l'administration a généré des coûts dans le cas de certaines suppressions de postes en 2017 et 2018. Une provision de CHF 700'000.- avait alors été créée. Le solde de cette provision a été dissout une fois les dernières procédures terminées.

##### **Provision Magistrats**

La provision magistrats a diminué de CHF 49'889'275.- à CHF 48'896'725.- entre le 01.01.2018 et le 31.12.2018, soit une diminution nette de CHF 992'550.- due principalement à la diminution de l'espérance de vie des rentiers actuels.

Le montant de la provision dépend notamment de la réélection de conseillers/ères d'Etat en place.

##### **Service juridique (SJEN)**

L'activité au sein du service se situe toujours à un niveau très élevé, sollicité de toutes parts. Preuve en est, le nombre d'affaires liquidées durant la période s'est élevé à 376, alors que le nombre d'affaires enregistrées s'est élevé à 474, soit une augmentation de 98 dossiers ouverts,

portant le total à 598. Les cas d'aménagement du territoire, notamment liés à la création des zones réservées en constituent une plus importante. Cette surcharge, devenue chronique, a eu des conséquences sur plusieurs collaboratrices et collaborateurs. Des changements devraient également intervenir en 2019 au niveau de l'encadrement du service.

### **Service de la justice (JUST)**

Deux éléments marquants doivent être relevés dans l'activité du service. En premier lieu, un manque de revenus important liés à la surévaluation de la part aux amendes des principales entités suivantes : le canton pour 800'000 francs, les Villes de Neuchâtel et de la Chaux-de-Fonds pour 400'000 francs chacune et TransN pour 700'000 francs. De cette diminution d'amendes découle également une diminution du nombre d'ordonnances pénales administratives et de frais. Deuxième élément, presque traditionnel, la progression de l'assistance judiciaire d'un montant de 691'000 francs. Le nombre de dossiers s'est élevé à 4300, soit près du triple du chiffre d'il y a 10 ans.

### **Service de la culture (SCNE)**

Suite aux décisions prises par le Conseil d'Etat, l'OPAN est en passe d'atteindre les objectifs d'économies fixés dans le plan financier accompagnant le programme de législature (500'000 francs). Pour le projet de nouveau centre des archives, l'avancement prévu du dossier a permis d'identifier 3 sites, dont un prioritaire pour lequel des négociations sont en cours. Une discussion a lieu afin de comparer Neuchâtel à ses voisins en matière de culture dont le constat est clair : la disparition du fond cantonal est dommageable car elle ne donne plus de flexibilité dans l'attribution des enveloppes. À ce titre, les cantons voisins semblent appliquer le MCH2 avec moins de rigueur, ce qui est favorable à l'activité d'un tel service (fortement distributeur de subventions).

Enfin, notons la phase de transition qui débute à la tête du service, la cheffe de service laissant progressivement durant 2019 la place à sa successeuse.

### **Service des sports (SSPO)**

Peu de remarques sur ce service, dont l'effectif de 3,7 EPT (pour 5 collaborateurs) reflète l'activité minimale déployée. Néanmoins, la stabilité observée depuis l'arrivée du nouveau chef de service et la bonne collaboration avec les clubs de sports peuvent être relevées, permettant l'organisation d'événements sportifs de portée nationale, voire internationale (patinage synchronisé, unihockey), tout comme la reconnaissance bienvenue au sportifs méritants (mérites sportifs neuchâtelois).

### **Service des poursuites et offices des faillites (SEPF)**

Pour la quatrième année consécutive, le service a enregistré un nombre record de réquisitions traitées (191'468, +1%) tout comme le nombre d'actes de défaut de biens établis (42'102, +1%). Pour l'office des faillites, malgré des indicateurs conjoncturels plutôt favorables, le nombre de dossiers a augmenté de près de 20% par rapport à l'année précédente. L'activité du service a permis de redistribuer près de 70 millions de francs aux créanciers, somme non négligeable. Au niveau des revenus provenant des émoluments, 90% le sont par l'activité de l'office des poursuites et 10% par celui des faillites. La thématique de la rotation du personnel et du recours au personnel temporaire a également été thématiquée, permettant notamment de constater que les économies réalisées sur les charges de personnel le sont essentiellement grâce au délai de carence.

### **Service d'accompagnement et d'hébergement de l'adulte (SAHA)**

La réorganisation (par fusion) de la Fondation Addiction Neuchâtel suit son rythme, l'activité du site de Boudry (Fondation Goéland) étant progressivement transférée sur celui du Devens à St-Aubin (ex- Armée du Salut). La question du montant mis dans le programme d'impulsion et de transformations est discutée, les surcoûts étant liés au transfert progressif de l'activité qui implique des diminutions de charges moins rapides que les recettes liées. À titre d'exemple, même à effectif résidentiel restreint (recettes) l'encadrement nécessaire (charges) est réduit progressivement et non de manière abrupte, d'où des surcoûts non planifiés au début du processus. Au niveau des charges par institution, le détail suivant peut être fourni :

Institutions pour adultes dans le canton	Montant
Alfaset	11'211'198.95
FADS	3'934'213.77
Foyer Handicap	4'454'463.85
Perce Neige	24'139'594.77
Maison de Vie - Couvet dès le 1.5.2017	1'919'903.42
<b>Total</b>	<b>45'659'374.76</b>
Institutions liées à l'addiction	Montant
Fondation Addiction Neuchâtel	8'154'659.34
Ressource	450'000.00
Le Devens	2'222'520.55
<b>Total</b>	<b>10'827'179.89</b>

### Service pénitentiaire (SPNE)

Le service a connu des difficultés de recrutement, notamment dans son encadrement, qui se reflètent dans l'évolution à la baisse des charges salariales. Les postes concernés sont, notamment : le directeur des EEPB (Bellevue à Gorgier), 2 postes à l'office d'exécution des sanctions et de probation, 1 poste d'agent de détention ainsi que différents postes administratifs. Hormis cela, la fin des travaux de rénovation des établissements permet une stabilisation bienvenue de l'activité des établissements. Ces derniers, avec des taux d'occupation de 90% pour l'EDPR et de 94% pour l'EEPB se situent à un haut niveau, au-delà des recommandations de l'office fédéral de la justice. L'objectif de les améliorer encore reste de mise, toutes les journées effectuées dans le canton ne devant pas l'être dans des établissements hors-canton. L'utilisation des bracelets électroniques se révèle être une bonne alternative à la détention. Depuis la phase test ce sont désormais 6 bracelets qui sont utilisés par le service. La question de la « concordatisation » de la détention avant jugement est également évoquée.

### Service de la sécurité civile et militaire (SSCM)

Le service mène de front plusieurs chantiers de réorganisations (garage de l'état, protection civile, site de Colombier). Celles-ci portent peu à peu leurs fruits sur les résultats comptables du service, notamment une diminution de 350'000 francs sur les biens, services et marchandises, 137'000 francs sur les subventions distribuées ainsi qu'un montant de 267'000 francs sur les charges de personnel. Dans le cadre de la tranche de crédit prévue pour l'acquisition de véhicules, 36 unités ont été acquises pour un montant de 2'930'000 francs, générant au passage pour 160'000 francs d'économies d'échelle.

### Police neuchâteloise (PONE)

La police neuchâteloise continue de faire face à une augmentation de ses missions tout en gérant au mieux son effectif qui s'est situé à 8,41 EPT inférieur aux prévisions budgétaire (transfert de 2,68 EPT au SBAT). D'autres éléments impactent également de manière positive les charges de personnel comme la dissolution d'une réserve pour 170'000 francs, l'effet sur la masse salariale du rajeunissement du personnel ou encore la nouvelle méthode de comptabilisation des remboursements divers (AI, APG, JS, etc.). Les commissaires relèvent à satisfaction la mise en place d'une cellule romande de lutte contre la cybercriminalité qui devrait voir le jour en 2020, à laquelle des ressources financière et humaines devront toutefois être affectées. La baisse des recettes est également évoquée, notamment l'impact (marginal) de l'effet des annonces de radars sur des stations de radio françaises, pratique interdite en Suisse.

### 3.8.7. Conclusions

Les commissaires de la COFI remercient le chef de département et son staff ainsi que les chefs de services pour les réponses complètes apportées durant la séance de présentation des comptes 2018. Ils relèvent également leur excellente implication dans les processus de réorganisation et de

transformation de l'État, dont les efforts au quotidien seront pour la plupart perceptibles dans les prochaines années au travers d'une administration moderne, plus efficace et dotée des outils informatiques nécessaires à son pilotage optimum.

### 3.9. Département de l'éducation et de la famille (DEF)

#### Rapport de la sous-commission

##### 3.9.1. Généralités

Les sous-commissions de gestion et des finances ont siégé ensemble le 29 avril 2019 pour examiner la gestion et les comptes de l'exercice 2018, en présence de la conseillère d'État cheffe du département, du responsable financier et du secrétaire général adjoint du DEF, avec l'appui d'une assistante parlementaire.

Les chiffres des comptes appellent peu de commentaires. Avec des charges nettes inférieures de 1,5% au budget 2018 et aux comptes 2017, le département a très bien tenu son budget. Pour qu'une lecture par prestations soit possible, il reste à intégrer tous les coûts (heures de travail, postes informatiques, mètres carrés de locaux...) à la comptabilité analytique.

L'exercice 2018 a été marqué par l'absence de budget en début d'année et par l'adaptation au nouveau cadre de fonctionnement de l'État (GestionNE, MCH2, SIGE, Conduite.NE). La répartition des tâches entre les services métiers et les services transversaux a évolué avec la centralisation et le transfert au SRHE de la gestion des salaires du secondaire 2. Partenaire efficace pour les bâtiments et les investissements, le SBAT facture des loyers dans une optique de coûts complets, afin d'optimiser le calcul des subventions fédérales, directement liées aux coûts cantonaux.

La décade de la population en âge scolaire (creux démographique) a permis d'assumer les tâches à moindre coût (SEEO) ou de tenir le budget malgré des recettes insuffisantes (Conservatoire).

L'accent mis sur la recherche d'économies peut avoir des effets contrastés à l'intérieur de l'État. Le CEFNA n'a ainsi pas réussi à diminuer ses charges assez vite pour compenser les mandats cantonaux perdus en 2017 pour des raisons de coûts.

Les grands chantiers ouverts au DEF sont la dualisation du secondaire 2, la réorganisation du SPAJ et les mesures du plan de législature (fermeture de la HEM, autofinancement du Cefna).

##### 3.9.2. Compte de résultats : charges et revenus par nature

En complément des comptes des services (Tome 2, pages 180-235), voici des tableaux de synthèse pour le département.

Revenus d'exploitation (en millions de francs)	Comptes	Budget	Comptes	C2018-B2018		C2018-C2017	
	2017	2018	2018	CHF	%	CHF	%
Revenus des biens	1,5	0,0	0,0	-	+0,0	-1,5	-100,0
Taxes	36,8	33,5	31,1	-2,4	-7,2	-5,7	-15,5
Revenus divers	0,0	1,2	1,9	+0,7	+58,3	+1,9	+0,0
Revenus financiers	0,0	1,5	1,4	-0,1	-6,7	+1,4	+0,0
Prélèvements aux financ. spéciaux	1,8	0,0	0,0	-	+0,0	-1,8	-100,0
Dédommagements de coll. publ.	11,2	0,0	0,0	-	+0,0	-11,2	-100,0
Revenus de transfert	22,9	33,3	33,7	+0,4	+1,2	+10,8	+47,2
Subventions à redistribuer	51,5	50,6	50,3	-0,3	-0,6	-1,2	-2,3
Imputations internes	17,2	14,5	15,6	+1,1	+7,6	-1,6	-9,3
<b>Total revenus</b>	<b>142,9</b>	<b>134,6</b>	<b>134,0</b>	<b>-7,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>-6,9</b>	<b>-1,5</b>

Charges d'exploitation (en millions de francs)	Comptes	Budget	Comptes	C2018-B2018		C2018-C2017	
	2017	2018	2018	CHF	%	CHF	%
Charges de personnel	177,8	173,4	170,1	-3,3	-1,9	-7,7	-4,3
Biens, services et autres charges	28,0	32,3	28,5	-3,8	-11,8	+0,5	+1,8
Amortissements PA	7,1	4,6	0,3	-4,3	-93,5	-6,8	-95,8
Attributions aux financ. spéciaux	3,8	0,0	0,0	-	+0,0	-3,8	-100,0
Dédommagements à coll. publ.	84,5	0,0	0,0	-	+0,0	-84,5	-100,0
Charges de transfert	220,5	308,6	309,0	+1,0	+0,3	+89,1	+40,4

<b>Charges d'exploitation</b> (en millions de francs)	Comptes 2017	Budget 2018	Comptes 2018	C2018-B2018		C2018-C2017	
				CHF	%	CHF	%
Subventions redistribuées	51,5	50,6	50,3	-0,3	-0,6	-1,2	-2,3
Imputations internes	30,6	26,2	29,2	+3,0	+11,5	-1,4	-4,6
<b>Total charges</b>	<b>603,8</b>	<b>595,7</b>	<b>588,0</b>	<b>-7,7</b>	<b>-1,3</b>	<b>-15,8</b>	<b>-2,6</b>

<b>Charges nettes</b> (en millions de francs)	Comptes 2017	Budget 2018	Comptes 2018	C2018-B2018		C2018-C2017	
				CHF	%	CHF	%
<b>Résultat total net</b>	<b>460,97</b>	<b>461,12</b>	<b>453,99</b>	<b>-7,13</b>	<b>-1,5</b>	<b>-6,99</b>	<b>-1,5</b>

Ces tableaux portent la trace du modèle comptable précédent : les revenus des biens MCH1 sont désormais ventilés en revenus divers et revenus financiers ; les revenus et charges de transfert MCH2 englobent les dédommagements, subventions et parts non affectées MCH1.

