

**Rapport de la commission de gestion et des finances  
chargée de l'examen  
des comptes et de la gestion  
du Conseil d'Etat pour l'exercice 2008**

(Du 12 mars 2009)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission de gestion et des finances (CGF) chargée de l'examen des comptes et de la gestion du Conseil d'Etat pour l'exercice 2008.

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

### **Composition du bureau**

Président: M. Claude Borel  
Vice-président: M. Philippe Haeberli  
Rapporteuse: M<sup>me</sup> Claudine Stähli-Wolf

### **Sous-commissions**

1. *Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) – Autorités:*  
M. Bertrand Nussbaumer, président, MM. Olivier Haussener et Jean-Bernard Wälti
2. *Département de la santé et des affaires sociales (DSAS):*  
M<sup>me</sup> Monika Maire-Hefti, présidente (jusqu'à fin juin 2008) puis M. Baptiste Hurni, président, M<sup>me</sup> Claudine Stähli-Wolf et M. Hugues Bertrand Chantraine
3. *Département de la gestion du territoire (DGT):*  
M. Charles Häsler, président, MM. Martial Debély et Gilbert Hirschy
4. *Département de l'économie (DEC):*  
M. Jean-Charles Legrix, président, MM. Adrien Laurent et Philippe Haeberli
5. *Département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS):*  
M. Daniel Schürch, président, MM. Jean-Claude Baudoin et Claude Borel.

## **1. INTRODUCTION**

La commission de gestion et des finances du Grand Conseil (CGF) a maintenu et perfectionné en 2008 son fonctionnement tel qu'elle l'avait défini en 2007.

Ainsi, le rythme de ses réunions a été le même qu'en 2007: elle a consacré le matin précédent chaque session du Grand Conseil à son travail, soit 10 fois sur l'année.

A ces séances, se sont ajoutées celles consacrées spécifiquement aux comptes 2007 et au budget 2009 et bien sûr celles nécessaires au travail des sous-commissions.

La CGF s'est donné des mandats transversaux, comme en 2007, qui touchent le suivi de la situation du personnel (système de remplacement des personnes en congé ou démissionnaires, délai de carence, réduction du nombre de postes de travail, qualité des prestations offertes, conditions de travail), les soumissions publiques lors d'investissements (respect des procédures internes ou de celles des marchés publics, respect des crédits octroyés, clôture des crédits ouverts après usage), et la qualité des informations reçues du Conseil d'Etat et de ses services (qui sont souvent difficiles à vérifier).

Elle a modifié son fonctionnement interne en confiant aux présidents-rapporteurs des sous-commissions le soin de relever durant l'année les points abordés en plénière concernant les départements dont le suivi leur incombe. Le lecteur trouvera donc le compte-rendu de ce suivi dans les rapports des sous-commissions.

La rapporteuse de la CGF a eu pour rôle de restituer les débats d'ordre général et concernant le propre fonctionnement de la CGF.

La CGF a redéfini son rôle afin d'améliorer son suivi de la préparation budgétaire et obtenu d'accompagner le Conseil d'Etat tout au long du processus. Elle a reçu à cet effet des informations actualisées dès le mois d'avril 2008 lors de ses séances mensuelles.

Elle a encore reçu des informations concernant la situation comptable durant le deuxième semestre 2008, le 2 septembre et le 31 octobre. Le Conseil d'Etat lui a présenté les comptes définitifs le 16 février 2009. Elle a débattu des comptes les 2 et 3 mars et adopté le présent rapport le 12 mars 2009.

Son bureau, élargi à un représentant par groupe, s'est réuni à cinq reprises afin de pouvoir proposer des solutions à la plénière concernant le traitement des motions et postulats en souffrance confié à la CGF par le Grand Conseil, et des modifications réglementaires à même d'améliorer son suivi de la gestion.

Concernant ce dernier élément, la CGF a accepté, sur proposition de son bureau élargi, des modifications réglementaires et législatives qui lui permettront, si elles sont retenues par le Grand Conseil, de pousser plus loin ses investigations lorsque des problèmes importants surviennent dans un secteur, qui ne nécessitent pas encore la mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire. A cet effet, elle a collaboré avec la commission législative.

La CGF s'est encore prononcée sur les rapports du Conseil d'Etat concernant les demandes de crédits complémentaires en juin et octobre 2008 comme le prévoit la législation sur le frein aux dépenses et à l'endettement.

Sur le plan général de la gestion, la CGF a abordé les domaines suivants:

Comme déjà relevé, elle a souhaité être mieux associée à l'élaboration des budgets et au suivi des comptes.

Dans ce but, elle a demandé à pouvoir disposer de comparatifs utilisables entre la planification financière votée par le Grand Conseil et l'évolution de la réalité. Dans ce cadre, elle a souhaité que la planification en cours soit actualisée régulièrement faute de quoi aucun suivi sérieux ne lui était possible, car les conditions de fonctionnement changent trop d'une année à l'autre (nouvelles lois fédérales ou cantonales, externalisations, regroupement de services par exemple).

Elle a de plus reçu les premiers éléments de la prochaine planification financière qu'elle va analyser à la lumière de la crise économique qui se dessine.

En relation avec les perspectives financières du canton, elle a approfondi la problématique de la RPT et de ses conséquences négatives prévisibles sur les ressources en provenance de la Confédération. Dans ce cadre, elle a reçu une information plus étendue sur la pratique de la promotion économique cantonale liée à l'arrêté Bonny et les mesures envisagées par le Conseil d'Etat, d'une part pour remédier à ses effets pervers face au calcul de la RPT, et d'autre part pour optimiser la rentabilité de l'impôt sur les personnes morales.

Elle a demandé et obtenu qu'un bilan de législature soit fait afin qu'il puisse être analysé par le plénum lors de la session de printemps dédiée aux comptes 2008.

Face aux perspectives financières inquiétantes liées à la crise de l'économie mondiale et aux effets probables dès 2010 de la RPT, elle a souhaité réfléchir au rôle de l'Etat afin de déterminer politiquement comment les économies qui seront nécessaires devraient être construites. La

réflexion est en cours: une séance aura lieu le 11 mai 2009 qui permettra de discuter avec deux spécialistes de l'IDHEAP.

La CGF a souhaité analyser les résultats de la péréquation intercommunale et du désenchevêtrement des tâches suite aux propositions de report de charges sur les communes faites par le Conseil d'Etat à hauteur de quelque 12 millions de francs dans le cadre du budget 2009. Elle a consacré une séance de travail à cette relecture en compagnie de représentants de la commission "péréquation" et de la commission législative. Une répartition des tâches a été faite avec ces dernières.

Elle s'est interrogée concernant l'équilibre de la Caisse de pensions suite aux externalisations décidées par le Grand Conseil, soit celles du service cantonal des automobiles et de la navigation (SCAN), de l'Hôpital de Perreux et du service médico-psychiatrique pour enfants et adolescents (SMPea) dans le cadre de la création du CNP, de l'Observatoire et de l'Institut de microtechniques (IMT).

Elle a mis en place un système destiné à permettre d'assainir la situation des motions et postulats pendants dans les départements en confiant à chaque sous-commission le soin de les analyser et de faire des propositions à même d'en réduire le nombre (objectif: diminuer la liste de 50 dossiers d'ici la fin de la législature).

Le Grand Conseil a confié à la CGF le soin de passer en revue les commissions que le Conseil d'Etat proposait de supprimer ou de maintenir. Cet examen sera terminé d'ici la fin de la législature.

La CGF a effectué son travail de surveillance dans un bon esprit et remercie les représentants du Conseil d'Etat et les chefs de services pour leur disponibilité et leur transparence.

## **2. CONSIDERATIONS DU CONSEIL D'ETAT**

Contrairement à ce qui avait été annoncé lors de l'évaluation des comptes en septembre 2008, l'Etat de Neuchâtel aura des comptes bénéficiaires. C'est ainsi que, le 16 février 2009, le Conseil d'Etat a présenté le résultat des comptes 2008. Il s'établit comme suit: le compte de fonctionnement présente **un excédent de revenus de 14,6 millions de francs** incluant une attribution de 35 millions de francs respectivement au fonds de la promotion économique, au fonds d'intégration professionnelle ainsi qu'au fonds de l'énergie qui sera réactivé en 2009.

Les ressources de l'Etat lui ont également permis de racheter d'une seule fois les bâtiments du secondaire II qui devaient être payés par tranches durant 11 ans, soit 39 millions de francs.

Enfin, l'excédent de trésorerie permet de diminuer la dette de 66 millions de francs.

### **2.1. Appréciation générale des comptes**

En septembre 2008, le Conseil d'Etat estimait que le déficit aux comptes serait à peine inférieur à celui prévu au budget 2008 (-33 millions de francs), soit un résultat de -29,2 millions de francs. Le delta est donc important.

Pour le Conseil d'Etat, il s'explique, d'une part, par les mesures de compensation prises à l'interne des départements pour limiter les dépassements constatés à l'époque, en particulier pour l'Hôpital neuchâtelois (HNe) et la prévoyance sociale. Deux réserves ont ainsi été découvertes et dissoutes pour 7,7 millions de francs, l'une figurant au bilan de l'HNe et représentant le solde du rachat des hôpitaux au moment de la création de l'Etablissement hospitalier multisite (EHM), et l'autre dans le cadre de NOMAD.

De plus, le Conseil d'Etat a demandé un effort supplémentaire à divers secteurs afin de limiter le plus possible le déficit.

D'autre part, les recettes fiscales se sont avérées meilleures que prévu. Les dernières taxations ont laissé apparaître notamment un doublement des contribuables dont le revenu dépasse 700.000 francs, ce qui a rapporté environ 5 millions de francs de plus d'impôts. Le résultat de l'impôt sur les personnes morales a également été plus élevé que prévu. Compte tenu de l'excellente année 2008 connue par nos industries, l'impact de la crise mondiale en fin d'année n'a pas eu des effets aussi forts sur leur résultat annuel que ne le craignait le Conseil d'Etat.

Lors de la séance dédiée aux comptes le 2 mars 2009, le Conseil d'Etat a encore précisé que les projections concernant les recettes de l'impôt sur les personnes physiques étaient plus difficiles du fait de la structure complexe des hauts revenus. En effet, ces derniers se composent de plus en plus souvent d'un salaire de base complété en fin d'année par des primes ou des participations aux bénéficiaires. Les chiffres figurant dans le budget 2008 puis dans les évaluations comptables intermédiaires sont basés sur les déclarations 2007 qui traduisent les revenus 2006. De ce fait, le décalage est d'au minimum deux ans. Rares sont de plus les contribuables qui demandent une réévaluation intermédiaire de leurs tranches d'impôt lorsque leur revenu a augmenté durant l'année de référence. Une analyse plus fine doit être faite afin de disposer de chiffres plus fiables pour l'établissement des budgets, en relation avec les exigences du frein aux dépenses. Le DJSF est en train d'établir les procédures y relatives.

Les recettes fiscales démontrent ainsi une augmentation de 60,3 millions de francs. La majeure partie est due aux personnes physiques (+34,3 millions de francs), le solde de 11,6 millions de francs provenant des personnes morales. La différence avec l'évaluation de début septembre est ainsi de quelque 40 millions de francs.

Le bon résultat des comptes a permis au Conseil d'Etat de ne pas renouveler certains emprunts arrivés à échéance en 2008 et de consacrer 66 millions de francs au remboursement de la dette. Par ailleurs, les intérêts passifs ont diminué de 4,5 millions de francs.

Concernant les investissements, le Conseil d'Etat relève que, cette année encore, les montants budgétisés n'ont pas tous été engagés (-12,4 millions de francs), ce qui traduit toujours une difficulté à estimer les possibilités objectives qu'auront les services pour mettre en route tous les chantiers souhaités.

Le Conseil d'Etat a constaté de plus dans le domaine des investissements, que des montants non prévus ont été dépensés sans autorisation préalable, contrairement aux règles en vigueur. La liste figure dans son rapport et constituera donc et malheureusement une autorisation rétroactive de dépenses de la part du Grand Conseil.

Moins de dépenses, plus de recettes, voilà la clé qui explique ce bon résultat, lié à une application rigoureuse et bénéfique des règles du frein à l'endettement.

Le Conseil d'Etat estime que le cap doit être maintenu car la crise que traverse l'économie mondiale aura un sévère impact sur l'économie suisse et partant sur celle du canton de Neuchâtel. De plus, la menace que fait peser la répartition de la RPT en 2010-2011 reste réelle et représente une perte potentielle de ressources de quelque 100 millions de francs.

Compte tenu du bon résultat, le Conseil d'Etat propose de constituer des réserves afin de pouvoir faire face aux difficultés que la crise fait peser sur le fonctionnement de l'économie et sur le chômage qui risque d'en découler. Il souhaite de plus pouvoir régler en une seule fois le solde du prêt octroyé par les villes concernant l'achat des bâtiments du secondaire II.

Lors de la séance du 2 mars 2009, le Conseil d'Etat a présenté son bilan de législature. Il estime avoir rempli ses engagements et respecté les priorités qu'il s'était fixées. Le document qu'il publie à ce sujet sous la bannière "Un canton, une vision" relève notamment que la cohésion sociale a été renforcée, que l'économie s'est remarquablement développée, que l'environnement a été préservé, que l'Etat et les institutions ont été modernisés et rendus plus efficaces. Au plan des chiffres, les finances ont été tenues de manière conforme à la planification financière, d'une part grâce aux efforts de réduction des charges, et d'autre part grâce à la très bonne conjoncture. Face aux défis financiers liés à la crise et aux ressources en baisse de la RPT, le Conseil d'Etat constate cependant que l'effort devra être poursuivi par les futures autorités.

## **2.2. Compte de fonctionnement**

Le compte de fonctionnement aboutit à un excédent de revenus de 14,6 millions de francs.

Les principaux éléments qui permettent ce résultat, dont certains sont développés ci-avant, et dont le détail complet figure en page 15 du rapport du Conseil d'Etat, sont:

Sur le plan des ressources humaines, le Conseil d'Etat annonce des économies de 8,2 millions de francs sans la compensation du programme de retraite anticipée. En tenant compte du programme des retraites, l'économie est de 16 millions de francs. Les engagements salariaux ont été remplis.

Concernant les biens, services et marchandises, l'économie se chiffre à 5,5 millions de francs.

Si les subventions destinées à l'HNe, à la prévoyance sociale et au contentieux LAMal sont en augmentation, elles sont compensées par la diminution des aides relatives aux primes d'assurance-maladie, en relation avec la meilleure conjoncture (économie globale: -2,2 millions de francs).

Les dédommagements accordés à d'autres collectivités publiques baissent également (-7,9 millions de francs) suite au rachat des bâtiments du secondaire II et à un trop payé à la HES-SO en 2007.

L'attribution aux financements spéciaux est plus élevée de 40,9 millions de francs en relation avec les montants dédiés au service de l'emploi, au service de l'économie et au service de l'énergie.

Les charges d'intérêts diminuent de 4,5 millions de francs en relation avec la baisse de la dette.

Les amortissements augmentent de 3,5 millions de francs pour les non-valeurs et de 6,6 millions de francs pour les amortissements extraordinaires.