Certaines opérations purement comptables (reclassements MCH2 en cours d'exercice) expliquent des écarts au budget et compliquent la lecture, mais sont neutres quant au résultat des services : au DEF, l'amortissement de subventions d'investissement passe des amortissements aux charges de transfert, les experts entrent dans les charges de personnel du SFPO (auparavant BSM).

D'autres opérations sont neutres globalement, au niveau de l'État : l'amortissement des bâtiments loués, qui n'avait pas été budgété dans les loyers des écoles, a été facturé comme prestations internes, comme le relèvent les Lycées, le CPLN et le CIFOM ; il s'agit d'une méthode transitoire, due au report de la facturation forfaitaire des loyers, explique le SBAT (Tome 2, page 88). Par ailleurs, les amortissements complémentaires après revalorisation des bâtiments sont compensés au SFIN par un prélèvement à la réserve liée au retraitement créée à cette fin. Cela reste sans incidence sur les comparaisons intercantionales, où les coûts liés aux bâtiments sont indiqués à part.

Le rapport du Conseil d'État donne tous les détails utiles sur ces points techniques, service par service, ainsi que sur les variations dans l'effectif du personnel (Tome 1, page 21, et tome 2).

<b>Personnel administratif</b> (EPT au 31 décembre)	Comptes 2017	Budget 2018	Comptes 2018	C2018-B2018		C2018-C2017	
				CHF	%	CHF	%
SDEF	7,10	5,40	5,70	+0,3	+5,6	-1,4	-19,7
CAPPES	2,50	2,50	2,50	0,0	0,0	0,0	0,0
OPFE	1,40	1,90	1,90	0,0	0,0	+0,5	+35,7
SEEO	42,68	43,18	42,93	-0,25	-0,6	+0,25	+0,6
CMNE	7,80	7,80	8,30	+0,5	+6,4	+0,5	+6,4
SFPO	80,70	82,00	80,15	-1,85	-2,3	-0,55	-0,7
Lycées	29,65	28,85	27,95	-0,9	-3,1	-1,7	-5,7
CPMB	8,45	6,05	6,50	+0,45	+7,4	-1,95	-23,1
CPLN	28,35	28,50	26,90	-1,6	-5,6	-1,45	-5,1
CIFOM	54,09	53,91	52,60	-1,31	-2,4	-1,49	-2,8
CEFNA	5,25	5,40	5,75	+0,35	+6,5	+0,5	+9,5
SPAJ	80,10	81,40	79,60	-1,80	-2,2	-0,5	-0,6
<b>Total</b>	<b>348,07</b>	<b>347,89</b>	<b>340,78</b>	<b>-7,11</b>	<b>-2,0</b>	<b>-7,29</b>	<b>-2,1</b>

### 3.9.3. Compte des investissements et crédits d'engagement

Les investissements et les projets gérés par crédits d'engagement sont énumérés à la suite du compte de résultats des entités. Le tome 1 donne une vue d'ensemble (pages 45, 49). Voir aussi le SBAT (Tome 2, page 89), où sont regroupés tous les investissements relatifs aux bâtiments et donc les principales dépenses d'investissement concernant la formation. Comme le SBAT gère la plupart des investissements du patrimoine administratif, le volume est nettement moindre au DEF.

Le plus gros chantier, l'assainissement énergétique du CPLN (crédit d'engagement : 34,1 millions de francs ; dépenses 2018 : 6,5 millions de francs), sera terminé en 2019. Des imprévus feront l'objet d'une demande de crédit complémentaire pour boucler le dossier.

Le renouvellement du parc des pianos se poursuit au Conservatoire (crédit-cadre 2016-2019, dépenses 2018 : 129'233 francs). L'achat d'une harpe d'occasion s'y est ajouté en 2018.

La baisse de 100'000 à 10'000 francs du seuil d'activation des équipements au bilan oblige à une procédure relativement lourde pour l'acquisition de ces biens. La solution pragmatique appliquée –

dans la logique de la gouvernance GestionNE – consiste à attribuer des enveloppes plutôt qu'à traiter chaque nouvelle dépense individuellement. Les services du DEF les plus concernés sont les écoles du secondaire 2, en particulier les centres professionnels et leurs machines.

#### 3.9.4. Fonds

La fortune du fonds pour les structures d'accueil extrafamilial est séparée de celle de l'État.

#### 3.9.5. Entités parapubliques : Université de Neuchâtel (UniNE)

Sous MCH2, l'Université fait partie du périmètre de consolidation des comptes de l'État (Tome 1, pages 100-102). Ses comptes bouclent sur un résultat opérationnel positif (charges d'exploitation 96,4 millions de francs, revenus d'exploitation 104,6 millions de francs). Ce bénéfice ira soit résorber le découvert soit alimenter le fonds de compensation institué par la LUNE.

Après une forte augmentation ces dernières années, le chiffre de 4000 étudiants représente probablement un plafond. La mobilité des étudiants augmente. Un effort particulier est porté pour attirer les jeunes du périmètre BEJUNE au niveau bachelor. Sa petite taille permet à l'UniNE de proposer des masters interfacultaires intéressants et attractifs.

#### 3.9.6. Examen de détail par service

La réunion des informations sur la gestion et sur les comptes dans un seul rapport donne une vision plus claire de l'utilisation du budget. Les deux ou trois pages dévolues à la gestion éclairent mieux les chiffres que les précédents commentaires ligne à ligne, même si les limites fixées laissent moins de place à l'information que les anciens rapports de gestion. Nous relevons ici les points abordés en sous-commission – qui débordent les données financières.

### **Secrétariat général (SDEF)**

Le travail avec SIGE n'est pas encore devenu un automatisme, on ressent une certaine lourdeur, un besoin de stabilité.

Le département participe aux entretiens finaux dans le recrutement des cadres supérieur-e-s, la cheffe du DEF participe aux derniers entretiens. Pour des raisons démographiques, le taux de renouvellement des cadres du secondaire 2 a été important en 2018.

### **Centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnels des établissements scolaires (CAPPES)**

Des mesures de prévention de l'épuisement professionnel sont mises en place progressivement, par le DEF, les cercles scolaires ou les directions d'école. Il n'existe pas de mesure clef, car les facteurs sont multiples ; la lourdeur du travail ne va pas en diminuant, la surcharge administrative est évoquée dans plusieurs domaines.

On n'observe ni pénurie d'enseignants ni abandon visible de la part de jeunes enseignants. L'école fonctionne à flux tendu, avec des remplacements difficiles à gérer, vu la capacité limitée de la HEP, mais il faut garantir du travail en fin de formation. Il y a moins de classes en 2017-2018 (-10) et 2018-2019 (-16).

La croissance marquée de l'activité de 2017 à 2018 (de 70 à 80 actions de prévention, de 150 à 170 demandes d'intervention, de 46 à plus de 60 pour la gestion de crise) reflète l'augmentation des sollicitations, une prise de conscience de la pertinence d'une aide en amont. Auparavant, le CAPPES manquait de moyens pour intervenir ; ayant plus de ressources, il est plus sollicité.

La facturation porte sur des formations, pas sur l'aide directe aux personnes.

### **Service de l'enseignement obligatoire (SEEO)**

La diminution des charges est due à l'évolution démographique, pas à l'augmentation du nombre d'élèves par classe. Les projections se basent sur une visibilité à 4 ans, statistique très précise élaborée par le service de la statistique. Si les mesures d'impulsion en faveur de l'attractivité résidentielle portent leurs fruits, l'effectif devrait au minimum se stabiliser, voire augmenter.

Le Plan d'études romand (PER) introduira la digitalisation grâce aux périodes transversales en plus d'une partie spécifique. La grille horaire actuelle ne permet pas d'inclure cet enseignement. Un rapport est en consultation.

L'orthophonie fait l'objet d'un groupe de travail et de négociations avec les orthophonistes. Le département mise sur le travail fait dans les centres d'orthophonie, qui permettent une meilleure maîtrise des coûts et des interventions. Si la convention est signée à temps, la mise en œuvre est prévue pour la rentrée scolaire 2019.

La possibilité de supprimer les devoirs à domicile a été étudiée, afin de contrer une possible inégalité sociale. L'analyse a montré que ce n'est pas aussi simple ; la suppression n'est pas une solution, mais un cadre clair doit être défini ; une directive sera établie.

L'enquête sur la victimisation et la délinquance a été présentée dans les centres scolaires. Le dossier relève maintenant des directions, qui peuvent s'appuyer sur les auteurs de l'étude.

En comparaison intercantonale, avec 3300 mesures de pédagogie spécialisée touchant 8% de la population, Neuchâtel est dans la norme.

### **Conservatoire de musique neuchâtelois (CMNE)**

La baisse de fréquentation observée relève du même phénomène qu'à l'école obligatoire (creux démographique) et ne suscite pas d'inquiétude particulière ; l'institution est plutôt dynamique. Les 17 sites d'enseignement constatent une baisse proportionnelle à leur population scolaire.

Le personnel est fait de nombreuses personnes à taux faible, pour des charges très modulables.

Le Collège musical de La Chaux-de-Fonds est une institution entièrement communale.

### **Service de la formation postobligatoire et de l'orientation (SFPO)**

Le projet MyConnection fonctionne bien, les entreprises jouent le jeu. Le but est de proposer un accompagnement spécifique pour l'acquisition des compétences de base et idéalement de mener à une formation certifiante.

Le poste de chef de projet CPNE ne sera pas remis en postulation (départ le 1<sup>er</sup> avril 2019), mais le groupe de projet sera consolidé pour la suite. Il faudra bien accompagner le changement.

### **Lycées**

L'engagement conditionnel pour litige en cours (Tome 1, page 81) de 318 000 francs au Lycée Denis-de-Rougemont porte sur un salaire.

### **Centre de formation professionnelle des métiers du bâtiment (CPMB), Centre de formation professionnelle du Littoral neuchâtelois (CPLN), Centre de formation professionnelle des Montagnes neuchâteloises (CIFOM)**

La baisse d'effectif observée dans les trois centres de formation professionnelle résulte à la fois du creux démographique et de l'effort de dualisation.

La formation en mécanique a été revue, en collaboration avec les associations professionnelles (horlogerie et mécanique) et le CAAJ ; la nouvelle formule proposera un socle de base suivi d'une spécialisation. Certaines classes n'ont pas ouvert faute d'élèves.

La fermeture de filières ne touche pas les filières avec maturité intégrée ; il n'y aura donc pas tarissement de l'apport à la HE-Arc.

### **Centre de formation neuchâtelois pour adultes (CEFNA)**

Un groupe de travail a été constitué, vu les difficultés du CEFNA, dont les revenus ont baissé davantage que les charges. Le budget 2020 est en préparation sur des bases actualisées. Un constat s'impose : face aux sociétés proposant le même type de cours à un coût salarial moindre, le CEFNA n'est plus concurrentiel sur les compétences de base. Les charges salariales des entités publiques n'autorisent pas la même réactivité face au marché ; le risque existe de perdre des compétences acquises en matière de réinsertion. À l'avenir, le CEFNA devrait probablement s'orienter vers les formations certifiantes et l'organisation de cours à la demande de l'économie.

À propos des coûts nets des groupes de prestations (Tome 2, pages 228-229), les commentaires sont intervertis. Le premier tableau concerne les particuliers, le troisième les entreprises.

### **Service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ)**

La réflexion sur l'exclusion scolaire et les actions pour l'éviter associe le SPAJ, le SEO et tous les partenaires ; elle est intégrée dans la réforme menée au SPAJ. Comment intégrer l'accueil

d'urgence dans le dispositif des institutions spécialisées ? Second volet, la prévention et l'accompagnement des enseignants : que faire en amont ? Une dizaine d'exclusions sont prononcées par année scolaire.

Le dossier de la rémunération des curatelles a été repris avec le service juridique (SJEN), suite à l'arrêt du Tribunal fédéral qui admet partiellement le recours contre la nouvelle rémunération. En attendant ce projet, le surplus ne peut pas être limité à 30 %. Une provision a été constituée.

La société évolue, le recours aux curateurs professionnels augmente. Le poste supplémentaire vise à résorber la liste d'attente auprès des autorités judiciaires, dont les décisions doivent préciser le nom de la curatrice ou du curateur. Il appartient au SPAJ de trouver les curateurs.

### **Fonds pour les structures d'accueil extrafamilial**

Le déploiement des structures d'accueil entraîne une augmentation maîtrisée des charges. Le million de francs supplémentaire de subventions en faveur des structures d'accueil se répercute sur la part cantonale de financement du fonds. Les subventions aux structures d'accueil sont notamment financées par un prélèvement sur la masse salariale AVS des entreprises et également par une contribution cantonale sous forme de couverture de déficit du fonds. Ceci matérialise la création d'un nombre de places d'accueil supérieur à celui qui avait été prévu au budget.

Le besoin n'est de loin pas couvert, avec une longue liste d'attente au parascolaire. Le canton encourage les communes à créer plus de places d'accueil parascolaire, mais le manque de locaux adaptés fait souvent obstacle.

L'État a un partenariat avec l'association d'accueil familial de jour (AFJ), en charge de la recherche de nouveaux parents de jour. L'État subventionne ces familles, sans intervention des communes.

#### **3.9.7. Conclusions**

Malgré l'énergie mobilisée au quotidien pour gérer les changements liés à la réforme de l'État, au changement de modèle comptable et aux diverses réorganisations en cours, les prestations du DEF ont été assurées en utilisant au mieux les moyens disponibles pour l'exercice 2018.

L'exercice 2018 était particulier, on ne peut que souhaiter des conditions de travail plus sereines pour l'accomplissement des tâches prioritaires que sont l'éducation et la famille.

Les sous-commissions remercient sincèrement l'ensemble du personnel du DEF et des institutions partenaires pour leur travail au service de la population neuchâteloise et plus spécialement de sa jeunesse – qui est son avenir.

## **3.10. Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE)**

### **Rapport de la sous-commission**

#### **3.10.1. Généralités**

Les sous-commissions de gestion et des finances se sont retrouvées ensemble le 2 mai 2019 pour le traitement des comptes 2018 du département, en présence du chef de département, du secrétaire général du département et du responsable financier.

Les comptes 2018 du DDTE bouclent avec un excédent de charges nettes de 26,7 millions de francs, alors que le budget 2018 était arrêté lui à 33,2 millions de francs, soit une amélioration significative de 6,6 millions de francs, comme le démontre le tableau ci-après.

<b>DDTE (services et fonds)</b>	<b>Réel 2018</b>	<b>Budget 2018</b>	<b>Ecart en CHF</b>	<b>Ecart en %</b>
3 : Charges	263'013'950	281'398'325	-18'384'375	-7%
4 : Revenus	-236'359'148	-248'187'969	11'828'821	-5%
<b>Excédent de charges (+) / revenus (-)</b>	<b>26'654'802</b>	<b>33'210'356</b>	<b>-6'555'554</b>	<b>-20%</b>

La gestion de personnel est tenue et a même permis de réaliser une économie. Le budget est donc bien tenu. Beaucoup de rapports ont été produits voire traités. PRODES 2035 est le projet le plus important et qui ainsi demandé beaucoup d'investissements au Département, notamment sur le plan fédéral. À la nécessité de la ligne directe s'ajoute par ailleurs le dossier des routes

nationales. L'absence de budget a été problématique. Le Département gère actuellement une douzaine de rapports en parallèle pour le Grand Conseil et une dizaine de questions/interpellations auxquelles il doit répondre.

### 3.10.2. Groupes de dépenses

#### Charges de personnel

*Écart favorable de 1,6 million de francs*

L'écart entre les effectifs réels et budgétés (-8,30 EPT) s'explique essentiellement par la vacance temporaire de certains postes (suite à une démission ou un départ à la retraite par exemple), respectivement par le délai de carence de 4 mois. Cet écart se répartit proportionnellement sur tous les services. Les effectifs budgétaires se montaient à 356,2 EPT contre 347,9 EPT au réel.

#### Biens, services et marchandises (BSM)

*Écart favorable de 3,1 millions de francs dont 1,5 million de francs concerne les fonds*

##### Services

Il faut rappeler que le Grand Conseil avait souhaité intégrer dans le budget des efforts à réaliser au niveau de ce groupe de charges. Pour le DDTE, il s'agissait d'un effort de 0,5 million de francs. Même si cet écart statistique est centralisé au secrétariat général, sa concrétisation était de la responsabilité de tous les services du département.

Les autres variations importantes sont les suivantes :

- Au service des transports (SCTR), les études liées à PRODES ont été inférieures au budget (-0,4 millions de francs) dans la mesure où la Confédération en a pris une grande partie à sa charge ;
- Au service des ponts et chaussées (SPCH), la diminution des honoraires et de l'entretien des cours d'eau, ainsi qu'un enneigement moins conséquent que d'habitude ont engendré des dépenses réelles très inférieures aux chiffres budgétés (-1,6 million de francs).

##### Fonds

L'écart budgétaire touche principalement les fonds des mensurations officielles, de l'énergie et des eaux.

##### Amortissements

*Écart favorable de 20,8 millions de francs*

Les variations concernent principalement le SPCH, le service de l'environnement et de l'énergie (SENE), le SCTR et le service de l'agriculture (SAGR). Elles sont notamment dues à MCH2 qui exige de présenter les charges d'amortissement découlant des subventions à l'investissement sous le groupe 36 « Charges de transfert ». Ce changement de présentation n'avait pas été intégré au budget 2018 et explique ainsi cette importante variation.

##### Attribution aux fonds

*Écart défavorable de 4,7 millions de francs*

D'importants virements à la fortune ont été effectués au niveau des fonds des eaux, de l'énergie et de l'aménagement du territoire. Les charges se sont en effet révélées inférieures aux recettes et l'excédent a ainsi été viré à la fortune des fonds concernés.

##### Charges de transfert

*Écart défavorable de 7,9 millions de francs*

Groupe 36 - Charges de transfert	Réel 2018	Budget 2018	Ecart en CHF	Ecart en %
Charges de transfert	75'979'425	86'239'075	-10'259'650	-12%
Charges d'amort. Subv. invest.	18'112'199	-	18'112'199	>100%
<b>Total</b>	<b>94'091'624</b>	<b>86'239'075</b>	<b>7'852'549</b>	<b>9%</b>

Les charges d'amortissement liées aux subventions d'investissement font dorénavant partie intégrante de ce groupe de charges. Elles n'ont toutefois pas été prises en compte dans le cadre du budget. Au travers du tableau ci-dessus, on constate que l'écart défavorable est largement imputable à ces charges d'amortissements (18,1 millions de francs) qui est partiellement compensé par des charges de transfert inférieures aux prévisions de l'ordre de -10,3 millions de francs (dont -8,8 millions pour les fonds et -1,5 millions pour les services). Ces dernières, respectivement leurs variations importantes, sont expliquées ci-dessous :

#### *Services*

Le SCTR est essentiellement concerné par cette variation puisqu'elle s'élève à 1 million de francs. Un important travail de négociation a permis d'éviter des augmentations d'indemnités dans le secteur du trafic régional voyageurs et d'enregistrer des diminutions dans le secteur du trafic urbain. Les risques liés à la participation financière des partenaires au RegioExpress vers Frasné ont pu être repoussés dans le temps. Aussi, la mise en place de la desserte des Saingnoles au Locle a été retardée, elle reste toutefois d'actualité.

#### *Fonds*

Les principales variations sont imputables aux fonds suivants :

- Fonds des eaux (-5,1 millions de francs) : Un grand nombre de travaux qui auraient pu être subventionnés ont soit pris du retard ou n'ont pas encore démarré. De ce fait, les subventions dues ont été bien plus faibles que prévu ;
- Fonds de l'énergie (-1,1 million de francs) : Les charges sont inférieures au budget, car le montant des subventions allouées, dépendant des projets effectivement terminés, a été bien plus bas;
- Fonds d'aménagement du territoire (-2,8 millions de francs) : Cet écart s'explique par les variations des provisions pour expropriation.

#### **Subventions à redistribuer**

*Écart favorable de 4,7 millions de francs*

L'écart budgétaire est principalement dû aux subventions liées au projet d'agglomération RUN. Les estimations budgétées ont été trop importantes en regard des projets réellement réalisés par les maîtres d'ouvrage concernés (-3,8 millions de francs).

À noter que ce groupe de dépenses s'équilibre avec le groupe de revenus 47 « Subventions à redistribuer ».

#### **Imputations internes**

*Écart favorable de 0,7 million de francs*

L'écart budgétaire concerne principalement les mensurations officielles (-0,6 million de francs).

#### *3.10.3. Groupes de revenus*

##### **Revenus fiscaux**

*Écart défavorable de 0,4 million de francs*

Au niveau des revenus fiscaux, les effets de la révision de la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (LTVRB) au 1<sup>er</sup> janvier 2018 qui vise à stabiliser le revenu de la taxe automobile, n'ont pas été aussi importants que prévu durant la première année d'entrée en vigueur. Cela s'explique en grande partie du fait du montant arrêté au budget 2018, qui ne correspondait pas aux recettes estimées avec la modification de la LTVRB issue d'un compromis et intervenue en toute fin d'année 2017. Le montant n'ayant pas été actualisé dans le cadre de l'adoption bis du budget 2018 en février de la même année, il y a donc 1 million de francs de différence qui peut être expliqué par cet état de fait.

Concernant l'impôt sur les maisons de jeux et les encaissements de contributions pour plus-values, ils sont supérieurs aux attentes à hauteur de 0,7 million de francs.

## **Patentes et concessions**

*Écart favorable de 0,2 million de francs*

L'écart s'explique principalement par des redevances légèrement supérieures aux prévisions dans le domaine des eaux et des établissements publics.

## **Taxes**

*Écart favorable de 0,9 million de francs*

Les principales variations sont listées ci-dessous :

- Émoluments administratifs au Service cantonal de l'Aménagement du Territoire (SCAT) (-0,4 million de francs) : augmentation liée aux permis de construire ;
- Émoluments administratifs au Service de la Géomatique et du Registre foncier (SGRF) (-0,3 million de francs) : Les recettes supplémentaires s'expliquent, d'une part, par les effets des mesures prises dans le cadre de la réorganisation du registre foncier en 2015 et, d'autre part, par celles prises en vue de stabiliser les délais de restitution des actes notariés ;
- Fonds des mensurations officielles (-0,2 million de francs) : L'écart budgétaire s'explique par la signature de nouveaux contrats d'utilisateurs suite à la livraison de nouvelles données cadastrales et de nouveaux produits ainsi qu'à la vente unique de géodonnées à un client.

## **Revenus divers**

*Écart défavorable de 0,8 million de francs*

L'écart budgétaire est principalement imputable au SCTR (0,5 million de francs). En effet, suite à l'introduction de MCH2, un certain nombre de prêts ont été réactivés au bilan au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les remboursements de ces prêts n'interviennent donc plus au compte de résultat mais au compte des investissements.

## **Revenus financiers**

*Écart favorable de 0,8 million de francs*

L'augmentation de revenus découle principalement de la modification temporaire de la loi sur le service cantonal des automobiles et de la navigation (LSCAN), décidée par le Grand Conseil pour les années 2018 et 2019, permettant un prélèvement exceptionnel à hauteur du bénéfice opérationnel du service (-0,5 million de francs).

## **Prélèvement sur les fonds**

*Écart défavorable de 6,2 millions de francs*

Ce groupe de recettes comptabilise les prélèvements à la fortune des fonds. Ces derniers ont été moins mis à contribution et donc les prélèvements à la fortune ont également été moindres.

## **Revenus de transfert**

*Écart défavorable de 1,1 million de francs*

L'écart budgétaire s'explique principalement comme suit :

- SCTR (+0,6 million de francs) : vu que les indemnités de transports sont plus faibles que prévu, la part communale y relative est également moindre ;
- SPCH (+0,3 million de francs) : les recettes de la Confédération liées à la taxe sur les huiles minérales et à la LRVP se sont avérées inférieures aux estimations annoncées.

## **Imputations internes**

*Écart défavorable de 0,6 million de francs*

L'écart budgétaire concerne principalement les mensurations officielles (0,7 million de francs).

### 3.10.4. Investissements

#### **Crédits en cours**

- SCTR :
  - Adaptation LHand matériel roulant : Le matériel roulant qui bénéficiera de ces subventions ne sera livré qu'en 2019. De ce fait, le versement de la tranche à payer prévue en 2018 a été repoussé en 2019.
  - Prêts transports : Dans le cadre de l'introduction de MCH2, un certain nombre de prêts ont été réactivés au bilan au 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour leur valeur résiduelle. Aussi les remboursements de prêts BLS, CJ et LNM ont été regroupés dès 2018 sous cette seule et même ligne.
- SPCH : Les nouveaux crédits 2018 ont permis de :
  - Réaliser un volume plus important que budgété de travaux sur ouvrages d'art, en particulier sur la RC149 à la Prise Sèche ;
  - Équiper le véhicule d'un transporteur privé mandaté pour du déneigement ;
  - Effectuer une très grande partie des travaux planifiés en 2018 pour l'entretien constructif 2018-2021 (malgré l'absence de budget en début d'année) ;
  - Assainir une partie des équipements d'électromécanique de la H10 et de la H20 ;
  - Effectuer la sécurisation urgente du Grand-Pont de La Chaux-de-Fonds en attendant son remplacement ;
  - Réaliser une partie importante des projets 2018 sur les cours d'eau.
- SFFN : Concernant le projet « Mesures urgentes infrastructure écologique », le crédit d'engagement a été revu à la baisse. Le programme a été redimensionné ce qui explique l'écart important entre le budget 2018 et les comptes.
- SAGR : Concernant les prêts aux exploitations paysannes, l'octroi ou les remboursements de prêts transitent dorénavant par le compte des investissements conformément à MCH2. Ce changement de présentation n'avait pas été intégré au budget 2018 et explique ainsi cette importante variation.

#### **Crédits d'engagement à solliciter prévus au budget mais non demandés**

- SDTE : Le montant initialement prévu au budget 2018 pour les prises de participation dans les sociétés électriques a été reporté en 2019, en fonction des négociations en cours.
- SCTR : Aux croisements rail-route, le propriétaire du bien-fonds doit participer au financement du renouvellement de l'infrastructure ferroviaire. Le crédit d'engagement sera demandé lorsque l'intégralité des besoins des gestionnaires de l'infrastructure sera connue pour la période 2019-2024.
- SPCH : Les crédits à solliciter ont tous été acceptés par le Grand Conseil en début 2019.

### 3.10.5. Examen de détail par service

#### **Service de l'aménagement du territoire (SCAT)**

Le SCAT a mené un travail considérable en 2018, qui continue actuellement. Le délai des permis de construire s'est rallongé de quelques jours, en lien avec la charge du service, l'absence de budget et la diminution d'EPT. Cette diminution n'était pas opportune car cela freine les procédures et les investissements dans le domaine immobilier, rénovation, etc. Il a donc été décidé de doter à nouveau le SCAT de 2 EPT de manière temporaire, pendant la mise en œuvre de la LAT afin d'accompagner correctement les communes et de dégager un peu de temps pour les permis de construire dans le but de mieux dynamiser toutes les procédures.

#### **Service des transports (SCTR)**

*Aucun commentaire particulier.*

#### **Service des ponts et chaussées (SPCH)**

Concernant les crédits d'engagement en cours, un commissaire se demande pourquoi certaines dépenses sont plus élevées ou plus basses. Il s'agit de l'équipement spécial des privés qui

déneigent les routes pour le compte de l'État, qui est à charge du canton. S'agissant de la plateforme de données routières, lors du budget 2018, le projet était plus important, mais il a été revu à la baisse et de fait la dépense aussi.