Les recettes fiscales augmentent de 60,3 millions de francs, les revenus des biens augmentent de 8,5 millions de francs suite à la vente d'actions Gansa à Viteos, le produit des amendes et frais de poursuites augmente lui aussi de 11,8 millions de francs.

Les prélèvements aux financements spéciaux sont plus élevés de 5,2 millions de francs alors que les prélèvements à la fortune des fonds sont moins élevés de 12,9 millions de francs. Le recours aux réserves augmente de 18,1 millions de francs incluant la réserve d'HNe citée ci-dessus et celle constituée en 2007 et 2008 pour les prestations AI dans le cadre de la RPT.

### **2.3. Compte des investissements**

Les dépenses nettes d'investissements sont supérieures au budget et s'élèvent à 91,1 millions de francs. Elles incluent le rachat des bâtiments du secondaire II à hauteur de 39,5 millions de francs. Sans cet élément, les investissements sont inférieurs de 12,4 millions de francs, ce qui traduit, cette année encore, la difficulté des services à évaluer correctement les dépenses qui seront réellement consenties durant l'année. Le Conseil d'Etat est déterminé à améliorer cet état de fait.

Le degré d'autofinancement des investissements est de plus de 109%.

Cette année, le Conseil d'Etat a établi la liste exhaustive des dépassements de crédits non autorisés et des crédits engagés hors procédure inclus dans les comptes (liste pages 73 et 74 du rapport du Conseil d'Etat). Leur montant est important et s'élève à 27,9 millions de francs dans le compte de fonctionnement et 11,6 millions de francs au compte des investissements. Le Conseil s'engage à renforcer les contrôles budgétaires afin de réduire au maximum les dépassements ou engagements non autorisés.

### **2.4. Financement**

Le solde de financement fait ressortir la variation de l'endettement net lié au patrimoine administratif.

L'excédent de financement comptabilisé à fin 2008 s'élève à 25 millions de francs. Compte non tenu de la comptabilisation du remboursement des prêts relatifs aux bâtiments du secondaire II, qui ne donneront lieu à des décaissements qu'en 2009, l'excédent de financement s'élève à 64,5 millions de francs.

Deux éléments expliquent l'excédent de financement. Tout d'abord, la marge d'autofinancement (amortissements du patrimoine administratif + solde du compte de fonctionnement + soldes des attributions et prélèvements aux financements spéciaux) est bien plus élevée que prévu (116,1 millions de francs au lieu de 26,1 millions de francs). Ensuite, les dépenses d'investissements (hors comptabilisation des prêts liés aux bâtiments du secondaire II) sont plus faibles que les montants portés au budget.

## **2.5. Evolution de la dette et variation de la fortune (y compris fonds)**

La dette diminue de près de 66 millions de francs. Cette diminution découle de l'excédent de financement grâce auquel l'Etat n'a pas été obligé de renouveler tous les emprunts arrivés à échéance en 2008.

La dette par habitant est à son plus bas niveau depuis 1997, soit 7700 francs, alors qu'elle ascendait à 10.700 francs en 2004, l'essentiel étant lié à l'utilisation de l'or de la BNS à hauteur de 400 millions de francs, ce qui représente 2350 francs par habitant.

Le découvert au bilan diminue quant à lui de 14,6 millions de francs, correspondant à l'excédent de revenus de l'exercice. Le découvert s'élève à 326,7 millions de francs au 31 décembre 2008.

## **2.6. Suivi et évaluation de la planification financière**

Compte tenu des contraintes liées au frein à l'endettement et à la volonté affirmée par le Conseil d'Etat de restaurer l'équilibre des finances à l'horizon 2009-2010, le plan financier de législature avait fixé les objectifs suivants pour l'excédent de charges du compte de fonctionnement:

- 45 millions de francs en 2007,
- 30 millions de francs en 2008.

Grâce à une conjoncture exceptionnelle et une meilleure maîtrise des charges, les objectifs de la planification ont été largement dépassés en 2007 et 2008, puisque ces deux exercices enregistrent – tout comme en 2006 d'ailleurs – des bénéfices au lieu d'excédents de charges.

## **3. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION**

### **Bilan de législature**

Avant d'aborder les comptes 2008, la CGF a brièvement débattu du bilan de législature que le Conseil d'Etat lui a présenté le 2 mars 2009, jour où il l'a également présenté à différents interlocuteurs représentant des services et institutions dépendant du budget de l'Etat, aux partenaires syndicaux ainsi qu'aux médias.

Globalement, la commission estime que le bilan de législature est positif. Certains commissaires ont cependant souligné le caractère un peu trop publicitaire de la brochure. Ils s'attendaient à un bilan plus politique, permettant de réfléchir aux réussites, il y en a incontestablement, mais aussi aux difficultés et aux échecs, qui n'apparaissent pas du tout dans la présentation et existent néanmoins.

Des choix ont été faits qui entraînent des résistances, ce qui est normal, mais le Conseil d'Etat a pris ses responsabilités et des améliorations ont eu lieu. L'Etat change, mais comme pour un paquebot, le changement de direction se fait moyennant une force d'inertie certaine. Une législature n'y pouvait pas suffire.

Parmi les éléments positifs, les fusions de communes sont saluées. De même que les fusions de services entre l'Etat et les communes, même si des améliorations devront encore se faire en la matière.

Certains commissaires auraient souhaité un bilan présentant les résultats du désenchevêtrement et de la péréquation, en particulier en matière fiscale afin de savoir ce que les contribuables ont réellement gagné dans cette opération.

Il est regretté que la situation des services et les difficultés rencontrées par le personnel ne soient pas analysées. Ainsi durant la législature, certaines réformes annoncées ont donné lieu à des réductions de personnel immédiates mais n'ont pas été réalisées ce qui conduit à une impossibilité d'accomplir certaines tâches attribuées à ces secteurs.

Les externalisations posent problème à plusieurs commissaires qui citent HNe, NOMAD, le CNERN, notamment. Dans ce cadre, la population n'est pas forcément si satisfaite que ne le suppose le ton de la brochure.

Une partie de la commission attribue l'essentiel du bon résultat financier à la conjoncture remarquable de ces trois années plutôt qu'aux réformes structurelles. Il est relevé également que l'essentiel des réductions de l'effectif du personnel est dû aux externalisations.

Parmi les réformes en cours qui n'ont pas apporté le résultat escompté mais sont présentées comme des réussites dans le bilan de législature, le programme d'insertion des jeunes de moins de 30 ans émergeant à l'aide sociale et l'accueil de la petite enfance sont cités.

### **Comptes 2008**

Pour la CGF dans son ensemble, les comptes 2008 sont bons. Elle manifeste dès lors sa satisfaction.

Plusieurs d'entre eux attribuent ce résultat aux effets du frein aux dépenses.

La CGF salue l'alimentation des fonds liés à l'économie et à l'insertion professionnelle, en relation avec la crise. Cependant, le Conseil d'Etat ne propose aucune parade concernant la menace liée à la RPT. Cela semble d'autant plus inquiétant que le bon résultat des comptes est en grande partie dû à la conjoncture et que la crise va réduire considérablement la marge de manœuvre de l'Etat.

Plusieurs commissaires sont choqués par le différentiel important entre l'évaluation du mois de septembre 2008, rappelée le 31 octobre 2008, jour de l'examen du budget 2009 en CGF, et le résultat des comptes. Les mécanismes du frein aux dépenses impliquent des évaluations affinées, faute de quoi la CGF ne peut pas faire son travail et le Grand Conseil pas davantage.

Les variations de recettes en fin d'année sont un mécanisme connu qui aurait dû être mieux évalué. De plus, certaines non-dépenses qui ne figuraient pas dans les évaluations de septembre-octobre surprennent car elles auraient dû être identifiées. Il s'agit d'un montant de 6 millions de francs de charges de personnel en moins, qui ne peut résulter uniquement des trois derniers mois de l'année, et d'un montant de 9 millions de francs d'économie dans le cadre des subventions aux primes d'assurance-maladie en relation avec la bonne conjoncture: elles ne peuvent donc pas avoir été ignorées durant l'année et auraient dû faire partie des projections de juin et septembre.

Le refus heureux du report de charges sur les communes par le plénum lors du vote du budget 2009 apparaît aujourd'hui sous un éclairage financier bien différent de celui qui a été présenté par le Conseil d'Etat lors des débats.

Les investissements budgétisés n'ont pas tous été engagés. De plus, le rapport du Conseil d'Etat énumère de nombreux engagements financiers et crédits qui n'ont pas été autorisés par le Conseil d'Etat. Certains commissaires se demandent s'il s'agit là des effets d'une politique de ressources humaines trop restrictive impliquant qu'il n'y a pas suffisamment de personnes à même de suivre les dossiers correctement. La question de l'évaluation des enveloppes est également peut-être en cause et mériterait elle-aussi d'être affinée.

### **3.1. Compte de fonctionnement**

Certains commissaires estiment que le décompte des effectifs est difficile à suivre. Le Conseil d'Etat annonce des économies de personnel mais certains tableaux montrent le contraire, en particulier le tableau établi au 31 décembre 2008.

*Le Conseil d'Etat reconnaît la difficulté. Il s'agit en fait d'un arrêt sur image qui ne permet pas un suivi objectif. Peut-être faudrait-il davantage travailler sur les moyennes annuelles. De plus, au plan des chiffres, toutes les mesures sont comptabilisées (indexation, délais de carence, retraites anticipées), ce qui rend relativement complexes les comparaisons.*

Certains commissaires constatent que l'ambition affichée par le Conseil d'Etat d'intégrer les femmes à tous les niveaux de la hiérarchie ne s'est pas concrétisée. Il apparaît clairement qu'elles sont toujours aussi peu nombreuses aux postes à responsabilités, et toujours aussi nombreuses dans la partie inférieure de l'échelle salariale.

*Le Conseil d'Etat admet cet échec relatif et cherche toujours à améliorer les choses.*

*Suite à différentes remarques concernant la gestion du personnel en général, et les difficultés éventuelles y relatives, le Conseil d'Etat rappelle qu'il ne pilote pas à l'aveugle et octroie les moyens humains aux services lorsqu'il l'estime nécessaire (service des bourses en 2007, naturalisations en 2008, service vétérinaire,...).*

La question est posée de l'augmentation du contentieux général qui passe de 70 à 83 millions de francs.

*Il s'agit du contentieux fiscal qui est en particulier influencé par la bascule d'impôts entrée en vigueur en 2005 ainsi que par l'accélération des taxations.*

Au niveau de l'imposition des personnes morales, il est demandé que la différence entre la masse fiscale prise en considération par l'impôt cantonal et communal et par l'impôt fédéral direct, respectivement 3,2 milliards de francs et 8,3 milliards de francs soit explicitée.

*Les règles de taxation sont différentes à ces deux niveaux. Au niveau cantonal, les holdings et les sociétés de domicile bénéficient par exemple de taux privilégiés et pas sur le plan fédéral.*

### **3.2. Compte des investissements**

La CGF exprime sa désapprobation que cette année encore, les investissements budgétisés n'aient pas été tous dépensés. Comme déjà relevé aux comptes 2007, les mécanismes du frein limitent les possibilités d'investir et dès lors, une solution doit impérativement être trouvée.

Un commissaire propose qu'un fonds soit créé qui permettrait de conserver une année ou deux les montants non-dépensés, comme cela se fait en Valais. Il souhaite déposer un projet de loi permettant d'introduire cette nouvelle pratique.

*Le Conseil d'Etat serait ouvert à étudier la proposition d'un fonds de réserve limité dans le temps car il souhaite aussi que le problème des mauvaises prévisions en matière d'investissements trouve une solution.*

## **4. EXAMEN DES COMPTES ET DE LA GESTION PAR DEPARTEMENT**

### **4.1. Autorités**

#### **4.1.1. Rapport de la sous-commission DJSF sur les comptes**

##### *4.1.1.1. Généralités*

La sous-commission a examiné les comptes 2008 en date du 19 février 2009, en présence du chancelier. Vu son prochain départ à la retraite, la discussion s'est notamment orientée vers un bilan général de l'évolution de la fonction.

La chancellerie fait office d'état-major du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. Les tâches liées au Grand Conseil se sont considérablement développées ces dernières années. Les tâches transversales, en lien avec les secrétariats généraux des départements, sont en augmentation.

Au niveau du Conseil d'Etat, les tâches centrées sur la communication sont en augmentation importante: 89 conférences de presse ont été organisées en 2008.

##### *4.1.1.2. Groupes de dépenses*

#### **Biens, services et marchandises**

La fusion des économats et centres d'impression au service du matériel et des imprimés (SEMI) a permis des économies significatives. La professionnalisation du secteur des achats est indispensable. Un second acheteur professionnel rattaché au SEMI sera prochainement engagé. Il fera office de coordinateur au niveau des achats pour les cinq départements de l'administration cantonale. Les acquisitions de matériel représentent un montant d'environ 100 millions de francs par année pour l'ensemble de l'administration.

Les membres de la sous-commission saluent cette réorganisation et sont convaincus que des économies substantielles peuvent être dégagées, suite à cette professionnalisation des achats.

#### 4.1.1.3. Conclusions

Les membres de la sous-commission souhaitent une heureuse et longue retraite au chancelier.

#### 4.1.2. Rapport de la sous-commission DJSF sur la gestion

##### Conseil d'Etat

Les membres de la commission regrettent vivement le retard apporté à la révision de la loi sur la retraite des conseillers d'Etat. Ils ont appris avec satisfaction que le projet est à l'examen du Conseil d'Etat et souhaitent qu'il puisse être soumis rapidement au Grand Conseil.

C'est avec une certaine surprise qu'ils ont appris qu'il n'était pas tenu de procès-verbal détaillé des séances du Conseil d'Etat et se demandent si un changement de pratique ne devrait pas intervenir.

#### 4.2. Département de la justice, de la sécurité et des finances

##### 4.2.1. Rapport de la sous-commission sur les comptes

###### 4.2.1.1. Généralités

La sous-commission s'est réunie en date du 19 février 2009, dans le bureau du secrétaire général pour examiner les comptes 2008. Deux membres étaient présents. Cette séance s'est déroulée en présence de M. Jean Studer, conseiller d'Etat, du secrétaire général du département, du chef du service financier, de l'adjoint au chef du service financier et du chef du service des contributions.

Les membres de la sous-commission remercient le Conseil d'Etat et les chefs de service concernés pour le travail considérable et rapidement fourni, afin de mettre les comptes et les rapports à disposition des députés dans les délais prévus.

Les membres de la sous-commission saluent le respect du budget. Ils expriment leur reconnaissance au Conseil d'Etat, aux chefs de services et à tous les collaborateurs pour les efforts fournis pour respecter le cadre qui avait été posé.

##### Enveloppe attribuée du DJSF

La lecture des chiffres du DJSF est toujours difficile dans la mesure où le département enregistre des éléments sur lesquels il n'a aucune prise directe, comme les recettes fiscales, les intérêts de la dette et des mouvements de trésorerie. Pour obtenir l'enveloppe du DJSF, il faut donc déduire ces éléments des charges nettes figurant au rapport à l'appui des comptes. Le tableau ci-dessous donne un aperçu global de ces calculs qui permettent de comparer les charges nettes figurant dans les comptes 2008 à "l'enveloppe en charges nettes" du DJSF. Cette enveloppe regroupe les mouvements financiers qui relèvent en priorité de la responsabilité du département et sur lesquels il agit réellement.