Quant au crédit d'engagement sur l'itinéraire cyclable, il est plus bas que prévu. Un commissaire demande pourquoi et pourquoi rien n'a été fait en 2018 s'agissant de l'évitement de Peseux. Ceci est lié au fait que peu de demandes de communes sont faites pour des tronçons de mobilité douce et que le crédit n'a pas été dépensé. Il reste toutefois dédié à la mobilité douce. Pour ce qui est de Peseux, la commune démarre avec la mise en œuvre des mesures du PA3.

Le crédit pour le tunnel de Serrières n'est pas terminé car il reste quelques aménagements extérieurs.

Concernant le dossier H18, il reste à faire la mise à l'enquête. Cela représente un projet à 170 millions de francs environ, dont 60% de subventions fédérales, soit un investissement important.

### **Service de l'énergie et de l'environnement (SENE)**

*Aucun commentaire particulier.*

### **Service de la faune, des forêts et de la nature (SFFN)**

Le crédit d'engagement « Mesures urgentes infrastructure écologique » n'a pas été pleinement utilisé. Ceci n'est pas dépendant du canton, car les projets ont été validés par le Département pour aller de l'avant. C'est la réalisation sur le terrain avec les partenaires en question qui semble donc prendre plus de temps.

### **Service de l'agriculture (SAGR)**

Le rapport quadriennal sur l'agriculture qui arrivera prochainement permettra de communiquer sur la mise en œuvre du plan d'action phytosanitaire fédéral respectivement cantonal.

### **Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV)**

Le taux d'absentéisme était élevé dans le service. Ceci est dû notamment à des accidents privés, chose qui arrive de manière totalement aléatoire. Le SDTE a appuyé le service durant cette période en termes de comptabilité. Le SCAV a aujourd'hui repris un rythme de croisière soutenu. Le service a subi une importante réorganisation, une forte réduction d'EPT et, de ce fait, les absences se font beaucoup plus sentir.

### **Service de la géomatique et du registre foncier (SGRF)**

Le Département est en phase de recrutement pour le remplacement du chef de service. C'est un service qui, au vu de ses activités, va fortement se transformer et le nouveau chef de service sera amené à accompagner ces évolutions.

## **3.11. Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS)**

### ***Rapport de la sous-commission***

#### ***3.11.1. Généralités***

La sous-commission s'est réunie, avec la sous-commission de gestion, le 30 avril 2019, pour l'examen des comptes et de la gestion 2018. Le Conseiller d'Etat, chef du département, était accompagné du secrétaire général du département et de la responsable financière ainsi que des représentants des services suivants:

- Service de l'économie (chef de service et adjointe);
- Service de l'emploi (cheffe de service et adjoint);
- Service des migrations (chef de service et adjoint);
- Service de la cohésion multiculturelle (cheffe de service);
- Service de l'action sociale (chef de service et responsable financier a.i.);
- Service de statistique (chef de service).

En introduction le chef de département a rappelé les circonstances difficiles du début de l'année 2018 en l'absence de budget. Le département est néanmoins parvenu à faire face à cette situation de bonne manière vis-à-vis des partenaires.

L'exercice a été intense en raison de la publication du programme de législature. Le DEAS est en charge du suivi d'un tiers des 64 objectifs stratégiques fixés par le Conseil d'État. Il est donc impliqué à divers niveaux dans tous les axes du programme. Son rôle, central dans les domaines de *l'économie du futur & prospérité* et de *la cohésion sociale & territoriale*, est également important dans les axes de *l'attractivité résidentielle & connectivité* et de *la cohérence & responsabilité*, puisque le département est en charge de coordonner la mise en œuvre des accords de positionnement stratégique (APS).

Il a par ailleurs rappelé les divers objets en cours de déploiement ou élaborés par le DEAS en 2018 :

- Le rapport en matière de stratégie d'intégration professionnelle (15.047) du 21 octobre 2015 ;
- Le rapport d'information en matière de politique régionale et de conclusion d'accords de positionnement stratégique avec les régions (17.031) du 4 octobre 2017 ;
- Le rapport concernant la redéfinition des prestations sociales (18.034) du 3 septembre 2018 ;
- Divers volets du rapport à l'appui du programme d'impulsion et de transformation (18.045) du 3 décembre 2018.

D'autre part, le département a concrétisé la création de la société Microcity SA.

Le résultat financier est très satisfaisant puisqu'il se situe en dessous du budget. Le DEAS a donc largement contribué aux économies à effectuer dans les postes transversaux qui n'avaient pas été répartis entre les départements lors de l'établissement du budget (subventions, BSM, etc.).

En faisant abstraction de quelques grands éléments péjorant ponctuellement les comptes 2018 et n'étant pas appelés à se reproduire (constitution de provisions, transitions comptables ponctuelles, etc.), le résultat est presque identique à celui de 2017, donc nettement inférieur au budget 2018.

Cela est d'autant plus remarquable que certains éléments techniques sont venus péjorer durablement les comptes du DEAS de plus de 6 millions de francs depuis 2018, notamment la fin du fonds de promotion de l'économie et la suppression du système de plus-value en cas de vente de terrains.

D'autres facteurs ont eu une influence sur l'évolution des comptes :

- Absences prolongées dans les effectifs de certains services en cours de réorganisation ;
- Baisse des besoins d'assistance de la population (aide sociale, assurance chômage, asile).

Aux questions des membres des sous-commissions, il est répondu :

- **Perspective 2019 et 2020** : le chef du département confirme l'existence inévitable d'un décalage entre l'évolution de la situation économique de la population et l'évolution des recettes fiscales. La fiscalité cantonale des personnes morales est largement influencée par certaines grandes entreprises et l'augmentation des recettes fiscales des personnes physiques est l'enjeu majeur du programme d'amélioration de l'attractivité résidentielle mené actuellement. Le Conseil d'État n'est pas inquiet quant à la dégradation des résultats des deux dernières années, celle-ci étant liée à une inversion du flux international vécu par toute la Suisse. Toutefois le niveau duquel part le canton de Neuchâtel n'est pas favorable en raison d'un déficit d'attractivité structurel, qui se traduit par un flux intercantonal systématiquement négatif depuis le début du siècle. Les Autorités cantonales tentent aujourd'hui de le corriger grâce à diverses mesures. Les prévisions sur le marché de l'emploi sont, à très court terme, encore positives. Toutefois à moyen terme, le taux de chômage devrait se stabiliser aux alentours du taux actuel. Il faut toutefois noter que la proportion de salariés également résidents dans le canton est en augmentation. La santé générale des entreprises est globalement bonne, mais les mouvements des grands acteurs internationaux maintiennent un climat d'incertitude pour le canton en termes d'emploi, de recettes fiscales et d'image.

### 3.11.2. Groupes de dépenses

Le tableau ci-dessous présente les comptes du département par groupe de dépenses.

#### Département de l'économie et de l'action sociale

##### DEAS - Résultat financier 2018

Compte de résultats détaillé (CHF)	Comptes		Comptes 2018	Ecart C2018 - B2018		Ecart C2018 - C2017	
	2017	Budget 2018		CHF	%	CHF	%
<b>Revenus d'exploitation</b>	283'252'396	283'014'469	279'596'065	-3'418'402	-1.2%	-3'656'331	-1.3%
40 Revenus fiscaux	0	0	0	0	--	0	--
41 Patentes et concessions	0	0	0	0	--	0	--
42 Taxes	6'635'026	5'987'200	7'806'449	1'819'249	30.4%	1'171'423	15.0%
43 Revenus divers	405'481	281'700	294'244	12'544	4.5%	-1'111'237	-37.8%
45 Prélèvements sur les fonds et fin. spéciaux	0	0	0	0	--	0	--
46 Revenus de transfert	199'391'626	204'194'350	197'959'191	-6'235'158	-3.1%	-1'432'435	-0.7%
47 Subventions à redistribuer	39'944'392	42'208'281	36'656'733	-5'551'549	-13.2%	-3'287'660	-9.0%
49 Imputations internes	36'875'871	30'342'938	36'879'448	6'536'512	21.5%	3'577	0.0%
<b>Charges d'exploitation</b>	529'750'213	542'977'845	533'218'515	-9'759'330	-1.8%	3'468'302	0.7%
30 Charges de personnel	39'802'201	39'707'843	37'766'439	-1'941'404	-4.9%	-2'035'762	-5.4%
31 Biens, services et autres charges d'expl.	3'170'382	2'793'237	3'713'297	920'060	32.9%	542'915	14.6%
33 Amortissements du patrimoine administratif	55'155	170'856	0	-170'856	-100.0%	-55'155	--
35 Attributions aux fonds et fin. spéciaux	0	0	0	0	--	0	--
36 Charges de transfert	410'972'332	424'598'541	414'978'145	-9'620'396	-2.3%	4'005'813	1.0%
37 Subventions à redistribuer	39'944'392	42'208'281	36'656'733	-5'551'549	-13.2%	-3'287'660	-9.0%
39 Imputations internes	35'805'750	33'499'087	40'103'902	6'604'815	19.7%	4'298'151	10.7%
<b>Résultat d'exploitation</b>	-246'497'817	-259'963'376	-253'622'450	6'340'928	-2.4%	-7'124'633	2.8%
44 Revenus financiers	1'530'253	0	2'16'868	2'16'868	--	-1'313'385	-605.6%
34 Charges financières	280'849	0	1	1	--	-280'849	-56169792.0%
<b>Résultat de financement</b>	1'249'403	0	2'16'867	2'16'867	--	-1'032'536	-476.1%
<b>Résultat opérationnel</b>	-245'248'414	-259'963'376	-253'405'583	6'557'795	-2.5%	-8'157'169	3.2%
48 Revenus extraordinaires	0	0	0	0	--	0	--
38 Charges extraordinaires	0	0	0	0	--	0	--
<b>Résultat extraordinaire</b>	0	0	0	0	--	0	--
<b>Résultat total</b>	-245'248'414	-259'963'376	-253'405'583	6'557'795	-2.5%	-8'157'169	3.2%

### 3.11.3. Investissements

Au sein du département, seul le service de l'économie (NECO) gère des investissements. Les résultats y relatifs figurent en page 331 du Rapport de gestion financière pour l'exercice 2018, Tome 2.

### 3.11.4. Fonds

Le département ne gère plus aucun fonds.

### 3.11.5. Examen de détail par service

#### Secrétariat général (SEAS)

##### Gestion

Le chapitre relatif au SEAS figure aux pages 322 et suivantes du tome 2 du rapport.

Dans le cadre des missions qui sont les siennes, en particulier ses missions de conseil, de coordination et ses missions spécifiques (surveillance des caisses ALFA et secrétariat de l'office de conciliation pour les conflits collectifs en matière de travail), le secrétariat a, en 2018 :

- Continué d'appuyer et de coordonner la mise en œuvre du programme des réformes de l'Etat, notamment SIGE ;
- Appuyé et coordonné la mise en œuvre la stratégie de communication et des relations extérieures ;
- Appuyé et coordonné la mise en œuvre du programme de législature, de son plan financier et de sa feuille de route ;
- Assuré la responsabilité ou le suivi de projet transversaux (lutte contre les abus, développement des régions (APS), intégration professionnel (IP), ...).

Aux éléments susmentionnés s'est ajoutée, en 2018, l'organisation de l'assemblée générale de la Conférence des chefs de département de l'économie publique (CDEP), à la Chaux-de-Fonds, en novembre.

#### *Résultats financiers et analytiques*

En introduction, il est relevé que les charges de fonctionnement du SEAS sont stables. Le centre de profit du SEAS intègre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les charges et revenus de l'ancien centre financier AVS/AI.

Les principaux éléments concernant les charges et revenus y relatif concernent :

- La création d'un ducroire (provision pour perte sur créances) pour les débiteurs PC (400'000 francs) ;
- Les remises de cotisations enregistrent les charges de deux exercices suite à un changement de processus (2 millions de francs) ;
- Les PC AI enregistrent une baisse ;
- Réglo a permis d'enregistrer une augmentation des demandes de restitution pour les PC AVS/AI ;
- Les ALFA Sal enregistrent une croissance moins élevée que prévu ;
- La baisse de la subvention au CNIP de 100'000 francs suite à l'absence de budget.

#### **Service de l'action sociale (SASO)**

En introduction, il est précisé que la facture sociale (FS) boucle mieux que le budget, y compris avec l'intégration de la provision AIS.

#### *Gestion*

En 2018 en termes de gestion, il est relevé que le SASO a été confronté à la difficile période du 1<sup>er</sup> trimestre, devant assurer des engagements externes de longue durée sans disposer de budget validé par le Grand Conseil. Cela a nécessité un important investissement en temps et en énergie pour comprendre les effets d'un refus de budget, mettre en place une stratégie ad hoc et, surtout, expliquer cette nouvelle situation aux partenaires habituels. Tout cela, dans le souci premier de faire en sorte que la population n'en pâtisse pas trop. On pense particulièrement aux bénéficiaires de l'aide sociale placés en mesures d'insertion, soit des personnes déjà fragilisées et en l'occurrence déstabilisées pendant cette période puisque leur placement était remis en cause.

Outre le domaine de l'insertion, les relations avec les autres organismes subventionnés (par ex. CSP ou Caritas), acteurs majeurs de l'action sociale privée, ont été également rendues plus complexes. Pourtant, la loi sur l'action sociale prévoit expressément la complémentarité de l'intervention des partenaires privés à celle de l'action des collectivités publiques. Là aussi, il a fallu expliquer et rassurer quant aux intentions à plus long terme et annoncer des exigences d'économies à réaliser dans un domaine qui ne connaît pas une activité opérationnelle en régression.

Au niveau de la direction du service, l'année 2018 a été fortement rythmée par l'objectif de redéfinition des prestations sociales sous condition de ressources. Ces gros travaux ont été menés sans aucune ressource dédiée supplémentaire et le calendrier politique était particulièrement ambitieux. Grâce à une excellente collaboration avec le secrétariat général, un projet de rapport (18.034) a pu être soumis à une large procédure de consultation dès mi-juin, suscitant un intérêt réel et un taux de réponses très important. Le rapport final, qui a pu être adopté par le Conseil d'État début septembre 2018, comportait deux objectifs temporels très rapprochés : (1) mettre en place la linéarisation des subsides LAMal au 1<sup>er</sup> janvier 2019, soit dans un délai moins de 4 mois et en période d'annonce des nouvelles primes LAMal et (2) mettre en place le dé plafonnement des avances des pensions alimentaires, à l'ORACE, dans un délai tout aussi court. Ces objectifs ont été pleinement atteints mais ont fortement sollicité les équipes du SASO.

Deux autres étapes font partie du projet de redéfinition des prestations sociales : (3) repenser l'aide sociale neuchâteloise (RAISONE) et (4) créer une nouvelle prestation complémentaire cantonale. Les travaux sur RAISONE ont été intenses dès le début du 2<sup>e</sup> trimestre 2018, avec la création d'un comité de pilotage associant les autorités communales et la mise sur pied de 3 groupes de travail œuvrant sur la gouvernance de l'aide sociale, la simplification de l'aide matérielle et l'organisation du travail d'un service social (rôle et missions). L'organisation d'une demi-journée de travail à Couvet a permis de réunir sur ces thèmes quelque 200 professionnels de l'aide sociale (y compris les autorités politiques). C'était une première. Les réflexions sur une

future PCC se sont poursuivies au sein de la direction du SASO, sans dotation supplémentaire, faisant apparaître une indispensable étroite coordination des deux dernières étapes.

En termes de gestion des subsides d'assurance-maladie, l'introduction de la quasi-automaticité dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018 a nécessité de nombreuses adaptations des processus de travail à l'office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM). Sur la base des taxations fiscales transmises informatiquement par le service des contributions, l'OCAM a adressé plus de 4350 courriers à de potentiels bénéficiaires de subsides (près de 10'000 personnes concernées), leur demandant de valider leurs données personnelles (revenus et situation de ménage, par exemple) et de revendiquer formellement, cas échéant, un subside. Sur les quelque 3300 réponses, environ 870 ménages ont été renvoyés auprès de leur guichet social régional pour remplir plus complètement une demande de prestation sociale (changement de situation financière et/ou personnelle) et 71 personnes ont renoncé à un subside. Un subside a été octroyé aux 2300 autres personnes. Cette nouvelle méthodologie explique pour l'essentiel la nette baisse du nombre de subsidiés dans le canton de Neuchâtel en 2018 (-13% par rapport à 2017).

Enfin, dans le domaine de l'aide sociale, il faut noter en premier un net ralentissement du recours aux prestations en 2018 : environ 15% de dossiers ouverts en moins dans les huit services sociaux régionaux (SSR) et quelque 9% de fermetures en plus.

En ce qui concerne l'insertion socio-professionnelle, le service a redéfini son dispositif d'offre de placements, le recentrant sur l'insertion sociale et les mesures préparant à l'objectif d'intégration professionnelle. Le SASO, en étroite collaboration avec le service de l'emploi, a œuvré dès le 1<sup>er</sup> trimestre 2018 à la mise en place de la stratégie d'intégration professionnelle (IP) auprès des SSR. Une expérience-pilote impliquant deux services sociaux (Neuchâtel et Le Locle) a démarré au 1<sup>er</sup> août, permettant de mettre en œuvre une stratégie coordonnée d'accompagnement vers le marché du travail des bénéficiaires de l'aide sociale qui peuvent poursuivre cet objectif. Un premier bilan intermédiaire a permis au Conseil de la facture sociale de décider de l'implémentation de la stratégie IP dans tous les SSR dès mars 2019.

#### *Résultats financiers et analytiques*

S'agissant du résultat des comptes 2018 du SASO, les éléments suivants peuvent être mis en avant.

Le bouclage provisoire de la facture sociale 2018 (total État – communes, sans les écarts liés aux écritures de bouclage 2017) présente un total de charges nettes de 213'460'947 francs contre 217'644'500 francs budgétés (-4,2 millions de francs ou -1,9%). La situation conjoncturelle globalement favorable, les efforts entrepris depuis plusieurs années pour optimiser les prestations sociales et améliorer l'intégration professionnelle, l'introduction de la quasi-automaticité dans le domaine LAMal, ainsi que d'autres facteurs circonstanciels comme la diminution des flux migratoires expliquent pour une bonne part l'évolution modérée des charges, dont l'impact se traduit positivement sur la facture sociale partagée avec les communes. Quatre composantes de la facture sociale retiennent principalement l'attention :

- Aide sociale (facture sociale) : -0,9 million de francs
  - Charges d'aide matérielle (SSR, services sociaux privés, ODAS) : l'année 2018 a enregistré une nette diminution des dossiers ouverts (-374) et une augmentation du nombre de fermetures de dossiers (+205). Au final, la variation entre 2017 et 2018 représente une diminution nette de 579 dossiers d'aide sociale ainsi qu'une baisse des charges de 3,4 millions de francs.
  - Dépenses en matière d'asile : Les charges en matière d'asile imputées à la facture sociale incluent une provision de 4,6 millions de francs constituée au service de la cohésion multiculturelle (COSM) au titre de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). Les charges imputées par le SMIG à la facture sociale dépassent quant à elles le budget de 0,7 million de francs (hors provision AIS susmentionnée). En raison du recul du nombre de demandes d'asile, les charges sont toutefois inférieures de 2,4 millions de francs à 2017.
- Subsides LAMal (facture sociale) : -1,6 million de francs
  - Subsides LAMal : En 2018, le nombre total de bénéficiaires de subsides LAMal s'est élevé dans le canton de Neuchâtel à 36'847 personnes (42'601 en 2017). La situation conjoncturelle explique pour une bonne part ce net recul. L'introduction du système de quasi-automaticité a également contribué à cette évolution.

- Un engagement conditionnel hors bilan de 1 million de francs a été constitué en marge des comptes afin de tenir compte du fait qu'au 31 décembre 2018, 14'000 taxations fiscales restaient à réaliser, pour lesquelles on estime que 2% pourraient donner droit à un subside.
- Les subventions fédérales acquises sont 0,5 million de francs inférieures au budget (58 millions au lieu de 58,5 millions), suite notamment au recul démographique de notre canton (-1000 habitants).
- Le recouvrement de subsides a été plus élevé qu'escompté (1,4 million au lieu de 1,2 million) alors que dans le même temps, des pertes sur créances de 0,23 million de francs ont été enregistrées.
- Intégration socio-professionnelle (facture sociale) : -1,4 million de francs
  - L'écart positif par rapport au budget découle de l'amélioration de la situation conjoncturelle, qui a impliqué moins de placements dans les programmes par le SEMP, et dans une moindre mesure, des économies demandées par le Grand Conseil en matière de subventions, qui avaient été inscrites de manière centralisée sous forme d'écart statistique. L'occupation des places gérées par l'office cantonal de l'aide sociale (ODAS) est conforme à la planification et s'élève à 194,22 au titre des mesures « socio-professionnelles » (194,2 budgétées) et à 23,87 (25 budgétées) pour les mesures « professionnelle ». Par rapport à 2017, l'effort total en matière d'intégration socio-professionnelle (y. c. mesures proposées par le SEMP) s'accroît de 4,4%.
- Avances de contributions d'entretien (facture sociale) : -0,2 million de francs
  - Les avances de contributions d'entretien se caractérisent dans les comptes 2018 par un nouveau mode de comptabilisation, adapté aux normes du MCH2. En pratique, les avances allouées (groupe 36) sont contrebalancées en revenus par les remboursements à percevoir (groupe 42). Les charges nettes sont constituées par les ajustements des provisions (ducroire) nouvellement constituées. C'est ainsi qu'un ducroire de 10,3 millions de francs sur les anciennes créances datant d'avant le passage au MCH2 en 2018 a été constitué à charge des comptes généraux de l'État (pas répercuté dans la facture sociale). Dans un second temps, un ajustement de 0,2 million de francs du même ducroire a été opéré sur l'évolution des créances entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2018 (intégré à la facture sociale). Le taux de risque pris en compte est de 60% sur les dossiers courants (actifs) et de 85% sur les dossiers ne donnant plus lieu à des avances.

En ce qui concerne les autres comptes du SASO, hors de la facture sociale, il convient de relever le crédit supplémentaire de 1,682 million de francs alloué par le Grand Conseil au titre du contentieux LAMal (primes d'assurance-maladie impayées ainsi qu'intérêts et frais qui en découlent). Globalement, le contentieux LAMal (y. c. éléments entrant dans la facture sociale), avec 19,8 millions de francs portés aux comptes, dépasse le budget initial de 1,98 million de francs. La progression des charges du contentieux ressortant des exercices 2017 et 2018 est de 11,2% (facteurs liés à la majoration des primes et à la croissance du nombre de créances de chacun 5% à 5,5% env.). Les charges liées aux contentieux LAMal sont des dépenses d'intensité pure (conjoncture). En outre, elles peuvent, cas échéant, dépendre, plus en amont, des mesures restrictives prises dans le cadre des subsides. Il est également important de tenir compte du décalage entre le moment de la naissance de la créance et le moment de la réception de l'ADB et sa prise en charge par l'OCAM. Ainsi, il peut aisément se passer entre une année et deux ans entre ces deux périodes.

Aux questions des membres des sous-commissions, il est répondu :

- **Aide sociale : augmentation, en 2017, de la composante Aide sociale de la facture sociale ?** Dans les SSR, il y a eu une légère diminution. L'augmentation de la composante en regard de 2017 provient de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et, en particulier de la création de la provision AIS (voir ci-dessous le chapitre consacré au COSM).
- **Aide sociale : vise-t-on également, comme pour le chômage, la moyenne romande ?** Les statistiques de l'OFS sont publiées avec plus d'une année de décalage. Elles ne sont pas directement comparables, certains cantons disposant de prestations complémentaires cantonales (PC familles par exemple) et pas d'autres. L'introduction de la PCC devrait permettre de diminuer le taux d'aide sociale du canton et de le rapprocher du niveau des autres cantons comparables.
- **Aide sociale : fraude ?** En cas de soupçons de fraude, les autorités d'aide sociale (c'est-à-dire les communes) informent le SASO/ODAS. Les contrôles sont effectués par le SEMP/ORCT, via accord de collaboration formalisé entre le SASO et le SEMP.

- **Subsides LAMal : qu'en est-il des personnes en attente d'une décision ?** Les subsides continuent d'être versés. En cas de demande de remboursement, un échelonnement est toujours possible.
- **Subsides LAMal : arrêt du Tribunal fédéral et extension à d'autres catégories ?** Voir l'analyse qui figure en annexe du [rapport 18.034 de la commission Redéfinition des prestations sociales](#).
- **Subsides LAMal : extension du délai de prescription de 5 ans à 8 ans ?** Vérifications faites, le SASO peut préciser que le délai de prescription est fixé par la législation fédérale, qui n'a pas subi de modifications en la matière. Le canton n'a pas de compétences pour étendre ou restreindre ce délai.

## **Service de l'emploi (SEMP)**

### *Gestion*

L'année 2018 a été marquée par la poursuite de la réforme du service, le déploiement des stratégies « Intégration professionnelle » et « Lutte contre les abus » et la mise en œuvre de l'obligation d'annonce en lien avec l'application de l'article constitutionnel relatif à la gestion de l'immigration (art. 121a Cst.).

Au niveau opérationnel, les nouveaux processus de travail ont été décrits et mis en œuvre. Les collaborateurs ont été formés et une attention particulière a été portée à la gestion du changement. Dans le cadre d'intégration professionnelle, les interfaces avec les autres services, dont notamment les SSR, ont été testées. Tous ces nouveaux processus feront l'objet d'une évaluation afin de les optimiser.

Dans le cadre des activités de contrôle du marché de l'emploi, des plateformes d'échange ainsi que des partenariats ont été créés notamment avec la police neuchâteloise et l'ANCCT. Dans le domaine des RHT, le SEMP a redéfini sa relation avec les employeurs, en particulier en analysant plus régulièrement les demandes sur le terrain dans l'objectif de mieux appréhender les réalités des entreprises.

Dans le cadre des prestations transversales, le service de l'emploi a poursuivi le déploiement du projet de veille sur l'emploi. Ce projet vise la création d'un pôle d'expertise chargé d'analyser la situation actuelle sur le marché de l'emploi et d'anticiper dans toute la mesure du possible son évolution à moyen et long terme. Les réalisations 2018 sont notamment la mise en place des structures de gouvernance du projet, la rédaction d'un premier rapport sur l'impact de l'industrie 4.0 dans notre canton ainsi que l'identification d'analyses complémentaires.

Le service de l'emploi a également lancé un nouveau projet lié au public jeune, considéré comme prioritaire par le Conseil d'Etat. Ce projet vise à établir un état des lieux des mesures de formation et d'intégration professionnelle existantes pour les jeunes dans le canton et une analyse statistique fine des parcours et flux de ce même public. Il débouchera sur la définition d'une politique d'encadrement et d'intégration globale des jeunes.

### *Résultats financiers et analytiques*

Globalement, le résultat total du service atteint 1,1 million de francs, en hausse de 400'000 par rapport au budget. Cette différence s'explique principalement par un ajustement dans les prestations internes (groupe 39). Les prestations à charge uniquement du canton ont été facturées au SEMP en 2018 alors qu'elles n'ont pas été initialement budgétées.

En raison de la forte baisse du taux de chômage, qui est passé en moyenne de 5,6% en 2017 à 4,6% en 2018, les comptes ont été marqués par une diminution du montant alloué par la Confédération dans le cadre de l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage. Cette baisse des recettes se répercute notamment sur les charges de personnel (groupe 30) inférieures de 420'000 francs par rapport au budget. La diminution des dépenses de biens, services et marchandises (groupe 31) a aussi permis de rester dans l'enveloppe budgétaire allouée par le SECO. En 2018, le canton de Neuchâtel a atteint ainsi le 99% de la subvention disponible, alors que la moyenne suisse est à 90%. Le montant maximal à disposition pour la LACI en 2017 était de 14,9 millions de francs, contre 14,1 millions seulement en 2018.