##### Situation générale et aperçu d'ensemble

	Comptes 2008	Budget 2008	Différence	Comptes 2007
Charges brutes	253.7	247.1	6.6	238.5
Revenus	1'310.9	1'236.9	74.0	1'198.7
Charges nettes	-1'057.2	-989.8	-67.4	-960.2
Charges/Revenus hors-enveloppe	-1'167.3	-1'099.6	-67.7	-1'075.0
<b>Enveloppe en charges nettes</b>	<b>110.1</b>	<b>109.8</b>	<b>0.3</b>	<b>114.8</b>

On constate que les charges brutes sont supérieures au budget de 6,6 millions de francs. Les revenus sont quant à eux supérieurs de 74 millions de francs par rapport aux prévisions budgétaires, ce qui explique l'écart des charges nettes entre le budget et les comptes 2008.

Si l'on déduit les montants comptabilisés hors enveloppe, les charges nettes du département s'élèvent à 110,1 millions de francs, contre 109,8 au budget. L'enveloppe en charges nettes

diminue ainsi de 4,7 millions de francs entre les comptes 2007 et 2008. Cette diminution tient essentiellement à la comptabilisation hors enveloppe des pertes sur débiteurs au service de la justice (rubrique 330010) pour un montant total de 5,2 millions de francs alors que cette somme était par le passé directement déduite des amendes sous rubrique 437000. Comme en 2007, les comptes 2008 incluent au service des ressources humaines de l'Etat (SRHE) la comptabilisation de 7,7 millions de francs de prestations versées au titre du programme d'encouragement à la retraite anticipée pour l'ensemble de l'administration. Contrairement au budget 2008, les économies générées par ce programme sont imputées dans les comptes des services. Au final, les comptes du DJSF sont conformes au budget 2008.

### Résultats généraux

Déduction faite des recettes déterminantes de l'Etat, les comptes 2008 du DJSF sont supérieurs de 0,3 million de francs au budget 2008, en charges nettes:

- les charges brutes des comptes 2008 sont supérieures de quelques 8 millions de francs au budget 2008. Elles incluent, comme relevé, les prestations versées dans le cadre du projet d'incitation à la retraite anticipée à hauteur 7,7 millions de francs.
- les revenus sont quant à eux supérieurs de quelque 7,7 millions de francs par rapport au budget 2008. Cette augmentation est principalement due au groupe 43 (contributions) qui n'inclut plus, dans les comptes du service de la justice les pertes sur débiteurs qui représentent 5,2 millions de francs.

#### 4.2.1.2. Groupes de dépenses

Les charges nettes sont supérieures de 0,31% au budget 2008. Les recettes représentent 38,8% des dépenses brutes (36,1% dans le budget 2008).

Principales variations, par groupes de charges et de revenus, entre les comptes et le budget:

- les charges de personnel sont supérieures au budget de 5,6 millions de francs, pour une grande part en raison du financement des retraites anticipées (7,7 millions de francs);
- les biens, services, marchandises (groupe 31) sont supérieurs au budget de 0,5 million de francs;
- les parts aux contributions sans affectation (groupe 34) sont supérieures de 1,6 million de francs; il s'agit ici des parts communales aux amendes, à mettre en relation avec le groupe 43;
- les dédommagements aux collectivités publiques (groupe 35) sont quant à eux inférieurs au budget de 305.828 francs, principalement au service de la justice.

### Effectifs

*Evolution des effectifs du DJSF de 2005 à 2009 en équivalents plein temps (EPT), y compris magistrats*

Années	Comptes	Budgets	Différence entre	
			Budgets et comptes	Budgets annuels
2005	884.8	887.8	-3.0	6.8
2006	877.6	894.6	-17.0	50.3
2007	909.6	944.9	-35.3	30.6
2008	986.4	975.5	11.0	40.3
2009		1'015.8		

La réforme de l'État a fortement influencé l'effectif du département, comme l'illustre le tableau ci-dessus. On rappellera en préambule que le budget 2008 intégrait les mesures suivantes:

- créations de nouveaux postes pour 4,0 EPT plus 1 magistrat pour le Tribunal administratif;

- remplacements ordinaires, modifications de taux d'activité et autres suppressions de postes liés à des réorganisations entraînant une baisse de l'effectif de 15,3 EPT (auxquels s'ajoute 0,2 magistrat);
- remplacements de nature anticipée concernant les aspirants de la police cantonale, au nombre de 10 EPT pour 2008;
- transferts internes à l'Association des communes neuchâteloises (ACN) entraînant une diminution nette de 2,9 EPT, comme le transfert de l'office de perception et de l'office cantonal des documents d'identité du service financier au service de la justice et au service des contributions, du personnel chargé de gérer le Recueil systématique du service du Grand Conseil au service juridique et du transfert du centre d'impression du service informatique au nouveau service du matériel et des imprimés, à la chancellerie;
- transferts interinstitutionnels entraînant une augmentation d'effectifs de 24,2 EPT, en raison du projet de police neuchâteloise, de l'intégration du service informatique de la Ville de La Chaux-de-Fonds au service informatique.

Les nouveaux postes à charge de tiers totalisent 9,8 EPT; 5,0 EPT, dont les salaires sont pris en charge par le Fonds de réforme des structures de l'État (FRSE, 2 magistrats, 3 collaborateurs administratifs) concernent l'assainissement du Tribunal administratif, pour une durée limitée à deux ans; 4,0 EPT (0,6 au secrétariat général et 3,4 à la caisse de pensions) sont engagés dans le projet de réorganisation de la caisse de pensions de l'Etat et le projet caisse de pensions unique; enfin, 0,8 EPT, au service des ressources humaines, est pris en charge, pour une durée limitée par le FRSE.

Les effectifs des comptes 2008 au 31 décembre sont supérieurs de 10,97 EPT nets par rapport au budget. Ils sont plus élevés de 24,4 EPT en raison de réorganisations menées en cours d'année ou de renforcements temporaires dans les unités suivantes:

- ministère public (+1,0 EPT): création d'un poste de procureur, non prévu au budget 2008, suite à l'adoption du rapport 07.050 à l'appui d'un projet de loi portant modification du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) et d'autres lois;
- service de la justice (+9,7 EPT): renforcement pour améliorer les encaissements dans les domaines des créances judiciaires (+1,6 EPT dès fin 2007), des amendes (+3,6 EPT limités à fin 2009), et du rattrapage des retards en matière de naturalisation (+4,5 EPT limités à fin 2009);
- police cantonale (+7,85 EPT): opération qui n'avait pas été prévue dans le budget, reprise de 12 policiers de la Ville de Neuchâtel durant le 1<sup>er</sup> semestre 2008; renforcement de 3,1 EPT dans le secteur des amendes, dont 1,2 limité à fin 2009;
- service des contributions (+3,75 EPT): reprise des activités de perception de Colombier et de Neuchâtel qui n'avait initialement pas été planifiée dans le budget 2008;
- caisse de pensions (+2,0 EPT): réorganisation et optimisation de la CPEN en prévision de la future caisse de pensions unique.

A ceci s'ajoute la création de 0,6 EPT à l'office du contentieux pour le suivi des créances liées aux amendes, dès le mois de juillet 2008. Pour rappel, les augmentations d'effectifs liées aux amendes sont consécutives, d'une part, à l'implantation de nouveaux radars dans le cadre du projet de police neuchâteloise, d'autre part, à la nécessité de revoir le processus de gestion des amendes et de l'optimiser.

Ces augmentations sont en partie compensées par une diminution d'effectif de 13,43 EPT par rapport au budget 2008, dans 13 unités du DJSF, en raison des délais de carence, de suppression de postes créés pour une durée déterminée, comme au secrétariat général et d'autres mesures de gestion des effectifs.

#### **Relation entre les recettes liées à des prestations et les effectifs du DJSF**

Une bonne part des augmentations liées à des transferts de personnels communaux est couverte par des recettes liées qui figurent sous les groupes 43, 45 ou 49. En raison des engagements pris envers les communes et le personnel communal transféré à l'Etat, ces projets ont aussi généré des surcoûts temporaires appelés à se résorber et pris en charge, de manière transitoire, par le FRSC, comme cela a été le cas pour le projet de police neuchâteloise.

Les recettes liées à des prestations sont des montants encaissés par des unités du DJSF en échange de prestations facturées dans le cadre de mandats/contrats de prestations, comme c'est

le cas au service informatique avec la Ville de La Chaux-de-Fonds ou à la police. Ces recettes résultent notamment de la somme des rubriques suivantes:

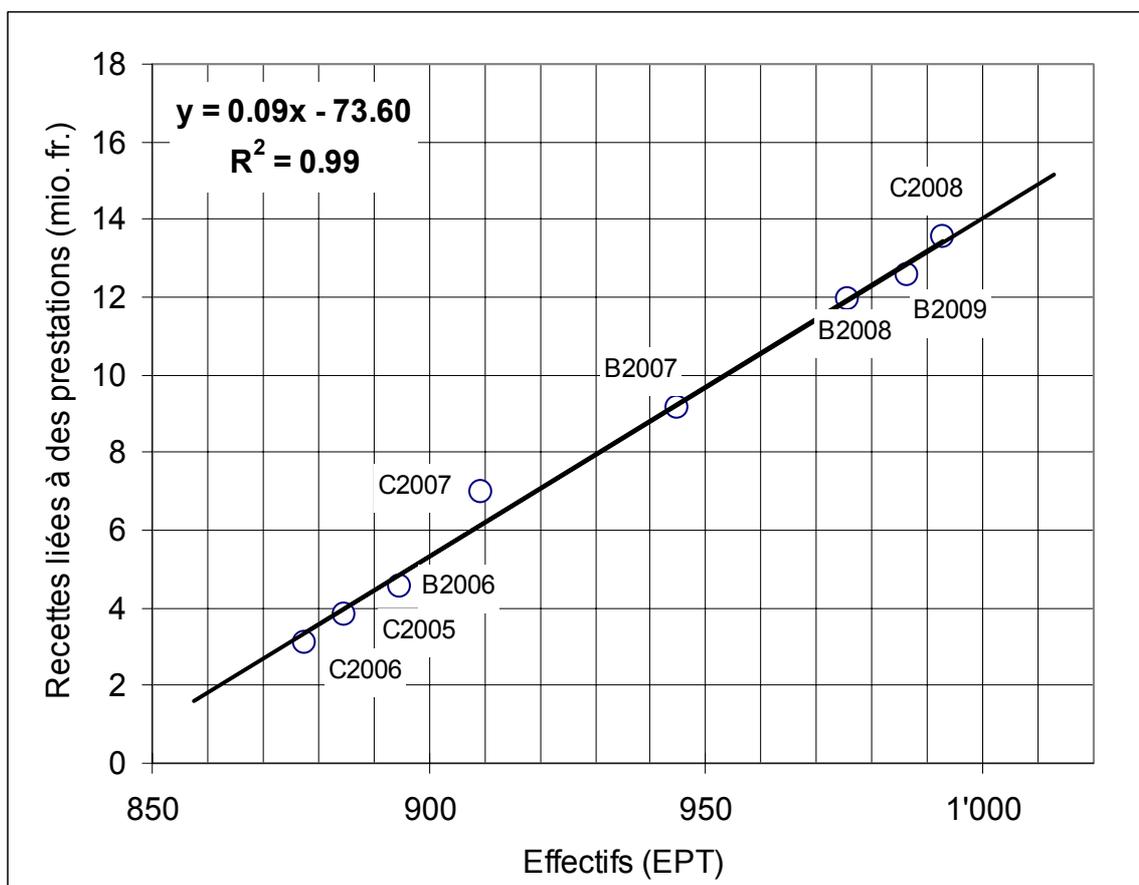
- dédommagements nets qui résultent de la soustraction des dédommagements versés à des collectivités publiques (groupe 35), des dédommagements reçus de collectivités publiques (groupes 45);
- imputations internes qui figurent sous rubrique 490800 du service informatique de l'entité neuchâteloise.

Les recettes liées à des prestations sont mises en relations avec les effectifs prévus dans les budgets et ceux arrêtés au 31 décembre qui figurent dans les comptes. Les effectifs sont exprimés en EPT. Ces indicateurs sont toutefois imparfaits car on ne peut pas comparer dans l'absolu l'effectif du budget, qui constitue une moyenne théorique annuelle, à celui du 31 décembre qui est un arrêt sur image. Théoriquement, il faudrait préférer à ce dernier l'effectif réel annuel moyen qui serait une meilleure base de comparaison avec l'effectif au budget.

Sur la figure ci-dessous, on constate toutefois une corrélation quasiment parfaite entre l'évolution des effectifs et celle des recettes liées à des prestations. On peut en déduire que les augmentations d'effectif ont été systématiquement liées à la facturation de prestations à des tiers, ce qui démontre que le DJSF tend à devenir un centre de prestations. L'augmentation observée pour les années 2007 et 2008 est la conséquence directe des réformes mises en œuvre, comme celle de la police unique, en 2007, et le regroupement des services informatiques de l'Etat et de La Chaux-de-Fonds, en 2008. Elle reflète également les projets ponctuels que dirige ou qu'appuie le département, avec un financement assuré par des tiers, comme le projet de caisse de pensions unique.

Les membres de la sous-commission se déclarent satisfaits de constater que l'accroissement de personnel est directement corrélé avec l'augmentation des recettes liées à des prestations nouvelles. Ils constatent avec satisfaction que le service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN), ainsi que la police deviennent des centres de prestations.

*Relation entre les recettes liées à des prestations et les effectifs:*



Compte des investissements  
Planification des investissements 2007

	Montants	Bilan au 31.12.07	C2008			B2008		
			Dépenses	Recettes	Net	Dépenses	Recettes	Net
Crédits accordés								
- Compétence GC	39.696.300	5.083.553	1.183.560		1.183.560	4.130.000		4.130.000
- Compétence CE	4.749.100	3.129.423	2.745.419	363.582	2.381.837	2.034.100		2.034.100
Crédits à solliciter								
- Compétence GC	10.000.000					350.000		350.000
- Compétence CE	800.000					100.000		100.000
<b>Totaux</b>	<b>55.245.400</b>	<b>8.212.976</b>	<b>3.928.980</b>	<b>363.582</b>	<b>3.565.398</b>	<b>6.614.100</b>		<b>6.614.100</b>

Pour les crédits de la compétence du Grand Conseil, 1.183.560 francs, en dépenses nettes, ont été investis sur 4.130.000 francs prévus au budget 2008.

2.381.837 francs de crédits de la compétence du Conseil d'Etat ont été dépensés, en valeur nette, soit un montant supérieur aux 2.034.100 francs prévus au budget.

Les membres de la sous-commission regrettent l'écart important entre les investissements effectués et ceux qui étaient budgétisés au niveau des crédits de la compétence du Grand Conseil. Une attention particulière doit être portée lors de l'élaboration du budget des investissements; seuls les investissements qui se feront très probablement durant l'exercice doivent y figurer.

#### 4.2.1.3. Examen de détail

##### Police cantonale

###### Compte 434210, Escortes et enquêtes

Les membres de la sous-commission sont informés de l'accord intervenu entre le Conseil d'Etat et les responsables du FC Xamax Neuchâtel et le Hockey-club de La Chaux-de-Fonds. Le principe d'une facturation des coûts supplémentaires est reconnu par ces clubs. La facturation se fera à la fin de la saison et prendra en compte les efforts fournis par les clubs pour assurer eux-mêmes la sécurité. Le respect des consignes de l'Association suisse sera également pris en compte. Ces clubs ont entamé une procédure devant le Tribunal fédéral contre la révision de la loi. Ils viennent d'être déboutés. Le Conseil d'Etat est dans l'attente des considérants du jugement.

Ils saluent également le bon déroulement des événements sur sol neuchâtelois pendant l'Euro 08. Ils ont appris avec satisfaction que le total des charges pour la police se monte à 595.274,70 francs alors qu'un montant de 934.900 francs avait été budgétisé. Le financement des inconvénients pour les collaborateurs de la police cantonale a été réglé, à satisfaction de toutes les parties.

##### Service de la justice

###### Compte 330010, pertes sur débiteurs

Une perte de plus de 5 millions de francs a été comptabilisée, tenant compte d'un nombre important d'amendes qui n'avaient pas été facturées ou dont l'encaissement n'était plus possible en raison de la prescription. Les membres de la sous-commission prennent acte que cet amortissement est exceptionnel et que cette situation ne se reproduira plus.

##### Service des contributions

###### Compte 400300, impôt direct des personnes physiques

La sous-commission se réjouit de l'accroissement significatif de cet impôt et du quasi-doublement du nombre de contribuables dépassant les 700.000 francs de revenus annuels. Ils s'étonnent par contre que cet écart n'ait pas été perçu lors de l'évaluation des comptes à fin septembre 2008 et

ont demandé des renseignements complémentaires, qu'ils ont obtenus de la part du chef du service des contributions. Voici les points principaux de sa note:

### **Budget 2008**

*Préalablement, nous nous permettons de rappeler quelques éléments. Lorsque le budget 2008 est établi, en 2007, nous contrôlons les déclarations de l'année 2006. Les acomptes facturés dans le premier semestre 2007 sont principalement calculés sur les chiffres des taxations de l'année 2005 (contrôlées en 2006). Seul environ 5% de la population demande des adaptations de tranches au tout début de l'année, tenant compte d'un changement de situation pour l'année 2007.*

*Au fur et à mesure de l'avancement des travaux de taxation (contrôle et saisie des taxations 2006) le chiffrage des tranches (montant qui sera repris pour le calcul des tranches pour le deuxième semestre) est adapté à la nouvelle taxation (2006). Ce montant du chiffrage adapté représente la plus grande partie des recettes fiscales. A ce chiffre, nous additionnons le résultat de la taxation correspondant à la différence entre les notifications de la taxation et le chiffrage retenu l'année suivante. Pour l'année 2007, cela correspond au solde entre la taxation 2006 et le chiffrage 2006 arrêté au bouclage en janvier 2007 (acomptes 2006 qui correspondent souvent au résultat de la taxation 2005).*

### **Recettes personnes physiques**

*Nous oublions souvent que l'adaptation des salaires se fait sur la base de l'année écoulée avec un décalage d'un an. En effet, si nous prenons l'exemple des salaires 2006, ils sont fixés sur la base de la conjoncture 2005, alors que les salaires 2007 sont déterminés sur la conjoncture 2006. Dans ce cas, la conjoncture a commencé à s'améliorer en 2005, alors qu'en 2006 elle a été excellente, sans tenir compte que celle de 2007 a été encore meilleure. Ceci se traduit par une augmentation des salaires 2006 moins élevée que celle de 2007 puisque la conjoncture 2006 était nettement meilleure.*

*L'impact au niveau des recettes fiscales de l'augmentation des salaires ne se perçoit que deux ans après, puisque ces revenus ne sont "taxés" que l'année qui suit. Exemple: l'impact de la conjoncture 2006 sur les salaires ne se voit qu'en 2008 puisque c'est l'année où nous traitons les déclarations 2007.*

*Dans la catégorie des personnes physiques, nous avons une partie des contribuables qui ont des revenus élevés et qui varient énormément. Ce sont soit des actionnaires de PME soit des dirigeants d'entreprise au bénéfice de bonus ou de plan d'options. Pour ces personnes, il est très difficile de déterminer la variation des revenus.*

### **Analyse des dossiers de contribuables importants**

*Pour ce genre de contribuables, les dossiers sont traités au cours de la deuxième partie de l'année 2008. Ils sont nettement plus importants et rapportent sensiblement plus en termes d'impôt. Les déclarations de contribuables avec des revenus élevés (responsables de personnes morales, indépendants, cadres dirigeants) sont fréquemment déposées dans la deuxième partie de l'année.*

*De plus, par rapport à l'exercice précédent, nous constatons que le nombre de personnes avec un revenu supérieur à 700.000 francs est passé de 45 à 80, se traduisant par une augmentation de plus de 5.000.000 francs du produit de l'impôt cantonal pour cette seule catégorie.*

### **Analyse des dossiers fiscaux des 40 plus gros contribuables**

*En analysant les listes nominatives des taxations effectuées entre le 1<sup>er</sup> août 2008 et le bouclage, nous constatons que 40 contribuables ont reçu des bordereaux soldes pour un total de plus 4.400.000 francs (différence entre les acomptes 2007 et leur taxation), soit en moyenne une variation par dossier de 110.000 francs d'impôt. Ces 4.400.000 francs sont en plus repris pour l'adaptation du chiffrage 2008 (acomptes 2008).*

*Par cet effet cumulatif, nous obtenons une augmentation de 8.800.000 francs dans les comptes. Ces 40 dossiers confirment l'évolution extrêmement positive du nombre de contribuables dans la catégorie des revenus imposables supérieurs à 700.000 francs. De telles variations sont totalement exceptionnelles et ne peuvent être ni anticipées ni prises en compte lors d'une évaluation à fin juillet 2008.*

*Nous avons constaté que les personnes dont le revenu avait fortement évolué bénéficiaient de rémunérations liées soit à des bonus, soit à des plans de participation (actions, options). Ces éléments de salaire correspondent dans certains cas à plus de trois fois le salaire de base. Les cadres des sociétés bénéficiant chaque année d'attributions d'options ou d'actions réalisent*

*d'importants revenus sur un ou deux ans en vendant leurs options ou leurs actions. Ce phénomène est accentué si les années précédant la réalisation de ces bénéfices ont été moyennes au niveau conjoncturel. Ce qui a été le cas de 2002 à 2005.*

*Le canton de Neuchâtel a toujours prôné l'imposition lorsque les bénéfices sont réalisés. Ceci engendre de grandes fluctuations de revenus de plusieurs centaines de milliers de francs. Ces variations ne peuvent en aucun cas être prévues. Les contribuables ont tendance à adapter leurs tranches lorsque leurs revenus baissent et rechignent à les adapter dans le cas contraire.*

*Pour les 40 plus gros dossiers, nous constatons une augmentation de revenus de près de 21 millions. Nous rappelons que ces dossiers ont été traités depuis le mois de septembre 2008 et qu'une grande partie de cette augmentation est liée à l'obtention de bonus, de salaires complémentaires ou à la réalisation de bénéfices engendrés par la vente d'options ou d'actions.*

*En conclusion, nous constatons que lorsque la conjoncture est excellente, la fluctuation de la rémunération est très grande, ce qui engendre pour une minorité de cas une variation de recettes considérable. Ce phénomène de fluctuation peut être dans une moindre mesure comparable à celui des personnes morales.*

#### **L'écart entre les comptes 2008 et les prévisions s'explique donc:**

- la forte augmentation des revenus très élevés pour une quarantaine de gros dossiers, dont également un gros gain de loterie et*
- une évolution également positive sur les dossiers traités dans la deuxième partie de l'année, pour lesquels l'augmentation du revenu, était aussi plus élevée que la moyenne des dossiers traités avant l'évaluation intermédiaire du mois d'août 2008.*

#### **Autres catégories de contribuables**

*Pour les indépendants, les revenus fluctuent énormément et rapidement au même titre que les personnes morales. La variation des recettes fiscales durant l'année 2008 les concernant a été difficile à maîtriser puisque l'avancement des travaux de taxation n'était pas le même que celui des années antérieures. En effet, il a fallu remplacer quatre taxateurs sur dix en 2008 ce qui a engendré un ralentissement de la taxation. L'évolution des revenus concernant ces contribuables est très importante.*

*Les rentes AVS sont adaptées tous les deux ans pour les années impaires, provoquant une augmentation de revenus chaque deux ans. La plupart du temps les revenus sont stables. Seule la fortune peut évoluer, mais avec très peu d'influence sur les recettes totales.*

#### **Comparaison avec les prévisions de la Confédération**

*Nous constatons également que pour la Confédération, la détermination des recettes fiscales est un exercice difficile puisque l'écart entre les recettes 2008 et le budget s'élève à plus de 5,9 milliards de francs sur un total de 63,9 milliards de francs, soit un écart de presque 11% !*

*Cet écart est au niveau cantonal entre le budget et les comptes se monte à 4,8%, ce qui reste relativement précis. L'écart est plus important pour l'impôt direct des personnes morales, à savoir 10,5%. Il faut également rappeler qu'une variation de 1% des recettes fiscales des personnes physiques équivaut à environ 7.000.000 francs.*

*D'autre part, il faut prendre en considération que les contribuables demandent régulièrement une adaptation de leurs acomptes d'impôt lorsque les revenus sont à la baisse; cette possibilité est nettement moins utilisée lorsque les revenus sont à la hausse.*

*Une part importante de l'écart s'explique par la taxation de dividendes, d'options et de bonus. Ces pratiques sont plus fréquentes. Il faut donc s'attendre à une augmentation de la variation de l'impôt direct des personnes physiques.*

*En commission, une discussion a également eu lieu sur la question des remises d'impôt, décidée par le chef du Département. Le montant de ces remises est souvent très faible et insuffisant, en particulier pour les personnes au bénéfice de l'aide sociale. Il a été confirmé qu'un dialogue est en cours entre le Département et le service de l'aide sociale à ce sujet.*

#### **SIEN**

*Les membres de la sous-commission apprennent avec satisfaction que l'intégration des collaborateurs du service informatique de La Chaux-de-Fonds s'est fait rapidement et sans difficulté particulière. Ils souhaitent que les discussions en cours avec la Ville de Neuchâtel et le Centre électronique de gestion puissent aboutir.*

## **4.2.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion**

### **4.2.2.1. Généralités**

Durant l'année 2008, la sous-commission s'est réunie à six reprises. Deux séances ont été consacrées à l'examen des comptes 2007 et du budget 2009. Quatre séances ont été spécifiquement agendées pour examiner certains services du département sous l'angle de la gestion. En préambule, nous voulons remercier le chef du Département, M. Jean Studer, ainsi que ses proches collaborateurs pour leur disponibilité et pour la qualité des informations qui nous ont été transmises. Nous remercions également tous les collaborateurs rencontrés durant les visites dans les services, qui ont répondu avec compétence et transparence à toutes nos questions.

### **4.2.2.2. Services visités**

En date du 12 juin 2008, la sous-commission s'est rendue au service des ressources humaines. Elle a ensuite rencontré les collaborateurs responsables du service cantonal des contributions. Une nouvelle séance au sujet des contributions a eu lieu le 30 octobre 2008.

En date du 19 juin 2008, la sous-commission a rencontré les responsables du service de la justice et du service juridique, afin d'être informée sur l'importante réorganisation judiciaire prévue. Une séance supplémentaire est prévue avant la fin de la législature pour poursuivre la réflexion à ce sujet.

En date du 8 décembre 2008, la sous-commission a rencontré les responsables du service de la justice, pour être informée de la réorganisation de ce service ainsi que du processus des amendes.

Enfin, une séance a eu lieu le 13 janvier 2009 concernant la réorganisation de la lutte contre le feu.

Toutes ces séances ont eu lieu en présence du conseiller d'Etat Jean Studer, ainsi que du secrétaire général du DJSF.

#### **Ressources humaines**

Une information détaillée nous a été donnée concernant l'évolution du nombre de collaborateurs de la fonction publique, en lien avec les réformes structurelles de l'Etat. L'objectif d'une réduction de 10% de la masse salariale durant cette législature reste un objectif atteignable.

En ne prenant pas en compte les réductions de postes et de la masse salariale liées aux externalisations et aux transferts de charges entre les communes et le canton, les objectifs posés dans le cadre du programme de mesures de retraites anticipées est atteint. Les membres de la sous-commission saluent le respect des objectifs posés. Ils regrettent néanmoins que ce programme n'a que peu profité aux collaborateurs des classes inférieures de traitement.

#### **Service cantonal des contributions**

Toute l'organisation de ce service va être revue. Centrée actuellement sur les 15 prestations existantes, il est prévu de revoir toute l'organisation en mettant au centre les besoins du contribuable. Cette réforme a été menée conjointement par les collaborateurs du service, les responsables du Département, ainsi que le bureau Network. Il s'agit de mieux gérer les périodes de pointe, de structurer les compétences, de séparer le "front office" du "back office", de gérer le flux d'information et de favoriser l'accessibilité, tant par téléphone qu'au guichet.

Les objectifs sont les suivants:

- à court terme, faciliter les contacts téléphoniques ou par courriel et limiter le nombre d'interlocuteurs;
- à moyen terme, augmenter le nombre de transactions par le guichet sécurisé unique;
- à plus long terme (horizon 2012-2015), avoir un interlocuteur unique pour la taxation et la perception, ainsi que permettre la déclaration et la gestion de ses impôts par internet, via le guichet sécurisé.

L'introduction du logiciel "Clic & Tax" est un succès. Néanmoins, son développement se poursuit, afin d'être toujours plus convivial. 55% des déclarations ont été établies à l'aide de logiciels.

La grande majorité des contribuables connaissent leur taxation définitive pour l'année précédente avant fin juin. Cette accélération du processus permet de facturer plus rapidement le décompte définitif, ainsi que d'adapter les tranches pour l'année en cours. Elle a également eu des effets très positifs sur la trésorerie de l'Etat, permettant un recours plus faible à l'emprunt.

Les membres de la sous-commission saluent les efforts fournis, pour accélérer les procédures de taxation. Ils souhaitent qu'une attention importante soit portée sur l'accueil au téléphone comme à la réception des contribuables, à la recherche de renseignements. L'accessibilité est actuellement insuffisante. La reprise de la perception de la Ville de Neuchâtel n'a fait qu'accentuer le problème.

Une réflexion est en cours concernant l'imposition des frontaliers. Actuellement, le 4,5% de leurs revenus sont remboursés par l'Etat français, ce qui représente pour 2007 un montant d'environ 24,5 millions de francs. Ces revenus sont répartis à raison de 75% aux communes et 25% au canton.

Après 34 années passées au service de l'Etat, dont 16 années passées à la tête du service cantonal des contributions, M. Hubert Gigon a fait valoir son droit à la retraite. Les membres de la sous-commission la lui souhaitent heureuse et lui expriment leur gratitude. Son collaborateur direct, M. Youssef Wahid, a été nommé pour le remplacer.