La baisse du taux de chômage impacte également la subvention fédérale pour les mesures du marché du travail (MMT). Ainsi, le groupe 47 affiche un résultat inférieur de plus de 1 million de francs par rapport au budget. Cette diminution de recettes engendre une diminution de charges équivalente dans le groupe 37.

Le SEMP transfère 3 composantes à la factures sociale.

- Les mesures d'intégration socio-professionnelle concernent l'ensemble des mesures cantonales pour les demandeurs d'emploi et pour les employeurs favorisant l'intégration professionnelle de ces personnes. Dans les comptes 2018, les "Mesures pour employés" enregistrent une charge nette inférieure de 1,6 million de francs au budget. Cette variation s'explique par la diminution du nombre de demandeurs d'emploi, par le report de certains projets, la nouvelle stratégie des mesures pour les personnes en intégration professionnelle ayant été validée plus tardivement qu'initialement prévu, et, dans une moindre mesure, par les mesures prises suite au refus du budget par le Grand Conseil.
- La participation cantonale aux coûts des services publics de l'emploi qui découle de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) s'est révélée inférieure de plus de 600'000 francs par rapport aux prévisions du SECO lors de l'élaboration du budget. Elle s'est élevée en 2018 a quand même à 4,6 millions de francs.
- Les coûts liés à la composante "Lutte contre les abus" contiennent la charge nette du secteur contrôle de l'office des relations et conditions de travail (ORCT). Cette composante boucle avec un résultat inférieur au budget d'environ 120'000 francs.

Aux questions des membres des sous-commissions, il est répondu :

- **Perspective sur le marché de l'emploi ?** Le SECO a revu ses prévisions et anticipe une légère hausse du chômage. Les perspectives restent cependant encore très favorables.
- **Collaboration avec les autorités judiciaires ?** Elle concerne avant tout l'office du contrôle et des relations du travail. La collaboration est bonne même si elle est perfectible.
- **Climat de travail au sein du service ?** La mise en place des nouveaux processus induit encore un gros travail d'accompagnement. Certains départs sont liés à ces changements. 2019-2020 seront des exercices de consolidation.

## **Service des migrations (SMIG)**

### *Gestion*

En préambule, il est rappelé la séance tenue le 18 décembre 2018 au cours de laquelle les membres des sous-commissions ont eu l'occasion de visiter le centre d'accueil de Tête de Ran et d'échanger largement avec les représentants du SMIG en présence du chef de département et du secrétariat général.

Dans le domaine de l'asile, le net recul des flux migratoires a conduit le Conseil d'Etat à décider de la fermeture du centre d'accueil de Couvet au printemps et de celui de La Ronde à La Chaux-de-Fonds à la fin de l'année. La fermeture de ces structures d'accueil en hébergement collectif a entraîné la suppression d'une vingtaine de postes de travail (principalement des effectifs hors dotation). Le faible nombre d'arrivées de requérants d'asile en Suisse (environ 15'000/an, soit quelque 180 attributions pour le canton de Neuchâtel) et l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile au 1<sup>er</sup> mars de cette année permettent au SMIG de fonctionner avec un seul centre, celui de Tête de Ran, d'une capacité d'accueil de 130 places occupées aujourd'hui à hauteur de 50%. Si la situation sur le front de l'asile semble stabilisée, de nouveaux conflits ou foyers de tension dans le monde peuvent cependant rapidement conduire à la nécessité d'un redéploiement des capacités d'accueil.

En 2018, le SMIG a suivi de manière active le projet pilote de la Confédération visant à mener les nouvelles procédures accélérées entre deux centres fédéraux de nature différentes, situés à Boudry d'une part et à Chevrières, dans le canton de Fribourg, d'autre part. Il a également accompagné les travaux de mise en place du centre fédéral spécifique des Verrières, lequel est entré en exploitation au mois de décembre.

Au cours du deuxième semestre 2018, le SMIG a réorganisé son domaine de la formation et de l'intégration afin d'être en phase avec le déploiement de la stratégie cantonale d'intégration professionnelle (stratégie IP) et les travaux de mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) et d'ainsi garantir un suivi optimal de la thématique de la formation et de l'insertion socio-professionnelle du public accompagné par le service.

Dans le domaine « étrangers », l'office du séjour et de l'établissement (OSET) a enregistré le départ à la retraite de son responsable, après plus de 20 ans passés à la tête de l'entité et la personne qui lui a succédé a rapidement su relever le défi, en étroite collaboration avec la direction juridique du service, consistant à décrire les nouveaux processus et élaborer les

nouvelles directives en vue de la mise en œuvre des modifications légales et réglementaires découlant de l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). L'OSET a en outre vu sa charge de travail augmenter dans le domaine de l'organisation et l'exécution des renvois, plus particulièrement avec la quarantaine d'expulsions pénales prononcées par les autorités judiciaires durant l'année.

Dans le domaine de la main-d'œuvre, on observera que, comme chaque année, les contingents fixés par le Conseil fédéral n'ont pas suffi aux besoins de l'économie neuchâteloise et qu'il a fallu solliciter auprès de la Confédération des unités supplémentaires. On relèvera d'autre part une nette augmentation des procédures d'annonces pour les travailleurs détachés, les travailleurs engagés par un employeur suisse pour moins de 90 jours et les prestataires de service indépendants. Cette augmentation est le reflet d'une conjoncture économique favorable.

#### *Résultats financiers et analytiques*

Les charges de personnel du service sont en diminution par rapport au budget en raison de la fermeture du centre d'accueil de Couvet au printemps 2018. Les charges d'aide sociale sont également en diminution en raison du faible nombre d'arrivées de requérants d'asile durant l'année, avec, pour corollaire, une diminution des subventions d'aide sociale de la Confédération (moins de forfaits versés). On notera également l'ajustement de la provision créée en 2017 pour les cas de suppressions de subventions liées à l'impossibilité de renvoyer les personnes NEM Dublin dans les délais impartis par la Confédération (suppressions contestées par le canton, qui vient de déposer deux recours devant le Tribunal administratif fédéral).

Aux questions des membres des sous-commissions, il est répondu :

- **Mineurs non-accompagnés (MNA) ?** La Confédération ne prononce en principe pas de décision négative en matière d'asile à l'égard des MNA avant leur majorité. Le nombre de MNA dans le canton de Neuchâtel a considérablement diminué (ils sont 11 aujourd'hui). Les MNA sont placés en famille d'accueil ou en institutions. S'ils sont proches de la majorité, le SMIG les héberge au centre d'accueil de Tête de Ran.
- **Expérience pilote Boudry/Chevresses ?** Pour le canton de Neuchâtel aucun problème particulier n'est à signaler. On notera néanmoins un taux de disparitions élevé de personnes censé quitter le centre de procédure de Boudry pour rejoindre le centre de départ de Chevresses.
- **Centre spécifique des Verrières ?** Cette structure fédérale est en exploitation depuis décembre 2018. Son taux d'occupation est très faible (2,6 personnes par semaine en moyenne).

#### **Service de l'économie (NECO)**

##### *Gestion*

L'environnement conjoncturel mondial a été moins favorable que ces dernières années avec un tassement en fin de période ; le climat géopolitique faisant état de tensions latentes et d'incertitudes, en particulier en lien avec l'affrontement réglementaire et commercial entre grands blocs. Localement, l'industrie fonctionne néanmoins à un niveau proche de sa pleine capacité.

Malgré une baisse avérée du niveau d'attractivité de la Suisse pour les multinationales, il faut relever un chiffre satisfaisant d'implantations, même si ce n'est qu'un élément de l'activité du NECO par rapport à d'autres. Le communiqué de presse du mois de mars 2019 dresse un bilan de l'activité exogène du service. Autre document publié, le NECO en chiffres (2014-17) donne de nombreux éclairages sur l'activité du service.

À titre d'exemple, on peut citer des start-up dynamiques qui ont reçu des prix d'innovation, y compris au niveau national et ont levé plus de 15 millions de francs de financement privé, en partie de provenance internationale.

Une des préoccupations est liée aux risques des mutations de propriété et de regroupement des entreprises, en particulier multinationales (Jabil vs J&J, Takeda vs Shire ou encore Celgene vs BMS) qui font l'objet d'un monitoring et d'un suivi particulier.

Comme évoqué dans le rapport de gestion, les deux grands dossiers de l'année 2018 sont la formalisation du pôle d'innovation par la création de Microcity SA et les démarches menées en vue de concrétiser le pôle économique du Littoral Est (La Tène). Une autre évolution, interne cette fois, a consisté à revoir l'organisation du service afin de pouvoir déployer la stratégie d'appui au

développement économique de manière plus efficace et efficiente dans le prolongement de la LADE votée en 2016.

#### *Résultats financiers et analytiques*

En lien avec cette réorganisation et la vacance de postes (en plus de quelques cas de maladie de moyenne à longue durée), l'activité déployée et donc les dépenses globales sont sensiblement en dessous des montants budgétés. Dès 2019, l'effectif étant complet et stabilisé, le niveau des engagements devrait retrouver son rythme de croisière. Le NECO espère aussi largement pouvoir compter sur les crédits d'impulsion, non seulement pour soutenir les projets des régions en lien avec les accords de positionnement stratégiques (en complément à la NPR), mais en particulier pour pouvoir à nouveau soutenir la dynamique économique par l'octroi de prêts et donner l'impulsion nécessaire au rayonnement du pôle d'innovation.

Aux questions des membres des sous-commissions, il est répondu :

- **Départ de 3 collaborateurs ?** L'objectif est d'occuper toutes les ressources mises à disposition. En 2018, la vacance de certains postes est liée au temps qui a été nécessaire pour mener à bien les réflexions sur l'organisation du service. L'office de promotion de l'économie (OPEN) a été formellement supprimé au 31 décembre 2018.
- **Marketing territorial et collaboration avec le REC ?** Les missions du REC concernent la communication interne, la communication externe institutionnelle, la communication de crise et les relations extérieures. Le marketing territorial ne fait pas partie des missions du REC mais relève du NECO (pour le volet entreprises), de J3L (pour le volet touristique) et du SEAS (pour le volet lié à l'attractivité résidentielle, la définition d'une véritable stratégie en la matière sera reprise d'ici la fin de la législature).
- **Prêts 2016-2019 ?** Les prêts sont généralement octroyés en fin de période de programmation, voir au-delà. Ceci explique pourquoi aucun montant n'a été dépensé en 2018.
- **Friche industrielle ?** La question des friches industrielles est à mettre en lien avec la politique d'aménagement du territoire et la localisation des pôles. Il est par ailleurs relevé que la Loi sur la politique régionale (LPR) permet de soutenir la réhabilitation des friches. Enfin, une base de données des locaux disponibles est en cours d'établissement.
- **Locaux vacants sont-ils rares ou pléthoriques ?** Sur le Littoral, les locaux industriels vacants sont compliqués à trouver. Tel n'est pas toujours le cas dans les autres régions et selon les types d'activité.

#### **Service de statistique (STAT)**

##### *Gestion*

STAT est le seul service central du DEAS. À ce titre, il fournit des prestations à l'ensemble de l'administration cantonale, mais également à des entités externes, comme les communes, le canton du Jura, arcjurassien.ch ou encore le public en général.

Les prestations offertes à l'interne de l'administration sont le plus souvent des statistiques de gestion, qui permettent aux services de disposer d'indicateurs et de tableaux de bord pour faciliter le pilotage et la prise de décision. STAT utilise ses compétences informatiques et scientifiques pour exploiter au mieux les données qui figurent dans les bases de données administratives. Il peut par exemple s'agir des statistiques de l'éducation et de la formation, des statistiques fiscales ou encore des indicateurs qui figurent dans le rapport social, pour lequel STAT a fourni en 2018 un travail de mise à jour des 17 fiches signalétiques. En 2018, STAT a également réalisé de nombreuses simulations dans le cadre de la péréquation intercommunale, une analyse des résultats neuchâtelois du microrecensement sur la mobilité et les transports, ou encore une présentation de la méthodologie neuchâteloise de l'enquête annuelle sur les logements vacants.

Dans ses prestations externes, STAT est un acteur majeur de l'Observatoire transfrontalier de l'Arc Jurassien (OSTAJ), pour lequel il a fourni en 2018 un diagnostic de l'enseignement supérieur à l'échelle de l'Arc Jurassien. Le service est également le prestataire des statistiques publiques du canton du Jura. À ce titre, il produit des infolettres, des réponses aux demandes, une mise à jour des données sur son site internet et un mémento statistique.

En 2018, STAT a étroitement collaboré avec l'Office fédéral de la statistique (OFS), qui fêtait ses 20 ans de présence sur le territoire neuchâtelois. Cette manifestation s'est déroulée le 29 octobre 2018 à l'OFS, notamment en présence du président du Conseil d'État, du chef du DEAS et du secrétaire général du Département fédéral de l'intérieur. Ce genre de manifestation permet de

faire rayonner le canton de Neuchâtel dans le domaine de la statistique publique. La collaboration entre STAT et l'OFS est également soutenue dans de nombreux domaines, comme la statistique de l'emploi, la statistique des salaires, le registre des bâtiments et logements, la statistique de la construction, la statistique des résidences secondaires ou encore dans le dénombrement de la population résidente.

Dans son effectif, le service de statistique compte 8 personnes à fin 2018, correspondant à 6,9 emplois en équivalent plein temps. Le chiffre de 9 indiqué dans le rapport équivaut au nombre de contrats individuels. En 2018, une cheffe de projets disposait encore de deux contrats différents à 50% chacun. L'un de ces deux contrats était rattaché à l'OORG jusqu'en 2017, puis transféré à STAT dès 2018. Cette situation est régularisée dès 2019.