### **Service de la justice**

#### *Nouvelle organisation judiciaire*

Cette réflexion fait partie des suites de la "Marguerite", réflexion entamée dès 2004. Elle est rendue obligatoire par l'introduction du nouveau code de procédure pénale qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Elle implique notamment pour notre canton d'avoir deux instances cantonales, dont une de recours. Le recours deviendra possible à tous les points de la procédure. Les postes de juges d'instruction vont disparaître et ce sera le Ministère Public qui suivra toute l'instruction, jusqu'au jugement. La conciliation devient obligatoire au niveau civil, ainsi que dans certaines parts du droit pénal.

La procédure de consultation est terminée. Dans l'ensemble, la nouvelle organisation est soutenue par les partenaires consultés. Le rattachement du Val-de-Ruz au Tribunal des Montagnes est parfois contesté, mais le Conseil d'Etat n'envisage pas de modifier son projet pour l'instant.

La sous-commission est informée des réflexions en cours concernant les locaux prévus pour ces diverses instances.

#### *Nouvelle structure du service de la justice*

Ce service a connu une forte réorganisation suite au départ à la retraite de ses anciens responsables. Actuellement, 25 collaborateurs travaillent dans ce service, répartis sur deux sites, au château et à la rue du Musée, à Neuchâtel.

Les secteurs des créances judiciaires, des frais de justice et des documents d'identité y sont maintenant intégrés. Les greffes des tribunaux, du Ministère public et des juges d'instruction, les 7 offices d'état civil ainsi que les 62 préposés au contrôle des habitants y sont également rattachés.

La gestion des dossiers de naturalisation, d'état civil ainsi que de la facturation des amendes, mandats de répression et ordonnances pénales n'étaient pas fait dans des délais adéquats. Un nombre considérable de dossiers était en souffrance. L'absence de suivi et d'information posait de grands problèmes. En raison de la prescription, de nombreuses amendes n'ont pas été encaissées. Cette situation n'était pas admissible.

Sous l'impulsion du nouveau chef de service, avec l'aide temporaire de collaborateurs supplémentaires, les collaborateurs du service ont fait un effort considérable pour mettre cette situation à jour. L'octroi des postes supplémentaires est limité à fin décembre 2009.

Les membres de la sous-commission regrettent vivement le retard existant, ne comprenant pas qu'un nombre si élevé de dossiers reste sans traitement. Ils saluent les efforts fournis. Ils remercient le Conseil d'Etat pour l'allocation de moyens complémentaires et remercient le chef de service et tous les collaborateurs pour leur engagement et leur volonté de liquider ce retard jugé inacceptable.

Ainsi, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> décembre 2008, le nombre de dossiers de naturalisations en attente est passé de 1279 à 103. Au niveau de l'état civil, 600 dossiers étaient en suspens à fin

2007; ils ont tous été traités en 2008. Au niveau des mandats de répression, 3500 mandats étaient en attente de traitement au 15 avril 2008; la situation a été rétablie à fin septembre 2008.

#### *Processus et répartition des amendes*

La question de la répartition du montant des amendes entre les communes et le canton est récurrente, puisque la discussion à ce sujet a commencé en 1863 déjà!

Une fois délivrée et en cas de non-paiement immédiat, l'amende suit un parcours sinueux dans l'administration cantonale, puisque sept entités différentes peuvent être appelées à intervenir. En 2007, sur l'ensemble du processus, 183.000 amendes ont été traitées, mais pour y arriver, il a fallu l'équivalent de 19,7 EPT.

Compte tenu des mandats de prestations signés avec les communes dans le cadre de police unique, le Conseil d'Etat a accordé 5,6 EPT supplémentaires pour la gestion et le traitement des amendes.

Aucun accord n'est intervenu pour le moment concernant la répartition du montant. Le DJSF se prononce pour le maintien d'un taux 50% - 50%. Les villes de Neuchâtel et de la Chaux-de-Fonds souhaitent un partage selon le taux 90% - 10%. Plusieurs éléments méritent d'être soulignés:

- les communes ne gèrent que le début du processus;
- les pertes liées aux amendes non encaissées sont supportées uniquement par l'Etat;
- police unique a permis de baisser les coûts de sécurité pour les communes, alors qu'il n'y a pas de baisse pour l'Etat.

La discussion à ce sujet se poursuit néanmoins.

Les membres de la sous-commission sont partagés quant au volume important d'amendes. Certains ont le sentiment qu'il s'agit d'un impôt déguisé et qu'il n'est pas normal de financer des tâches régaliennes de l'Etat de cette manière. Un autre membre est plus choqué du nombre d'excès de vitesse et de l'absence de respect des règles de circulation par un nombre si élevé de conducteurs. Ils ont appris avec stupéfaction qu'un nombre important d'amendes n'avaient pas été encaissées, faute de suivi.

#### **Service de la sécurité civile et militaire**

##### *Réorganisation de la lutte contre le feu*

Une réorganisation importante de la lutte contre le feu est en cours dans le canton. Elle est nécessaire en raison d'un enchevêtrement organisationnel, politique et financier entre le canton, les communes et l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP).

Cette réorganisation a notamment permis de réduire le nombre de corps de sapeurs-pompiers de 62 à 18, dont 15 regroupements, en quelques années. Une réflexion est également en cours en raison de la difficulté à trouver des sapeurs-pompiers volontaires dans certaines régions du canton.

L'objectif de cette réorganisation est de maintenir la qualité reconnue des prestations, tout en permettant des économies. La réflexion, entamée en mars 2008, partagée cet automne avec les commandants du service du feu, doit permettre de réduire le coût par habitant, qui est nettement supérieur à la moyenne suisse.

Financés notamment par l'ECAP, de nombreux véhicules de lutte contre le feu sont sous-employés. En tenant compte de la phase actuelle d'acquisition, 142 véhicules du feu sont à disposition des pompiers du service d'incendie et de secours (SIS) et des corps de sapeurs-pompiers. Les deux SIS bénéficient de 66 véhicules! Ce nombre excessif de véhicules augmente les charges d'exploitation de manière significative. Notre canton dispose également de 530 appareils de protection respiratoire! Toute la procédure d'acquisition et de financement du matériel doit être revue.

La réflexion est également en cours concernant les centrales d'alarme. Le canton compte actuellement 4 centrales d'alarme et 3 centrales d'engagement fonctionnant 365 jours par année, 24 heures sur 24. Pour assurer la permanence toute l'année, ce ne sont pas moins de 7 collaborateurs qui sont nécessaires par centre. Une seule centrale devrait largement suffire pour notre canton. Par ailleurs, cette réduction devrait permettre l'amélioration des prestations liées aux alarmes.

Les membres de la sous-commission sont choqués des moyens disproportionnés mis à disposition et soutiennent pleinement le Conseil d'Etat dans sa volonté de réorganiser ce secteur. Ils souhaitent que ces réorganisations permettent de réduire les charges financières liées à la lutte contre le feu.

### 4.3. Département de la santé et des affaires sociales

#### 4.3.1. Rapport de la sous-commission sur les comptes

##### 4.3.1.1. Généralités

Les membres de la sous-commission ont analysé les comptes 2008 du DSAS le vendredi 20 février 2009. Nous tenons, en préambule, à remercier le chef du Département M. Roland Debély, ainsi que le secrétaire général et le responsable administratif et financier qui ont assisté à tous nos débats. Finalement, nos remerciements vont aussi à l'ensemble des chefs de services, mais aussi à tout le personnel du DSAS qui a permis cette journée éprouvante, mais constructive et efficace.

Au sujet des comptes du DSAS à proprement parler, il est relevé qu'une amélioration de 2,5 millions de francs par rapport au budget a été réalisée, ce qui entre parfaitement dans la volonté d'amélioration financière voulue par le Conseil d'Etat. En outre, si on sépare les deux grands secteurs du DSAS, on remarque que la santé augmente de quelques 2,8 millions de francs en regard du budget, alors que le social diminue de 5,3 millions de francs. Ce constat encourageant est néanmoins quelque peu assombri par la dissolution de 7,6 millions de francs de réserves, non budgétisées. De plus, toujours au titre des remarques liminaires, il apparaît que le ton général positif du rapport sur la gestion issu du département est à nuancer, comme le présent rapport essaie d'y parvenir.

##### 4.3.1.2. Groupes de dépenses

#### Charges de personnel

On assiste à ce poste à une diminution de quelque 943.000 francs, notamment due à cinq éléments:

Services	Economies	Facteurs déterminants
Service médico-psychologique pour enfants et adolescents (SMPEA)	234.000.--	Plusieurs postes de médecins restés vacants
Mineurs et tutelles	192.000.--	Remplacements différés par les délais de carence et les périodes de recrutement
Hôpital psychiatrique de Perreux	137.000.--	Adaptation dans la mesure du possible de l'effectif à l'activité hospitalière
Service de la santé publique (SCSP)	113.000.--	Départs de deux collaborateurs en cours d'année dont les postes n'ont pas été repourvus en 2008
Service des établissements spécialisés (SES)	153.000.--	Non remplacement de personnel lié à un projet de restructuration

A noter qu'un état de situation au 31.12.2008 met en exergue une réduction de 6,37 EPT par rapport au budget.

#### Biens, services et marchandises

Ce groupe de dépenses dépasse le budget de 383.000 francs, ce qui équivaut à une hausse de 4,3% du budget total de ce groupe. On notera dans les éléments principaux de ce dépassement, le service de la santé publique, avec une hausse de 772.000 francs, due presque exclusivement à la mise en oeuvre du programme de vaccination contre le cancer du col de l'utérus (ce montant sera toutefois totalement compensé une fois la contribution des assureurs encaissée). A cela, il faut soustraire une économie de 246.000 francs à l'hôpital psychiatrique de Perreux et, finalement, une diminution de 135.000 francs au service de l'action sociale, dans la rubrique des indemnités LAVI (charge d'intensité typique).

## Subventions accordées

Dans cette rubrique, nous assistons à une augmentation de 6.213.000 francs (+1,3%), due, pour la plupart, à des demandes de crédits complémentaires. En résumé, pour les principales différences, le tableau ci-dessous est clair.

Rubriques	Ecart	Facteurs déterminants
<b>Aide hospitalière</b> 363210 Hôpitaux pour soins physiques	8.600.000 (5%)	Dépassement dû à l'octroi à Hôpital neuchâtelois d'un complément de 8,6 millions de francs afin d'accorder la subvention annuelle avec le besoin financier reconnu par le Conseil d'Etat.
<b>Action sociale</b> 366300 Aide matérielle	4.441.000 (6%)	Crédit supplémentaire du Grand Conseil d'un montant de 4,5 millions de francs (cf. rapport 08.060). Le chiffre figurant dans les comptes est composé de 67,5 millions de francs (aide matérielle estimée pour 2008, soit une stabilisation des dépenses par rapport à 2007, année où les dépenses avaient diminué pour la 1 <sup>ère</sup> fois depuis 2002) et de 1.440.641 francs (solde de l'aide versée en 2007, selon le principe d'échéance).
366320 Avance de contributions d'entretien	- 317.000 (-35%)	Les modifications apportées au système d'avances dès le 1.1.2008 (indexation partielle des limites de revenus/fortune donnant droit aux avances, augmentation du montant mensuel maximum de l'avance et instauration d'un deuxième palier d'avances) ont élargi l'accès à l'aide financière accordée par l'ORACE. Malgré cela, le nombre de dossiers faisant l'objet d'avances n'a que peu augmenté (233 en 2008 contre 206 en 2007) et les dépenses idem. Par ailleurs, le taux de recouvrement de l'ORACE est resté très performant à 66,4%.
<b>Bourses</b> 366702 à 710	- 1.410.000 (-23%)	De manière générale, on constate par rapport à 2007 une diminution du volume des bourses allouées (-12%) et du nombre de bénéficiaires (-3,7%). De nombreux étudiants ont tardé à faire parvenir leurs demandes de renouvellement de bourses dans le délai imparti, d'où impossibilité de déterminer le droit à une prestation avant la fin de l'année. Pourtant, 400 rappels ont été adressés par l'office aux bénéficiaires potentiels.
<b>Etabliss. pour personnes âgées</b> 364235 Déficit homes LESPA	- 674.000 (-11%)	Subventions 2007 aux homes LESPA moins élevées que prévu lors du bouclage des comptes 2007 de l'Etat.
<b>Assurance-maladie</b> 366310 Loi assurance-maladie obligatoire	- 6.464.000 (-8%)	Le résultat est influencé par divers facteurs: - coût de la réduction des primes inférieur aux prévisions budgétaires (effet de la bonne conjoncture sur les taxations fiscales 2007 prises en compte pour la classification des assurés en 2008) - récupération et restitution de subsides (565'000) - bilan de bouclages de décomptes annuels avec les assureurs favorable (858'000)
366312 Contentieux	1.953.000 (24%)	Le mécanisme de paiement découlant de la nouvelle Convention sur le contentieux (paiement aux assureurs dans les 60 jours dès réception d'une soumission), combiné à une procédure conventionnelle accélérant la présentation de certains dossiers d'arriérés expliquent le dépassement. L'effet "accélérateur" se déploie en 2008 principalement.

Rubriques	Ecart	Facteurs déterminants
<b>Etablissements spécialisés</b>		Crédit supplémentaire du Grand Conseil d'un montant de 1,95 million de francs (cf. rapport 08.060).
365360 Institutions dans le canton	1.967.000 (7%)	Baisse des subventions de l'Office fédéral de la justice, liée à l'introduction d'un nouveau mode de subventionnement, et baisse des recettes hors canton, liée à l'introduction d'un nouveau système de prise en compte des journées, selon la convention intercantonale des institutions sociales (CIIS).
		Crédit supplémentaire du Grand Conseil d'un montant de 730.000 francs (cf. rapport 08.060).
365365 Institutions hors canton pour mineurs	727.000 (38%)	Augmentation des placements pénaux ordonnés par la justice.
365370 Institutions AI dans le canton	- 4.472.000 (-13%)	Sous-estimation de la contribution des cantons tiers dans le cadre de la RPT.
365375 Institutions AI hors canton pour adultes	2.070.000 (60%)	Crédit supplémentaire du Grand Conseil d'un montant de 1.770.000 francs (cf. rapport 08.060).  Les charges comptabilisées pour ce secteur se fondent sur le nombre et/ou la spécificité du handicap des adultes AI pour lesquels un placement n'est pas possible dans notre canton. A relever que dès 2008, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation (RPT), il a également fallu tenir compte de pensionnaires qui ne nous étaient pas connus jusqu'alors, du fait qu'ils étaient en mesure de financer l'entier de leur placement grâce à leurs ressources (rentes, PC, fortune...). En perdant le subside de l'OFAS, ils ont par conséquent dû faire appel à l'aide cantonale.

### Subventions redistribuées et à redistribuer

On assiste ici à une augmentation de 3.343.000 francs dans les deux groupes (recettes et dépenses). Jusqu'en 2007, la subvention de l'Office fédéral de la justice (OFJ) était versée directement aux établissements spécialisés. A partir de 2008, l'OFJ verse cette subvention directement aux cantons (rubrique budgétaire du SES 470640), avec charge pour eux d'en effectuer la répartition.

### Attribution aux financements spéciaux

Il faut ici relever l'augmentation de 2.931.000 francs. Cette charge supplémentaire affectant le domaine de l'aide hospitalière se fonde sur la constitution d'une réserve de 2,9 millions de francs en raison d'un différend qui oppose l'Etat à l'hôpital de la Providence.

### Contribution

Il y a ici une très faible augmentation de 221.000 francs (1%). Ce chiffre, pourtant très proche du budget dans sa globalité, résulte en fait de plusieurs écarts qui bien souvent se compensent. Ces derniers sont mis en exergue dans le tableau ci-dessous:

Rubriques	Ecart	Facteurs déterminants
<b>Santé publique</b> 435225 Facturation vaccin HPV	+308.000	Remboursement par les caisses maladie des vaccinations contre le cancer du col de l'utérus.
<b>Ets p/pers. âgées</b> 439850 Recettes diverses	+ 401.000	Dissolution de soldes relatifs aux réductions de prix de pensions 2007 des homes LESPAs et privés en lien avec le principe d'échéance. Montants non connus lors du bouclage des comptes 2007.

Rubriques	Ecart	Facteurs déterminants
<b>Hôp. Psy. Perreux</b> 432200 Honoraires + taxes hospitalières	- 709.000	Journées d'hospitalisation et d'hébergement inférieures au budget. Les charges ont été adaptées à cette baisse. Facturation des prestations fournies pour le home Bellevue.
439850 Recettes diverses	+ 269.000	
<b>SMPea</b> 436020 Remb. de frais divers	- 495.000	Le manque de médecins rencontré en 2008, a provoqué une diminution de la quantité de prestations médicales normalement fournies (env. – 300.000 francs). A cela s'ajoute une récupération plus difficile que prévue des montants liés aux contentieux (env. – 200.000 francs).
<b>Bourses</b> 436050 Remb. de subventions	+ 112.000	Restitutions de bourses consécutives au suivi régulier des dossiers par l'office et aux révisions du droit aux bourses.
<b>Ets spécialisés</b> 439365 Contribution LORO addiction jeu	+ 183.000	Contribution de la LORO pour le traitement des addictions aux jeux, redistribuée sous forme de subventions pour des actions de prévention.

### Subventions acquises

Notons ici une augmentation des subventions pour 3.137.000 francs. Là encore, le chiffre provient de plusieurs éléments qui sont synthétisés dans le tableau ci-après:

Rubriques	Ecart	Facteurs déterminants
<b>Hôp. Psy. Perreux</b> 460000 Subv. fédérale OFAS	+ 435.000	Arriérés reçus de l'OFAS concernant les exercices 2006 et 2007.
<b>Action sociale</b> 462355 Part communale aide mat.	+ 2.664.384	60% de la part utilisée du crédit supplémentaire de 4,5 millions de francs accordé par le Grand Conseil (cf. rapport 08.060).
<b>Bourses</b> 460800 Subv. fédérales div.	+ 141.000	Versement d'un solde de l'exercice 2007.
<b>Assurance-maladie</b> 460310 Subv. féd. réduction des cotisations	- 130.000	Subvention fédérale correspondant au 7,5% des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins, répartis entre les cantons proportionnellement à leur population résidente.

### Prélèvement sur des financements spéciaux

On assiste ici à une augmentation de ces financements de l'ordre de 7.661.000 francs. Il s'agit, pour la majorité, d'une part, d'une dissolution d'une réserve de 5 millions de francs non-affectée d'Hôpital neuchâtelois, et, d'autre part, d'une dissolution de 2,6 millions de francs d'une réserve constituée (à l'époque du passage au principe de caisse, et dont on est revenu) dans le secteur de l'aide et des soins à domicile.

#### 4.3.1.3. Examen de détails

#### 2250 Service de la santé publique

Le chef de service indique que le résultat pour ce service est "dans la plaque". Il atteste aussi que le principal dépassement provient notamment du vaccin contre le cancer du col de l'utérus. L'Etat joue ici le rôle de la banque pour le paiement des vaccins. La compensation se trouve à la rubrique budgétaire 435225. Au final, l'opération sera neutre pour l'Etat, même si aujourd'hui le décalage entre avances du canton et paiements des caisses est en défaveur de la collectivité publique.

A la question de la viabilité du service avec deux collaborateurs de moins et sur la fusion avec le SES, il est répondu que le principe de la fusion a bel et bien été décidé mais que les conditions de mise en œuvre doivent encore faire l'objet d'un examen minutieux et de décisions formelles du

Conseil d'Etat. Il ne s'agit donc pas de suppression de postes au sens strict, mais d'un non-renouvellement dans l'attente du groupement pour mieux définir le profil de ces postes. Mais ce mode de fonctionnement pose aussi de graves problèmes. En effet, le service n'arrive pas à suivre en cas d'urgence, comme les cas de rougeoles l'année passée. Le service a réussi à augmenter le temps de travail d'une collaboratrice, mais ce mode d'action est évidemment inconfortable et viable qu'à très court terme. Plusieurs commissaires s'expriment pour juger que la situation constitue un problème de fonctionnement, car ce dernier n'est plus à même de gérer des situations extraordinaires et souhaitent que le département agisse, rapidement, soit en réalisant la fusion qu'il a décidée, avec le SES, soit en réallouant les forces de travail dans ces secteurs.

Il est en outre demandé pourquoi les cas de tuberculose ont été si mal estimés. Il s'agit d'un poste très dur à budgétiser car la survenance des cas est extrêmement aléatoire et par conséquent difficile à prévoir. De plus, les coûts engendrés par chaque cas peuvent être fort différents suivant les mesures à prendre pour circonscrire le risque (ex. mesures prises dans le cas survenu chez un député du Grand Conseil). Finalement, à la question de savoir pour quelle raison les recettes d'émoluments, essentiellement liées aux autorisations de pratiquer, ont explosé, le service répond qu'ils ont été exceptionnellement plus nombreux cette année et que, d'autre part, leur montant a été augmenté au vu de la complication des démarches (certificats étrangers à contrôler,...). Finalement, certains émoluments qui n'avaient plus été revus depuis plusieurs dizaines d'années ont été réajustés aux coûts réels des prestations fournies.

### **2252 Aide hospitalière**

Le département indique que l'enveloppe pour l'HNe n'était tout simplement pas réaliste. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat a décidé d'augmenter le montant de 8,6 millions de francs. Pour compenser cette hausse, il a notamment été demandé à l'HNe de dissoudre une réserve de 5 millions de francs, provenant de réserves non-affectées des différents établissements ayant intégré l'HNe. Il s'agit d'une opération au bilan. La sous-commission admet, d'une part, que le montant au budget était trop faible et se réjouit, d'autre part, que le budget 2009 ait été plus réaliste. Mais l'opération de dissolution de réserves reçoit une note beaucoup plus mitigée des commissaires. En effet, ils ne comprennent pas la démarche politique qui a présidé à la dissolution de réserves de l'HNe. De fait, ces 5 millions de francs non attribués auraient pu servir à créer les réserves de 5 millions de francs, attribuées cette fois-ci, que l'HNe devra constituer ces prochaines années. Quand bien même le chef du département indique qu'il s'agit d'un choix politique et que l'Etat s'est engagé ces prochaines années à allouer un montant juste à l'HNe pour qu'il puisse constituer des réserves, certains commissaires ne peuvent pas s'empêcher de penser qu'il s'agit surtout d'une opération artificielle visant à embellir les comptes de l'Etat, ce qui semble ne pas être une politique à long terme. Pour le montant de 2,6 millions de francs à l'aide et aux soins à domicile, il s'agit d'une réserve constituée lors de l'introduction de l'année de décalage dans les comptes de l'Etat, processus purement technique et interne aux comptes de l'Etat, sans conséquence sur les comptes des institutions, et qui aurait dû être dissoute lors du retour au principe d'échéance, il est précisé que là aussi, c'est un choix politique. En effet, cet argent aurait aussi pu servir à créer le capital de NOMAD mais le Conseil d'Etat a préféré choisir la voie de la dissolution. Là encore, les commissaires sont pour le moins dubitatifs. En outre, il est demandé si une partie de l'ensemble de ces réserves n'appartiendrait pas aux communes. Etant donné que l'année de décalage avait été entièrement financée par le canton, on peut estimer qu'il y a compensation.

De plus, toujours dans le secteur hospitalier, il est demandé par un commissaire des précisions sur la politique du personnel. En effet, de nombreuses rumeurs courent sur des licenciements de personnes de plus de 50 ans, sur un cas de mobbing à la "Chrysalide", et un certain mépris pour le personnel de la Chaux-de-Fonds. Le département s'inscrit en faux avec ces préoccupations, il estime que, certes, des licenciements difficiles ont été fait, mais dans le respect de la CCT. C'est d'ailleurs aux organes de cette dernière qu'il faut s'adresser en cas de problème. Pour le département on ne peut pas demander dans le même intervalle une diminution des charges d'HNe et s'opposer à toute réduction de la voilure. Le Conseil d'Etat admet que des externalisations de prestations sont prévues, en particulier dans les secteurs hôtelier et technique. Quant au cas de mobbing, il a effectivement été détecté puis traité par le groupe de référence. Dès lors, c'est plutôt le signe que les institutions fonctionnent correctement. Concernant la Chaux-de-Fonds, il est garanti qu'elle n'est pas méprisée et que la composition, par exemple, de l'équipe du futur centre mère-enfant, avec une seule médecin chaux-de-fonnière sur huit titulaires est le fruit d'un choix médical et non géographique. Dans d'autres services, l'inverse se produit. Au final, le département estime qu'HNe est un service public qui fonctionne bien et qui assure une excellente qualité des soins.

Pour clore le chapitre de l'HNe, un commissaire désire avoir des informations sur les opérations en cours au Val-de-Travers. C'est notamment la question de la permanence à la polyclinique et du maintien "physique" du bloc-opératoire qui sont avancés. Le département répond qu'un groupe de suivi a été mis en place. Le problème du département est que les médecins généralistes de la région continuent d'être très réticents quant aux réformes. Néanmoins, pour répondre au commissaire, il est dit que si la doctoresse en cheffe n'est encore qu'à 20% au Val-de-Travers, son poste passera à 80% en avril, puis à 100% dès le mois de juin. Mais il est sûr qu'il n'y aura jamais une présence physique 24h/24 d'un médecin. Il ne faut pas confondre un service de piquet, pour qu'un médecin soit présent dans la demi-heure, et la présence permanente sur le site. Cette dernière n'a jamais été promise et est, de surcroît, irréaliste et coûteuse aux yeux du département.

Pour en terminer avec le chapitre des hôpitaux pour soins physiques, il est demandé quelques éclaircissements quant à la réserve effectuée pour le litige avec la Providence. Il s'agit d'un différend portant sur les exercices 2005 et 2006, où la Providence conteste une décision de l'Etat, quant à la couverture de son déficit. La Providence attaque ce qu'elle considère comme un contrat tacite entre elle et l'Etat, alors que ce dernier pense qu'il a rendu une décision, qui n'a pas été contestée dans les délais légaux. La sous-commission restera très attentive au suivi des développements de cet épisode.

Dans le domaine de l'aide et des soins à domicile, un commissaire s'inquiète de la situation à NOMAD. En effet, l'absence de poste de direction financière, tout comme l'absence d'une politique de soins à domicile sont préoccupants. Le département estime que le dossier relatif à la définition d'un concept cantonal de maintien à domicile suit son chemin, qu'il n'y a pas lieu de polémiquer, l'étude confiée à la HE-ARC Santé étant à bout touchant ce qui permettra au Conseil d'Etat de saisir prochainement le Grand Conseil. La direction générale est en place, et le poste de directeur financier doit être redéfini après le départ rapide de la personne qui avait été choisie. La plupart des objectifs sont atteints (nouveau mode de fonctionnement sur 4 sites, changement de la répartition des rôles, réformes de diverses structures,...). La politique de soins à domicile sera choisie suite à cette première étape de regroupement.

#### **2254 Hôpital psychiatrique de Perreux**

L'année 2008 est marquée par une grande volatilité dans l'activité. Au début de l'an, le taux d'occupation était très faible, alors qu'en septembre on avait un taux de quasiment 100%. La baisse de revenus s'adapte avec la baisse des charges. Le résultat positif s'explique grâce à un revenu extraordinaire de l'OFAS qui est un rattrapage des années précédentes. En effet, l'OFAS arrête de subventionner dès 2009 ces institutions, et cette somme représente les reliquats dont la Confédération devait s'acquitter.

La sous-commission désire savoir si la mise en place du Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) se passe bien ou s'il y a des problèmes, notamment parce que l'ex-hôpital psychiatrique de Perreux est très peu représenté dans le conseil d'administration, respectivement dans la direction générale de la nouvelle entité par rapport à Préfargier. Il est répondu qu'effectivement Perreux semble un peu sous-représenté (absent du C.A, une seule présence dans la direction générale), mais que cela ne constitue pas un handicap pour la mise en œuvre du CNP.

En outre, le CNP doit poursuivre la volonté d'amélioration du suivi des patients, leur passage dans d'autres institutions partenaires (Goéland,...), ainsi que dans le domaine de l'ambulatoire en général. Ce poste disparaîtra donc du budget l'année prochaine, il s'agissait de la dernière séance avec M. Capraro. La sous-commission souhaite le remercier pour son dévouement, sa compétence, sa précision et sa perpétuelle bonne humeur.

#### **6503 Service médico-psychiatrique pour enfants et adolescents (SMPea)**

L'exercice 2008 a surtout été marqué par le passage imminent dans le Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP). Le service a pu maintenir ses prestations malgré la pénurie de médecins. Mais le service est préoccupé par ce manque et la non-attractivité de la place neuchâteloise, souvent plus psychologique que réelle. En effet, alors qu'on assiste, à Lausanne ou à Genève, à une ruée des pédo-psychiatres pour des conditions de travail souvent moins bonnes que celles proposées à Neuchâtel, le SMPea se demande comment inverser la vapeur. Finalement, d'un point de vue financier, on remarque que la baisse de praticiens a logiquement engendré une baisse des entrées. De plus, à la question de savoir comment le contentieux est géré, il a été répondu que, dans l'attente d'un règlement général avec celui du CNP, le contentieux du SMPea a pris un peu de retard. Finalement, la baisse des traitements n'a pas eu d'incidence sur la prise en charge des urgences, puisque dans ces cas, le délai d'attente a été quasi inexistant malgré le manque de médecins (autrement 2 mois).

Un commissaire désire savoir si le transfert du personnel au CNP s'est bien passé ou non. Il est indiqué qu'il s'est très bien déroulé, notamment parce que la direction du CNP a tenu à rencontrer *de visu* tous les employés. Cela a grandement facilité les choses et on peut considérer que cela part sur un bon pied. Tout le monde a en effet pu exposer ses craintes et poser ses questions. La sous-commission accueille cette nouvelle avec soulagement et plaisir.

Le poste du SMPea disparaîtra dès l'année prochaine du budget, ce qui permet à la sous-commission de remercier chaleureusement Messieurs Renk et Galvan pour leur travail et la compétence avec laquelle ils ont toujours répondu à nos questions.