#### *Résultats financiers et analytiques*

En termes de gestion financière, STAT affiche un résultat 2018 plus favorable qu'attendu dans son budget. Des efforts particuliers ont été réalisés pour comprimer les charges, notamment dans l'achat de prestations externes (données à l'OFS, données conjoncturelles, perspectives démographiques). Certains mandats prévus au budget 2018 ne se sont pas concrétisés, engendrant une diminution des recettes prévues, mais également des dépenses qui leur étaient liées.

Les résultats analytiques de STAT montrent des résultats légèrement plus favorables qu'attendus dans les deux groupes de prestations principales, « Analyse et conseil » et « Coordination et relais ». Les coûts liés au premier groupe de prestations sont essentiellement constitués de frais d'acquisition de données (à l'OFS en particulier) afin de disposer de résultats représentatifs à l'échelle cantonale. Les produits proviennent de prestations internes, de diverses prestations pour les communes neuchâteloises et le public en général.

Au niveau des heures effectives prestées en 2018, STAT présente un nombre d'heures inférieur à celles qui avaient été budgétées (-8,8%). Cette différence est due à un congé maternité et à des absences maladie.

#### **Service de la cohésion multiculturelle (COSM)**

##### *Gestion, résultats financiers et analytiques*

En raison de la multiplication des sources de financement et du fait que certaines sources concernent à la fois des groupes de prestation et des charges de transfert non incorporables, les aspects gestion et finances sont traités en parallèle.

Les sources de financement sont effectivement multiples (et importantes) pour le COSM. La majorité provenant du Secrétariat d'Etat aux migrations (mais selon 3 modèles différents de financement):

- La subvention fédérale dans le cadre du PIC, dont le montant est fixe (763'589 francs). La majorité des EPT du COSM sont par ce biais subventionnés à 50% (en particulier prestations directes). Ceci se retrouve dans les groupes de prestation accueil et encouragement de l'intégration ainsi que dans les charges de transferts.
- Les forfaits d'intégration (6000 par personnes qui obtient une protection): depuis 2018, les montants sont évalués chaque 6 mois en fonction du nombre de personnes ayant obtenu une protection. Ceci implique une grande fluctuation dans certaines rubriques et une difficulté pour nous d'anticiper les besoins en termes de mesures (pas d'achats de place en avance). Ceci concerne principalement les prestations encouragement de l'intégration et les charges de transfert, ce qui explique les écarts chaque année entre le budget et les comptes. Ceci dit, jamais à la charge du canton (sauf année 2017 avec erreur compensée cette année).
- Les subventions pour le programme de réinstallation (18'000 francs par personne, personnes réfugiées arrivant directement des camps) qui sera intégré au PIC dès 2021 (charges de transfert, programme de réinstallation, un franc dépensé un franc reçu).

En sus du SEM :

- Les émoluments de naturalisation qui ont, en 2018, été supérieurs aux prévisions en raison de l'implication du collaborateur et de la collaboratrice en charge du traitement des dossiers dans une période charnière (départ à la retraite du responsable, deux procédures en parallèle, formation de 2 nouvelles personnes). Ainsi, si on note une baisse de 30% au niveau du nombre de dossiers traités, elle est inférieure à la baisse effective des effectifs (50%) ;

- De manière marginale les formations données à l'Université ou à l'extérieur du canton ainsi que les revenus liés aux cours organisés par le COSM (PICC et PICC natus).

Ces sources de financement évolutives impliquent aussi une adaptation constante aux besoins et la nécessité de mettre constamment en place de nouveaux projets (parfois au détriment d'anciens mais pas toujours), ceci avec des EPT constants (depuis les dernières diminutions).

Comme exemple de deux nouveaux projets démarrés en 2019, on peut citer deux formations qui ont concerné d'une part des personnes récemment arrivées, d'autre part d'autres là depuis longtemps : est organisé depuis 2018 un cours bilingue de première information (en tigrinya et en arabe), un projet pilote qui va être consolidé. Ce cours, inspiré d'un programme que nous organisons depuis de nombreuses années (programme d'intégration et de connaissances civiques-PICC), a été co-construit avec des personnes elles-mêmes réfugiées, qualifiées mais dont le niveau de français ne permet pas d'avoir un emploi à hauteur de leurs compétences. Celles-ci sont employées comme enseignant-e-s en salaire occasionnel. Le cours, en différents modules (sur 3 à 6 mois, plusieurs fois par semaine), s'adapte aux besoins des participant-e-s (vie quotidienne).

L'autre formation est aussi inspirée du PICC et est, elle, destinée aux personnes en procédure de naturalisation. La nouvelle procédure entrée en vigueur en 2018 (changement loi fédérale) implique que les cantons examinent les connaissances civiques, géographiques et historiques des candidat-e-s. Celles-ci sont soit évaluées lors de l'entretien de naturalisation, soit attestées par l'examen à la fin de ce cours qui rencontre un franc succès en terme de nombre (108 personnes) et de satisfaction. Ce cours est payant.

Ces cours sont donnés à la fois dans nos locaux de la Chaux-de-Fonds et dans l'espace que nous occupons depuis le mois d'août à Neuchâtel (Tivoli). L'équipe du COSM (dont la moitié de l'effectif, soit 8 personnes, travaillaient prioritairement à Neuchâtel) a en effet été centralisée à la place de la Gare de la Chaux-de-Fonds. Un déménagement qui s'est fait très rapidement et qui a nécessité une grande implication de l'équipe.

Ceci a notamment contribué à ce qu'il y ait (au niveau du rapport de gestion et au niveau des heures prestées) une baisse de certaines prestations directes, en particulier des consultations.

Sinon, en 2018 le service a été principalement occupé sur deux projets majeurs. D'abord la feuille de route pour une administration ouverte et égalitaire, qui vise à réaffirmer la tradition d'ouverture du canton lancée par le CE en mai. Il s'agit d'un projet de longue haleine qui cherche à apporter des changements subtils, durables et profonds.

Autre projet de longue haleine et qui s'inscrit aussi dans la continuité de ce qui nous occupe depuis plusieurs années, l'agenda intégration suisse, qui impliquera le triplement dès le 1<sup>er</sup> mai 2019 des forfaits d'intégration. Ainsi, pour les personnes arrivées ce jour le canton reçoit 6000 francs, pour les personnes arrivées dès demain, 18 000 francs.

Le COSM se réjouit de pouvoir dorénavant offrir plus de mesures aux personnes motivées qui n'y avaient pas accès faute de moyens financiers. La création d'une provision permettra aussi d'offrir des prestations similaires aux personnes arrivées en nombre dans les dernières années, le canton n'ayant pas la capacité de gérer en parallèle deux processus différenciés pour des personnes qui ont les compétences et la motivation pour s'intégrer.

Il est relevé que la justification de la création de cette provision n'est pas partagée par le Contrôle cantonal des finances (CCFI) pour qui le montant provisionné dans les comptes 2018 de l'État couvre les coûts estimés pour les cas qui ne seront pas couverts par un financement de la Confédération. Selon lui, l'engagement ainsi porté au bilan ne remplit pas les critères constitutifs d'une provision en raison de l'absence d'obligation actuelle au sens du MCH2. Il n'y a en effet à la date de clôture ni obligation juridique, ni obligation implicite au sens de la norme. L'explication du Conseil d'Etat sur cette écriture non corrigée figure en page 84 du rapport de gestion financière pour l'exercice 2018, tome 1.

Aux questions des membres des sous-commissions, il est répondu :

- **Commission pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM) ?** Aucune nouvelle plainte directe n'a été enregistrée depuis le renouvellement de la commission. À l'exception de deux personnes, tous les représentant-e-s des collectivités dans la commission sont nouveaux. Ces derniers doivent s'approprier les problématiques.
- **Lutte contre le racisme et contact avec la commission fédérale ?** Il est relevé que M<sup>me</sup> Brunschwig Graf, présidente de la commission fédérale, a participé deux fois en deux ans à la SACR dans le canton.

- **Lutte contre les discriminations au sein de l'Etat?** Le seul indicateur dont l'on dispose est la nationalité des collaborateurs (10% dans l'administration contre 25% dans la population). Cet indicateur est perfectible. Une étude est d'ailleurs en cours avec STAT, SRHE et l'Université à ce propos. Il est par ailleurs relevé que la discrimination est aussi importante en Suisse. Pour mémoire, les objectifs de la feuille de route sont :
  - Un État qui se veut exemplaire à travers sa communication, ses actions de sensibilisation et qui veille à appliquer le principe de l'égalité des droits dans toutes ses actions ;
  - Un État, prestataire de services, qui s'assure que les informations importantes sont accessibles et compréhensibles pour l'entier de sa population, et dont les collaboratrices et collaborateurs sont formés et sensibilisé-e-s à la gestion de la diversité ;
  - Un État qui veille, en tant qu'employeur, à promouvoir la diversité et à inciter les candidatures issues de la diversité à tous les niveaux hiérarchiques.

### 3.11.6. Conclusions

La sous-commission tient à féliciter l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du Département pour la rigueur financière dont ils ont fait preuve, alors même que plusieurs services sont soumis à des facteurs de dépenses qui échappent à leur contrôle.

Les commissaires partagent le souci du chef de Département de voir ses collaboratrices et collaborateurs retrouver un rythme de travail plus raisonnable, afin de prévenir les risques d'épuisement professionnel.

Enfin, la sous-commission remercie le chef de Département et ses chefs de service pour leurs réponses précises à ses questions.

## 4. PROPOSITION DE CLASSEMENT

### Motion dont le Conseil d'État propose le classement

11 voix contre 1 et 3 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement de la **motion du groupe PopVertsSol 16.173, du 30 novembre 2016, « Des économies basées sur un catalogue des prestations de l'État »**.

## 5. POSITIONS DES GROUPES ET VOTE FINAL

### 5.1. Positions des groupes

#### Position du groupe libéral-radical

Au moment de donner sa position sur les comptes 2018 de l'État de Neuchâtel, le groupe LR est tenté de reprendre en grande partie son appréciation publiée dans le rapport sur les comptes 2017.

Notre groupe est soulagé (et non satisfait) de constater un déficit inférieur à 4 millions de francs au budget. Soulagé pour la confiance que nous avons mise dans la capacité du Conseil d'État à redresser la situation financière difficile de notre ménage cantonal et à atteindre l'équilibre en 2020. Mais insatisfait de constater, qu'une fois de plus, notre canton fait moins bien que la quasi-totalité des autres cantons.

Nous soulignons également le fait que le Conseil d'État ait l'honnêteté de dire que cette amélioration de 4 millions de francs soit le résultat de l'absence de budget au début 2018.

Dans les éléments positifs, nous retenons :

- Une bonne maîtrise des biens, services et marchandises
- Une stabilisation des effectifs et des charges de personnel, hors effet Prévoyance.ne
- Une légère diminution de la dette

Pour le reste, les inquiétudes 2017 du PLR restent les mêmes en 2018 et rejoignent en très grande partie les propres appréciations du Conseil d'État :

- Un résultat non conforme aux mécanismes du frein à l'endettement
- Une santé financière qui reste fragile
- Un endettement élevé
- Un volume des investissements insuffisant
- Un bilan et des engagements conditionnels qui génèrent une exposition aux risques élevée.
- Une gouvernance des partenariats (1 milliard) à préciser
- Une comparaison intercantonale nettement en défaveur du canton de Neuchâtel, puisqu'il est l'un des deux seuls cantons suisses à avoir annoncé un déficit aux comptes 2018

Il est clair pour le groupe LR qu'il reste encore un grand chemin à parcourir pour faire disparaître le déficit structurel et atteindre l'équilibre financier. Les points à améliorer sont identifiés et le travail à réaliser connu de toutes et de tous.

Le groupe LR s'engagera de toute ses forces pour que les efforts réalisés se poursuivent et s'intensifient si nécessaire pour atteindre l'équilibre en 2020.

Si notre groupe salue les efforts du Conseil d'État pour que notre canton regagne en attractivité, il n'en reste pas moins que le problème principal se situe du côté des dépenses.

Pour terminer, notre groupe met de grands espoirs dans les réformes fiscales fédérales et cantonales approuvées par notre population ainsi que dans les nouveaux mécanismes financiers en discussion en commission des finances. Nous sommes persuadés que ces deux éléments nous aideront à remettre durablement les finances cantonales sur le chemin de l'équilibre et même à dégager des ressources pour diminuer le poids de la dette et augmenter nos capacités d'investissement.

### **Position du groupe socialiste**

Les comptes qui sont présentés sont des comptes attendus. Bien qu'une embellie conjoncturelle ait été annoncée lors des discussions sur le budget, nous savions que l'année 2018 serait difficile. Les discussions budgétaires s'étaient montrées plus que périlleuses et avaient nécessité beaucoup d'équilibrisme. Ces discussions, dans un premier temps, avaient conduit à l'absence de budget. Absence qui plongea l'administration cantonale, les institutions subventionnées et surtout la population la plus précarisée du canton dans une grande incertitude. Une incertitude voulue par les groupes des partis de droite. Une sorte d'« essai pour voir » dont le groupe socialiste – et le canton – se serait volontiers passé.

Cet épisode a sûrement eu un impact positif pour le résultat des comptes, mais il est difficile de savoir à quelle hauteur. Et ce n'est pas la priorité pour notre groupe. L'incertitude créée par l'absence de budget a interrogé le groupe socialiste et c'est dans ce sens qu'il a fait des propositions durant l'examen du rapport 18.033 Dispositif de maîtrise des finances concernant la marge de manœuvre du Conseil d'État dans une telle situation. Pour notre groupe, les dispositifs doivent être clarifiés.

Un examen plus approfondi des comptes montre que les charges sont maîtrisées. Des charges pour lesquelles de nombreuses mesures d'économie ont été mises en place, dont nous continuerons à suivre la mise en œuvre. Car nous savons que si ces mesures permettent de tendre vers l'équilibre financier voulu par le Conseil d'État, elles ont des répercussions non négligeables sur la population.