### **3550 Service de l'action sociale**

Le principal poste de ce service, les charges d'aide matérielle, est marqué par une stabilité par rapport aux comptes 2007. On est donc dans la même tendance. Cependant, il faut relever qu'en période d'embellie économique, cette somme paraît rester très élevée. Cela s'explique par le fort taux d'urbanisation des bénéficiaires de l'aide matérielle du canton de Neuchâtel, un taux de familles mono-parentales très haut également, et que la structure des salaires du canton est relativement faible en comparaison nationale. La sous-commission est choquée par cet état de fait, notamment par le fait que le taux de personnes travaillant et ayant recours à l'aide sociale n'a pas diminué dans cette période de haute conjoncture. Les bénéficiaires records annoncés dans l'économie n'ont pas profité à toutes et à tous et c'est un vrai sujet de préoccupation sur l'avenir de l'aide sociale et, plus largement, sur l'organisation de l'économie. Des pistes de solutions pour les travailleurs pauvres, amenées par une étude de l'Université, existent. Le processus est en cours d'étude avec le DEC et le DJSF. Une réflexion globale sur les aides matérielles diverses (bourses, aide sociale, ORACE,...) est aussi en cours en collaboration avec l'IDHEAP. La sous-commission est tout de même très déçue que le budget n'ait pas été respecté alors que, lors de son élaboration, il avait été dit qu'il était fixé de façon réaliste. En effet, si, lors des années précédentes, il avait parfois été sous-estimé, l'année 2008 aurait dû correspondre au budget. Il faut admettre que, au vu des montants accordés, en période de haute conjoncture, il y a aussi, à l'instar du "taux de chômage incompressible", un taux de bénéficiaires de l'aide matérielle incompressible.

De plus, il est remarqué que, malgré une réglementation plus généreuse, l'ORACE a peu de cas en plus. Le département veut analyser plus finement une situation afin de mieux appréhender les causes, si ce n'est par l'embellie économique, qui déterminent cette évolution.

Afin de mieux mesurer la réalité des chiffres, il est demandé que le nombre de dossiers traités soit donné, et pas seulement le nombre de dossiers donnant droit à une aide, ceci afin de vérifier si les mesures destinées à améliorer l'accès aux aides de ce secteur sont efficaces ou non.

Finalement les membres de la sous-commission exigent qu'à l'avenir, les tableaux et chiffres remis, notamment dans les rapports de gestion, soient d'une part plus transparents et qu'une colonne "sortie de l'aide sociale" apparaisse. En effet, les députés doivent pouvoir estimer, dans le cadre de l'insertion des jeunes de moins de 30 ans par exemple, les résultats de telles actions. C'est aujourd'hui impossible à faire.

Finalement, le chef du département informe la sous-commission qu'une fusion avec le service cantonal de l'assurance-maladie (SCAM) a été décidée et que la nouvelle entité sera dirigée par M. Schouwey.

### **6011 Office des bourses**

Il s'agit pour 2008 d'un montant surprise dans la mesure où le taux de subventionnement est faible. En effet, l'office a dû faire face à deux problèmes majeurs: d'une part, l'explosion du nombre de demande à la rentrée universitaire de septembre 2008, qui a abouti à des retards importants et, d'autre part, aux nombreux étudiants ayant tardé à faire parvenir leurs demandes de renouvellement de bourses dans le délai imparti, avec pour conséquence l'impossibilité de déterminer un droit à une prestation avant la fin de l'année. C'est majoritairement pour ces deux raisons que le montant des subventions accordées n'a pas pu être dépensé en entier, loin s'en faut. L'office estime que cette situation n'est pas heureuse et va y remédier autant que possible.

Les commissaires sont particulièrement déçus par cette situation. Alors qu'au budget 2009, le Grand Conseil a clairement montré sa volonté d'augmenter les bourses dans le canton de Neuchâtel, le manque d'effectifs et les pratiques de certains demandeurs n'ont pas permis au DSAS de dépenser la totalité du montant inscrit au budget 2008, alors même que les demandes sont justement en augmentation. La sous-commission demande que les problèmes soient résolus dans les plus brefs délais et ne saurait se satisfaire d'une économie faite dans un des seuls domaines où le Grand Conseil, en période d'économies, avait décidé d'augmenter le montant. En

outre, il est demandé que la communication avec les institutions (Uni, HE,...) soit renforcée car le chemin pour obtenir une bourse est plutôt complexe et tortueux. Une simplification serait souhaitable.

### **3600 Service de l'assurance-maladie**

Grâce à la bonne conjoncture de 2008, les subventions accordées pour réduire les primes d'assurances-maladies ont été plus faibles que prévus (-6.463.667 francs). En outre, il n'est pas inutile de souligner la somme importante que représentent les intérêts et frais du contentieux (1.385.735 francs), et de préciser que le contentieux en 2008 est le chiffre "ordinaire" qui n'a rien à voir avec le crédit de 14.500.000 francs voté par le Grand Conseil et qui correspond aux arriérés du contentieux. Finalement, les gros changements budgétaires depuis les comptes 2007 sont issus de l'entrée en vigueur de la RPT.

Un commissaire se réjouit que ce ne soit pas aux pharmaciens d'avancer les médicaments aux patients qui sont en rupture de paiement avec leur assurance-maladie. Cependant, il déplore que ce ne soit pas la même chose pour les médecins. Il lui est précisé que cela ne peut pas être similaire, dans la mesure où les médecins sont dans le système du tiers garant et les pharmacies dans celui du tiers payant.

### **3650 Service des mineurs et des tutelles**

Le chef de service explique brièvement que le budget général a été respecté mais qu'en raison de plusieurs départs et de la politique restrictive appliquée par le Conseil d'Etat en matière de ressources humaines, une certaine surcharge s'est fait ressentir chez les collaborateurs. Ceci engendre parfois des problèmes dans le suivi des dossiers, leur nombre par collaborateur étant élevé en comparaison intercantonale.

En outre, la sous-commission désire savoir quelle suite a été donnée au dossier des crèches qui avait été rejeté par tous les milieux. L'état d'esprit est déterminé et constructif, le département entend tenir compte des principales objections faites durant la consultation. De cela doit naître un contre-projet à l'initiative "un enfant, une place". L'avancement des travaux va relativement vite, d'une part avec un groupe purement technique issu des villes et de l'ACN, et, d'autre part, un groupe avec les directrices de crèches, qui est en train de déterminer ce qu'est une crèche-type. Parallèlement enfin, le département s'est assuré du maintien du soutien de l'économie à ce nouveau projet en cours d'élaboration.

Sur un autre plan, il est encore relevé qu'il existe un problème sur l'acceptation de la formation CFC par rapport à celle d'E.S.

### **3651 Service des établissements spécialisés**

L'année 2008 est notamment marquée par le balancement dans le système RPT pour la première fois. Dès lors, il y a une augmentation de la subvention cantonale. De plus, il y a transfert du dossier des institutions de formation scolaire spéciale au DECS. En outre, l'emploi du temps est actuellement marqué par la rédaction du plan stratégique exigé par la Confédération suite à l'entrée en vigueur de la RPT, et de la nouvelle loi y relative (LIPPI). En l'attente, les cantons se doivent de fournir des prestations au moins équivalentes à celles fournies auparavant avec le soutien financier de la Confédération. Si l'exigence est faite pour les institutions touchant les adultes, il est apparu plus judicieux au canton de faire un plan stratégique pour l'ensemble des institutions, car une partie très large des objectifs est commune. Dans ce cadre, il faudra notamment mettre en place un contrôle non plus seulement des comptes mais également des prestations.

Les commissaires sont préoccupés par le sous-effectif chronique du service et se demandent comment il peut encore tourner. Le chef de service indique que c'est effectivement quelque peu démotivant. Le service traite essentiellement les affaires courantes mais n'arrive pas à dégager des disponibilités pour mener les réformes de fond. Là encore comme pour le SCSP, la sous-commission estime qu'il s'agit d'un sous-effectif inacceptable.

Les commissaires se demandent pourquoi le rapport Rossini n'a pas encore été publié et ce qu'il contenait de si difficile à communiquer. Il le sera évidemment, mais il a semblé plus approprié de l'accompagner d'un commentaire relativement substantiel. Il faut ajouter que les conclusions de ce rapport vont dans le sens que ce qui a été préconisé par le département.

Finalement, un commissaire demande si l'augmentation des prix de pension à 25 francs au lieu de 18 francs a posé des problèmes et si oui, lesquels. Le service a estimé que sur les 400.000 francs de rentrées effectives, il n'y en a que 300.000 francs à considérer, les autres émanant de l'aide

sociale. Il faut encore préciser que la recommandation de l'organe romand (CIIS) est de fixer la part des parents à la prise en charge de la pension entre 25 et 35 francs, ce qui prouve bien que Neuchâtel reste à un coût abordable.

### **4.3.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion**

#### **4.3.2.1. Généralités**

La sous-commission a vécu une année 2008 que l'on pourrait qualifier de bicéphale, puisqu'elle a d'abord été présidée par Monika Maire-Hefti, jusqu'à fin juin, puis par Baptiste Hurni. De ce changement peuvent naître quelques imprécisions ou lacunes dans le présent rapport, ce dont vous voudrez bien excuser l'actuel président qui n'a notamment pas assisté aux séances du premier semestre avec le service des mineurs et des tutelles (SMT) et Hôpital neuchâtelois (HNe).

De plus, une nouvelle fois, la sous-commission tient à remercier chaleureusement l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du DSAS pour leur disponibilité, leur précision et leur compétence dans tous les points que la sous-commission a voulu traiter. Nos remerciements vont tout particulièrement au conseiller d'Etat Roland Debély et au secrétaire général du département.

#### **4.3.2.2. Services visités**

La sous-commission a désiré s'entretenir de plusieurs sujets dans ce département-clé qu'est le DSAS. Elle a commencé par discuter avec le service des mineurs et des tutelles (SMT) de la problématique brûlante des crèches le 20 mars, puis elle fut accueillie par Hôpital neuchâtelois (HNe) le 25 avril. Elle a ensuite désiré suivre le dossier de l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE) le 9 septembre, avant de s'intéresser, à la demande de son directeur, à la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS) le 23 septembre, pour terminer en se penchant sur le système de calcul des AP-DRG (All Patient Diagnosis Related Groups) dans le système hospitalier le 14 novembre. Toutes ces réunions ont été suivies par le chef du département et le secrétaire général.

#### **Service des mineurs et des tutelles**

La sous-commission a demandé au chef de département d'expliquer le sens et les objectifs des différentes mesures prises par voie d'arrêtés fin 2007. Le Conseil d'Etat a rappelé qu'il avait annoncé ses objectifs dans son programme de législature qui visent à introduire une réforme de l'accueil de la petite enfance et du système de l'accueil extra-familial. Il jugeait nécessaire d'augmenter l'offre en nombre de places d'accueil et ce dans les trois catégories d'accueil (crèches, accueil parascolaire, accueil familial de jour) et souhaitait simplifier et harmoniser le système d'un point de vue administratif et financier.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, des mesures concrètes ont en effet été prises par le gouvernement: les places de crèches en attente de subventionnement ont été intégrées au dispositif cantonal alors que les structures d'accueil parascolaire le seront dès le 1<sup>er</sup> août 2008. Par ailleurs, les critères normatifs, notamment le taux d'encadrement et la surface par enfant, ont été assouplis.

Enfin, la définition du revenu déterminant a dû être revue pour tenir compte des modifications récemment introduites dans la LCDir qui autorise désormais la déductibilité des frais de garde.

Tous ces changements ont fait naître l'inquiétude de l'association des directrices de crèches, d'une partie de la classe politique et de la population.

Même si tous les commissaires ne partagent pas la lecture que fait le Conseil d'Etat et les décisions qu'il a prises dans ce cadre, particulièrement en terme normatif, car ils estiment que les nouvelles normes introduites engendreront une baisse de la qualité de l'accueil des enfants, on peut relever que toutes les questions soulevées par la sous-commission ont reçu une réponse de la part des représentants du DSAS lors de cette rencontre.

Enfin cette séance a également été l'occasion de faire le point sur le nouveau projet de loi sur l'accueil extra-familial qui sera un élément-clé dans la réponse qui sera donnée par le Conseil d'Etat à l'initiative populaire pendante.

Le chef de département a expliqué que le projet élaboré doit permettre la réalisation de deux objectifs majeurs: l'introduction de la participation financière des employeurs au dispositif de l'accueil de la petite enfance et la simplification du mode de financement du dispositif grâce à des

bons d'accueil. Le dossier va très prochainement être remis à la Confédération afin de le faire reconnaître comme projet-pilote et ainsi de bénéficier de subventions fédérales.

### **Hôpital neuchâtelois (HNe)**

Suite aux décisions prises par le Conseil d'Etat en janvier 2008 concernant la répartition des missions entre les sites de soins aigus, de nombreuses critiques et inquiétudes sont apparues en lien avec les prestations délivrées par HNe.

Lors d'une séance qui a réuni les membres de la sous-commission, des représentants du DSAS et d'HNe (délégation du conseil d'administration, délégation de la direction générale, délégation médicale), un tour d'horizon complet a pu être réalisé.

HNe a notamment présenté de manière très détaillée l'organisation actuellement mise en place (structure et chiffres-clés) et l'ensemble des réalisations menées à bien depuis sa création en 2006.

Au cours d'une très large discussion qui a suivi la présentation d'HNe, de nombreux aspects ont été abordés. Ceux-ci portaient principalement sur les sujets suivants:

- les restrictions financières imposées par l'Etat à HNe et leurs conséquences éventuelles sur les prestations et l'avenir d'HNe;
- les effets des décisions du Conseil d'Etat en terme de concentration des missions de soins aigus, en particulier les inquiétudes liées à l'accueil pédiatrique en milieu hospitalier et à l'organisation et aux coûts des déplacements des patients entre les sites;
- l'avenir des polycliniques régionales;
- le développement éventuel de spécialités médicales "à forte valeur ajoutée";
- les relations entre l'Etat et HNe, en particulier les éléments de gouvernance;
- le passage à la caisse de pensions unique.

De nombreux renseignements utiles ont été recueillis par les commissaires lors de cette rencontre. Même si le débat à propos d'HNe est loin d'être clos, cette discussion a eu le mérite d'amener un peu d'objectivité dans des échanges devenus souvent par trop émotionnels.

### **Office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE)**

#### *Introduction*

Le 9 septembre 2008, la sous-commission s'est rendue dans les locaux de l'ORACE afin de suivre, notamment, le nouveau système d'avances entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Avant d'en rendre compte, il n'est certainement pas inutile de rappeler que l'ORACE est né du nouveau droit de la filiation et de la loi sur le recouvrement et l'avance d'entretien datant tous les deux de 1978.

Cet office, d'abord rattaché au service des mineurs et des tutelles n'a été intégré au service de l'action sociale en devenant un office propre qu'en 2001 seulement. Actuellement, l'ORACE comprend 12 collaborateurs pour 8,4 EPT.

Le travail de cet office se subdivise en deux volets principaux: d'une part, il aide administrativement les requérants domiciliés dans le canton et au bénéfice d'un titre juridique valable à toucher leur recouvrement, notamment en les conseillant, en les représentant ou en tenant la comptabilité des avances mais aussi juridiquement, principalement au travers de procuration, de négociation, d'élaboration d'actes juridiques, ou encore de procédures LP, pénales ou civiles.

D'autre part, l'ORACE intervient en octroyant des avances de contributions d'entretien soumises à conditions de ressources pendant douze mois, renouvelables par tranche de six mois ensuite, jusqu'au moment où le débiteur doit l'équivalent de 24 mois d'avances.