Le groupe socialiste observe que les rentrées de revenus sont difficiles à prévoir. Malgré une amélioration de la conjoncture, celles liées aux personnes morales sont en-deçà des prévisions. Cette meilleure conjoncture se remarque par une progression de l'impôt des personnes physiques et par la diminution des personnes ayant recours au chômage. Situation dont nous nous réjouissons si elle ne cache pas une autre situation pénible, celle de personnes ayant recours à l'aide sociale.

Comme chaque année, le groupe socialiste regrette que les investissements prévus n'aient pas été totalement réalisés, bien que cela s'explique en partie par l'absence de budget en début d'année.

Le groupe socialiste approuvera donc les comptes 2018 et la gestion financière du Conseil d'État. Il tient à saluer l'exécutif pour le travail accompli au cours de l'exercice écoulé, rendu d'autant plus difficile de par les importantes restrictions budgétaires intervenues au budget 2018.

Le groupe socialiste profite de l'occasion pour également remercier le personnel de l'administration cantonale ainsi que celui des entités paraétatiques. Toutefois, il s'inquiète de la

santé du personnel de l'administration, qui montre des signes de démotivation en lien avec le manque de moyens et les plans d'assainissement que le Conseil d'État a proposés pour faire face à une situation financière difficile.

### **Position du groupe PopVertsSol**

Le groupe PVS a pris acte des comptes 2018 du canton de Neuchâtel. Il relève que ceux-ci sont meilleurs que le budget et tient à féliciter et remercier tous les collaborateurs qui ont permis d'atteindre ce résultat. Il limitera en revanche ses commentaires à quelques éléments généraux dans la mesure où la nouvelle présentation permet mal des comparaisons avec les années précédentes.

Il relève en outre que les étoiles semblent enfin alignées pour le canton dans la mesure où divers projets routiers et ferroviaires vont attirer des centaines de millions d'investissements de la confédération ces prochaines années et où, pour la première fois depuis longtemps, non seulement le taux de chômage diminue, mais permet également à notre canton de rejoindre d'autres cantons auparavant moins mal lotis que lui. La conjoncture et les efforts politiques déployés commencent peut-être à porter leurs fruits...

À cela, on peut ajouter que le retraitement du bilan d'ouverture effectué conformément aux dispositions de la LFinEC et du référentiel MCH2 a permis entre autres un amortissement important du découvert et de constituer des réserves utiles et intéressantes dont l'accès devrait être assez restrictif en théorie si les réflexions de la commission financière sont suivies et si la réalité économique n'impose pas au monde politique aux affaires ces prochaines années de transiger quelque peu avec les mécanismes mis en place, comme cela est déjà arrivé dans un passé récent...

Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'État a, dans de nombreux secteurs, fait maigrir au-delà du raisonnable les financements et les effectifs des institutions chargées de fournir les prestations attendues par la population, modifié souvent leurs structures pour aller vers un maximum de centralisation (sans toujours prendre soin de tenir compte de toutes les remarques qui venaient du terrain), et introduit des réformes dans l'organisation générale de l'État et sa gestion qui peinent parfois à convaincre même les fonctionnaires les plus dévoués. Et pourtant, le canton fait quand même encore au final un déficit de plus de 30 millions de francs tandis que le gouvernement ne cesse de promettre l'équilibre pour l'année 2020...

Vraisemblablement, les moyens dont l'État sera doté ne vont pas aller en augmentant au vu des baisses fiscales désormais acquises. Ces comptes 2018 illustrent dès lors la hauteur du défi qui attend le Conseil d'État et le Grand Conseil à l'avenir pour maîtriser les finances et assumer ses missions et le degré de confiance qui est demandé à tous pour parvenir à le relever !

Sur le principe, et pour aller de l'avant, nous sommes prêts à suivre le Conseil d'État, mais le groupe PVS n'oubliera pas, aussi, de se poser la question de savoir si les moyens qui ont été retirés de l'offre des services à la population afin de financer l'accompagnement des réformes pourront, celles-ci achevées, être réaffectées à des tâches au service de la population qui sont autant de devoirs de l'État pour préserver une société sereine.

Le groupe approuvera les comptes 2018 et la gestion financière du Conseil d'État et remercie tant l'exécutif que les divers collaborateurs qui se sont mis à disposition de la commission des finances pour les commenter.

### **Position du groupe UDC**

Le groupe UDC accueille le rapport sur la gestion financière 2018 de l'État avec perplexité et inquiétudes :

Perplexité, car si effectivement les comptes correspondent au budget, qu'en aurait-il été s'il n'y avait pas eu 2 mois de blocage en début d'année qui ont fait reporté d'une année l'engagement de certains frais ?

Perplexité, car le résultat est quand-même un déficit de 33 millions de francs et que l'on a du mal à imaginer un équilibre des comptes pour bientôt.

Perplexité, car si le découvert diminue ce n'est dû qu'au retraitement des postes du bilan. (Simple écritures comptables, pourrait-on dire).

Inquiétude, surtout car le compte de résultat d'exploitation laisse apparaître un déficit de 92 millions de francs et que celui-là ne diminue guère d'année en année. Certes nous remercions le

Conseil d'État et l'administration cantonale pour la très bonne maîtrise des charges mais ne doit-on pas se poser la question de savoir ces dernières ne sont pas déraisonnables ?

Inquiétude, car la dette de l'État ne se résorbe pas, et que les systèmes imaginés et qui vont se mettre en place pour les années futures ne laissent pas entrevoir l'idée d'un mécanisme de remboursement, tout au mieux une stabilisation les bonnes années. Que feront les générations futures lorsque le taux remontera ?

Inquiétude, car si les recettes fiscales ont augmenté par rapport à 2017 c'est tout de même trois fois moins que l'augmentation prévue au budget, quand sera-t-il pour 2019 ?

Inquiétude enfin car nous en sommes toujours à des comptes négatifs après tous les trains de mesures d'économie qui ont été lancées ; Ont-ils vraiment été utiles ?

La future réforme fiscale qui s'appliquera en 2020, que le groupe UDC a soutenue car absolument nécessaire pour pouvoir soulager les habitants de notre canton qui s'appauvrissent d'année en année, et leur redonné espoir, fera perdre encore environ 25 millions de francs de recettes à l'État.

Au vu des constatations précédentes il apparaît comme évident qu'un assainissement durable et porteur de réussite pour le développement de notre canton ne pourra passer que par la diminution drastique du déficit du compte d'exploitation de l'État et le remboursement de sa dette, sans cela tout effort risque d'être inutile.

Enfin le groupe UDC, remercie tous les membres de l'administration cantonale pour l'engagement accru qu'ils ont dû fournir afin de répondre aux nouvelles normes du MCH2 et aux demandes nombreuses de notre Grand Conseil, il les félicite pour la qualité de leur travail et leur disponibilité envers nous.

Le groupe UDC acceptera les comptes 2018.

### **Position du groupe Vert'Libéral-PDC**

En préambule, le groupe Vert'Libéral-PDC entend remercier cette année encore l'ensemble des employé-e-s de l'État pour leur travail au service de la collectivité et pour les efforts qu'ils entreprennent dans leurs actions de tous les jours pour améliorer l'efficacité des prestations, dans des conditions souvent difficiles.

Cette année, le débat sur les comptes sera probablement assez insipide, pour plusieurs raisons :

- L'introduction d'un nouveau système comptable en 2018, répondant aux exigences de la LFinEC, rend les comparaisons avec les exercices des années précédentes très difficile, si ce n'est carrément impossible ;
- Le déficit des comptes se rapproche de ce qui avait été prévu au budget : l'amélioration relative du résultat est due notamment à des dépenses réduites en raison de l'absence de budget pour une période assez brève en début d'année, ainsi qu'à une nouvelle insuffisance des dépenses d'investissement (quand bien même le résultat net, qui tient compte de recettes d'investissements, oblige à nuancer un peu le propos).
- Suite aux tourments liés à l'adoption difficile du budget 2018, un dialogue plus constructif s'est engagé entre les groupes politiques, qui a conduit en particulier à travailler à une réforme des instruments financiers, encore en cours au moment de la rédaction de ces lignes.

Sur la base de ces considérations, la lecture que le groupe Vert'Libéral-PDC fait du résultat de l'exercice 2018 est la suivante :

- Malgré des efforts certains dans la maîtrise des dépenses des départements, les problèmes structurels dans la gestion des finances de l'État restent pour l'heure intacts : comme le relève le Conseil d'État dans son rapport (Tome 1, page 10) : « [...] pratiquement aucun budget n'a été bénéficiaire depuis les années 80 au moins ».
- Les finances de l'État restent donc beaucoup trop largement tributaires des fluctuations en matière de rentrées fiscales : l'équilibre n'est atteint que les années fastes en la matière, et les résultats plongent très rapidement dès que la situation économique se détériore et que les rentrées diminuent, tant quant à l'impôt des personnes morales que quant à celui des personnes physiques.
- La conséquence, dramatique, de cette situation, aussi compte tenu des rapports de force politiques, c'est que soit des blocages apparaissent, comme ce fut le cas lors de

l'établissement du budget 2018, soit des compromis sont trouvés, mais au détriment des générations futures, via l'augmentation du découvert.

- Même si la dette, et surtout son service – en raison de l'évolution toujours favorable des taux, ont légèrement reculé, l'endettement de l'État représente une véritable bombe à retardement, liée à l'inévitable remontée future des taux d'intérêt, qui limitera dramatiquement les marges de manœuvre financières des prochaines générations.
- Face à ce constat, on ne peut que saluer la volonté de modifier les mécanismes financiers, afin de « lisser » les effets conjoncturels. Mais ce projet ne pourra pas se limiter à éviter les dérapages futurs ; il doit impérativement s'accompagner d'un effort pour désamorcer la « bombe à retardement » évoquée plus haut, en assainissant autant que faire se peut l'endettement accumulé ces dernières années, en particulier celui qui ne relève pas d'investissements productifs.
- Enfin, le groupe Vert'Libéral-PDC salue également l'idée d'un « programme d'impulsion », pour autant qu'il mette l'accent précisément sur les investissements qui permettront d'améliorer l'attractivité du canton, la création d'emplois – en particulier dans des domaines contribuant à une économie durable – et la domiciliation des personnes qui les occupent.

## **5.2. Vote final**

Le décret portant approbation des comptes et de la gestion financière 2018 a été adopté le 28 mai 2019, à l'unanimité.

Le présent rapport a été accepté sans opposition le 10 juin 2019, par voie électronique.

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

Neuchâtel, le 10 juin 2019

Au nom de la commission des finances :

<i>Le président,</i>	<i>Le rapporteur,</i>
D. HUMBERT-DROZ	D. BOILLAT

---

# Décret

## portant approbation des comptes et de la gestion de l'État pour l'exercice 2018

---

Le Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 10 avril 2019, et de la commission des finances,

décède :

**Article premier** Sont approuvés avec décharge au Conseil d'État, les comptes de l'exercice 2018, qui comprennent :

**a) Le découvert au bilan au 31 décembre 2018 de 530'139'933.97 francs**

**b) Le compte de résultats**

Fr.

Revenus d'exploitation .....	2'091'479'875.22
Charges d'exploitation.....	<u>2'183'945'847.06</u>
<b>Résultat d'exploitation (1)</b> .....	<b>-92'465'971.84</b>
Revenus financiers .....	69'043'307.00
Charges financières.....	<u>21'663'580.26</u>
<b>Résultat financier (2)</b> .....	<b>47'379'726.74</b>
<b>Résultat opérationnel (1) + (2)</b> .....	<b>-45'086'245.10</b>
Revenus extraordinaires.....	11'752'085.51
Charges extraordinaires.....	<u>0.00</u>
<b>Résultat extraordinaire (3)</b> .....	<b>11'752'085.51</b>
<b>Résultat total (1) + (2) + (3)</b> .....	<b>-33'334'159.59</b>

**c) Le compte des investissements**

Total des dépenses .....	80'885'560.52
Total des recettes .....	<u>32'464'328.49</u>
<b>Investissements nets</b> .....	<b>48'421'232.03</b>

**d) Le tableau de flux de trésorerie et les annexes**

**Art. 2** Conformément à l'article 46, alinéa 5 LFinEC, des dépassements de crédits selon détail figurant en annexe du rapport de gestion financière 2018 sont approuvés à hauteur de :

– Compte de résultats .....	115'179'476
– Compte des investissements .....	7'515'000

**Art. 3** La gestion du Conseil d'État, durant l'exercice 2018, est approuvée.

**Art. 4** Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*

## TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	1
<b>2. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION</b> .....	2
<b>3. EXAMEN DES COMPTES ET DE LA GESTION PAR DEPARTEMENT</b> .....	3
<b>3.1. Autorités</b> .....	3
<b>3.2. Autorités législatives</b> .....	4
<b>3.3. Autorités exécutives</b> .....	4
<b>3.4. Autorités de la protection des données et de la transparence (PPDT)</b> .....	4
<b>3.5. Contrôle cantonal des finances (CCFI)</b> .....	4
<b>3.6. Autorités judiciaires</b> .....	5
<b>3.7. Département des finances et de la santé</b> Rapport de la sous-commission .....	6
<b>3.8. Département de la justice, de la sécurité et de la culture</b> Rapport de la sous-commission .....	12
<b>3.9. Département de l'éducation et de la famille</b> Rapport de la sous-commission .....	18
<b>3.10. Département du développement territorial et de l'environnement</b> Rapport de la sous-commission .....	22
<b>3.11. Département de l'économie et de l'action sociale</b> Rapport de la sous-commission .....	27
<b>4. PROPOSITION DE CLASSEMENT</b> .....	39
<b>5. POSITIONS DES GROUPES ET VOTE FINAL</b>	
<b>5.1. Positions des groupes</b> .....	39
<b>5.2. Vote final</b> .....	43
<b>Décret portant approbation des comptes et de la gestion de l'État pour l'exercice 2018</b>	44