#### *Nouveau système d'avance (1<sup>er</sup> janvier 2008)*

A partir de l'année 2008, trois nouveautés ont profondément marqué le système d'octroi d'avances.

Premièrement, il faut relever l'augmentation du montant maximal d'avance, relevé de 50 francs pour passer à 450 francs par mois et par contribution. Cette mesure est significative comme on peut le voir dans l'exemple suivant. En effet, une famille de trois personnes, composée d'une mère ayant droit à une pension de 1000 francs et de deux enfants, touchant respectivement 600 francs et 500 francs, pouvait jusqu'à fin 2007 avoir droit à une avance de 1200 francs (3 x 400 francs).

Dès 2008, la même famille a un revenu disponible de 150 francs de plus par mois (3 x 450 francs), soit 1350 francs d'avances de l'ORACE.

Deuxièmement, les limites de revenus et de fortunes ont été revues à la hausse d'environ 5% pour tenir compte partiellement de leur non-indexation aux coûts de la vie depuis plusieurs années. Le tableau ci-après indique les modifications introduites en chiffre<sup>1</sup>:

	<b>Limite de revenu (en francs)</b>	<b>Limite de fortune (en francs)</b>
<b>Personne seule</b>	30.800.– auparavant 29.400.–	53.300.– auparavant 50.000.–
<b>Couple</b>	45.700.– auparavant 43.700.–	83.700.– auparavant 80.000.–
<b>Supplément par enfant</b>	7.500.– auparavant 7.200.–	

Troisièmement, on notera l'introduction d'un deuxième palier d'obtention de l'avance, qui doit limiter les effets de seuil, et c'est sans conteste la mesure politique la plus forte. En effet, une première limite de revenu/fortune donne droit au maximum à l'avance complète (450 francs) et une deuxième à une avance diminuée au maximum (200 francs).

Ainsi, pour reprendre l'exemple précédent, si la mère de la famille qui touchait 1350 francs d'avance par mois obtenait une augmentation de salaire à hauteur de 200 francs par mois qui la faisait dépasser la limite de revenu donnant droit à une avance, elle aurait, dans l'ancien système, perdu tout droit à une avance. Résultat: une perte annuelle brute de 16.200 francs vaguement atténuée par l'augmentation de salaire (2400 francs), soit une diminution du revenu disponible net pour la famille de 13.800 francs. Grâce à l'introduction de ce deuxième palier, "notre" mère de famille entrera dans le schéma de l'avance plus faible, et ne perdra "plus" que 6600 francs par an [(200x3x12) + 2400 = 9600].

#### *Discussion*

Les commissaires ont tous estimé que les nouveautés vont dans le bon sens. Il faudrait néanmoins, après que le système aura quelque peu "roulé", savoir combien de personnes l'introduction de ce deuxième palier a pu "sortir" de l'aide sociale. De plus, il est relevé que Neuchâtel est le canton qui met la limite la plus stricte aux avances de recouvrements (équivalent de 24 avances mensuelles). Cela a pour conséquence un transfert potentiel vers l'aide matérielle. Là-aussi, des statistiques précises pour savoir ce que deviennent les personnes ne pouvant plus bénéficier de ces avances seraient utiles. Il est affirmé que l'écrasante majorité, comme les commissaires s'en doutaient, a recouru à l'aide sociale. Si, pour le bénéficiaire, la continuité d'un revenu disponible est assurée, il est politiquement intéressant de souligner que l'aide matérielle n'est pas financée de la même façon que les aides au recouvrement (qui sont, de plus, en partie récupérées par l'Etat) puisque les communes la financent à hauteur de 60%.

De plus, l'introduction de ce deuxième palier diminue l'effet de seuil, mais ce dernier demeure. Dès lors, un affinage encore meilleur pourrait être souhaitable.

Finalement, il est demandé au chef du Département quand le revenu déterminant unifié (UDR) et l'unité économique de référence (UER) seront utilisables par l'Etat, car on se rend bien compte dans un dossier comme celui-ci qu'ils sont indispensables. Il est répondu que le travail est en court et devrait s'achever au début de la prochaine législature.

### **Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS)**

#### *Introduction*

Sous l'impulsion du directeur de la FAS, qui désirait rencontrer la sous-commission du DSAS, cette dernière est ainsi allée avec plaisir à la rencontre de cette fondation qui a un rôle important dans le paysage social du canton. Ce sont surtout les préoccupations financières actuelles qui étaient le but de la séance. Réunie le 23 septembre 2008 dans les locaux de la FAS à la Chaux-de-Fonds, la sous-commission a estimé intéressant d'expliquer brièvement le rôle de cette fondation dans le paysage de l'action sociale du canton de Neuchâtel.

Suite à la nouvelle loi sur l'aide sociale de 1996, l'office social neuchâtelois a été modifié sous la forme d'une fondation dont les statuts ont été ratifiés en 1998. Le but de cet organisme est

<sup>1</sup> Les chiffres cités dans ce tableau sont ceux de 2008 qui seront encore indexés pour 2009.

d'assurer la coordination de l'action sociale privée dans le canton, de faciliter le lien avec l'action sociale de l'Etat, de promouvoir la collaboration dans le domaine social, de participer à l'élaboration de la politique sociale, d'offrir un cadre juridique aux institutions sociales qui souhaitent lui être rattachées et d'offrir par son secrétariat des services aux organisations sociales qui en ont besoin. Ces buts entrent parfaitement en harmonie avec la loi sur l'action sociale de 1996. De fait, pour assurer la meilleure synergie possible avec l'aide publique, la FAS est présidée par une personne nommée par le Conseil d'Etat, en l'occurrence M. Roland Debély, chef du Département.

L'action de la FAS se décline en cinq secteurs majeurs soit:

- la mise à disposition d'un secrétariat pour les petites institutions sur la base d'une rétribution horaire;
- la gestion de services entiers, soit le centre LAVI, le service de consultation conjugale, Centrevue et le service pour les auteurs de violence conjugale;
- la coordination horizontale et verticale de l'action sociale des institutions privées;
- la mise en place de commissions réunissant l'ensemble des acteurs privés dans l'action sociale, notamment sur mandat du canton;
- un certain nombre d'activités extra-cantoniales (notamment au sein de l'association romande et tessinoise des institutions de l'action sociale - ARTIAS).

Aujourd'hui, la FAS représente 30 postes de travail, un budget d'exploitation de près de 2,4 millions de francs pour des subventions à hauteur de 1,3 millions de francs, dont la moitié est le résultat d'un transfert de compétences de l'Etat (travail LAVI).

Depuis 2006, la FAS a vu ses subventions diminuer de près de 10% de façon linéaire, comme toutes les autres subventions du secteur social. Simplement, elle est aujourd'hui mise en danger, parce que les frais ne cessent d'augmenter, spécialement ceux du SIEN, alors que, justement, sa subvention a été diminuée. De plus, on remarquera que les services "publics" de l'action sociale ne seraient pas en mesure aujourd'hui de reprendre les tâches effectuées par la FAS et les organes qui la composent. Dès lors, le manque de moyens financiers "vide" les réserves de ces organismes privés et cela ne pourra pas durer éternellement.

#### *Discussion*

Le chef du Département nous annonce que, pour 2009, les subventions seront ramenées au niveau d'avant 2006 et que la subvention sera augmentée de l'équivalent des coûts informatiques. Ces deux éléments rassurent grandement le directeur et les membres de la sous-commission. Il est en outre précisé que la rencontre avec la sous-commission du DSAS n'a aucun lien avec la réallocation de moyens à la FAS.

Dans la discussion générale, les commissaires se demandent si la tâche de coordination de l'action sociale privée, et non ses missions, ne trouverait pas un avantage à être directement intégrée dans l'office de l'action sociale cantonale (ODAS). De plus, l'importance de cette coordination et du maintien de sa bonne qualité est soulignée.

### **AP-DRG (All Patient Diagnosis Related Groups)**

#### *Introduction*

La sous-commission a désiré avoir une séance sur le nouveau système de financement des hôpitaux neuchâtelois, dont le volet relatif à la facturation aux assureurs-maladie et accident est entré vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, et pouvoir ainsi discuter du financement par AP-DRG ainsi que de la politique des assurances-maladies. Dès lors, une séance a été tenue le 14 novembre au service de la santé publique à Neuchâtel avec son chef de service.

Le système de financement des hôpitaux est en profonde réforme. En effet, devant l'accroissement constant et exponentiel des coûts de la santé, lié à une technicité en augmentation, un vieillissement de la population, aux exigences de sécurité et finalement au comportement des patients, il a semblé que le système de couverture de déficit était désuet. En effet, ce dernier ne poussait pas à la bonne gestion, au contraire, puisque le mauvais résultat était plus subventionné que le bon.

A la place, en considérant que ni les règles de l'économie de marché, ni un budget global n'étaient souhaitables, l'hypothèse a été envisagée de financer par prestations individuelles, c'est-à-dire le

système des AP-DRG, tout en maintenant un système de financement des prestations collectives par un budget global.

L'avantage de ce système est qu'il est utilisé dans de nombreuses parties du monde et cohérent médicalement, mais nécessite au préalable un codage médical de toutes les opérations pour connaître leur poids respectif. Si tous les paramètres sont utilisés de façon identique dans tous les établissements, ce système permet de comparer pour une opération donnée la part d'infrastructure, de personnel, etc... d'un hôpital donné avec d'autres hôpitaux (benchmarking).

Le principal problème provient que cet idéal comparatif est difficile à atteindre. Des différences de classement, entre prestations individuelles et collectives, une comptabilité analytique différente amènent à des écarts difficiles à expliquer. En outre, les effets pervers de ce système sont la tentation pour un établissement de sélectionner les bons risques ou de diminuer la qualité pour être mieux classé.

Le système devait être introduit en trois phases dans notre canton. Tout d'abord, le système d'information aurait dû être mis en place, puis le financement des prestations construit en fonction de budgets historiques (dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005) et enfin les prestations auraient dû être financées par pathologies et mandats de prestations (1<sup>er</sup> janvier 2007). Parallèlement, des moyens de surveillance et des indicateurs de qualité devaient être introduits. En outre, les différents partenaires de l'Etat, soit les hôpitaux, les assureurs fédéraux (SUVA) et les assureurs LAMal sont entrés dans la démarche.

Aujourd'hui, le calendrier n'a pu être tenu et on peut dire que ce système est actuellement en phase de rodage. Le but est évidemment une plus grande équité et une plus grande transparence ainsi que de quitter le système "opaque" du financement par couverture de déficit, et donc, de pouvoir prendre des mesures efficaces pour limiter l'augmentation des coûts de la santé tout en continuant d'assurer des soins de la meilleure qualité possible. Pour l'instant, ce système à vocation nationale se limite aux soins somatiques.

La situation à fin 2008 peut donc être caractérisée par son aspect transitoire. La création de HNe et les premières données comparables (AP-DRG) sont freinées par les difficultés financières de l'Etat, le financement qui est toujours de type global pour la part des pouvoirs publics et seules les conventions tarifaires LAMal et LAA intègrent les AP-DRG. Néanmoins, un constat s'impose avec ces premiers chiffres: Neuchâtel a un système hospitalier beaucoup plus coûteux que ses voisins (voir ci-dessous):

Coûts 2007	VS	TI	NE	VD-HNU	TOTAL
Total des charges (millions de francs)	226	295	200	344	1'065
Somme CW	28'500	33'400	17'300	39'400	118'600
Indice Case-mix	0,896	0,942	0,853	0,799	0,866
Baserate (CHF)	7'944	8'857	<b>11'588</b>	8'676	<b>8'922</b>

On voit donc aisément que le Baserate 2007 pour Neuchâtel est 2666 francs plus cher que la moyenne. Donc, une surcharge de près de 46 millions de francs par an (somme CW x 2666 = 46,1 millions de francs) par rapport à la moyenne considérée.

La SUVA, sur 51 hôpitaux "benchmarkés" au niveau du prix du baserate, classe le HNe au 50<sup>e</sup> rang. La situation est donc loin d'être idyllique, mais dorénavant, nous pouvons au moins nous comparer de façon plus ou moins objective avec nos voisins. Un gros effort pour réduire les coûts moyens doit donc être entrepris.

#### *Discussion*

Un commissaire souligne qu'il y a une grosse différence entre la valeur baserate réelle des soins, très élevée pour Neuchâtel comme cela a été copieusement relevé, et la valeur payée par les assureurs-maladie. En effet, Neuchâtel, dans le classement des coûts pour les assureurs, est le canton qui reçoit presque le moins, c'est-à-dire 3664 francs (alors que le coût réel du point est de 11.588 francs): c'est donc l'Etat qui met la différence. Ce commissaire ne comprend pas pourquoi le contribuable neuchâtelois est deux fois taxé. En effet, cet énorme apport de l'Etat n'a pas pour

corrélation des primes maladies basses dans notre canton, bien au contraire: le citoyen neuchâtelois a donc des impôts élevés qui financent le système de santé et des primes chères. Au contraire, les assurances-maladies sont doublement gagnantes: elles paient peu le point à Neuchâtel et encaissent de fortes primes.

Il est répondu que l'analyse est partielle dans la mesure où le tarif actuel à Neuchâtel est artificiellement bas en raison d'une contribution trop élevée des assureurs précédemment "Schattenrechnung". Il s'agit donc d'un tarif compensatoire qui est finalement neutre pour le canton sur le moyen terme.

Certains commissaires ne sont pas convaincus par l'analyse en l'absence d'un calcul transparent à ce sujet. De plus, la manière dont est négocié le baserate des assurances-maladies paraît peu claire au commissaire ayant amené cet élément.

#### 4.3.2.3. *Suivi des dossiers*

##### **Note du service financier: "mesures d'économies dans le secteur hospitalier"**

La commission de gestion et des finances, dans sa séance plénière du 17 février 2009, a analysé le document cité en titre. Elle a relevé plusieurs aspects, notamment qu'un certain nombre de mesures d'économies ont abouti à une augmentation des coûts. De plus, on s'est demandé si la perte de recettes d'hospitalisation inscrite en 2007 était considérée avec ou sans la "Schattenrechnung". Il est aussi demandé pourquoi l'estimation quant au coût des hospitalisations hors canton a été inexacte, alors qu'elle n'a que peu varié en 4 ans. Les surcoûts liés à la CCT 21 sont, eux-aussi, soulignés par certains commissaires. De plus, un commissaire s'étonne qu'un plan financier rigoureux ait pu envisager une diminution des coûts liée à la Caisse de pensions unique (CPU), alors qu'une augmentation semblait, déjà à l'époque, beaucoup plus plausible. Enfin, la survie et l'éventuel développement des polycliniques régionales suscitent de nombreuses interventions, ainsi que leur éventuelle privatisation. Le département répond à quelques unes des remarques en expliquant que les tarifs AP-DRG qui ont abouti à une diminution des recettes hospitalières est le fait d'une négociation difficile et que le but est aussi de mettre l'Etat de Neuchâtel sous pression afin qu'il opère des réformes dans les coûts de la santé. De plus, il est précisé qu'HNe avait demandé la fermeture des polycliniques régionales, notamment pour des questions de risque sanitaire. Cela n'a cependant pas été fait, notamment pour attendre les résultats du projet pilote du Val-de-Travers, soit la plate-forme santé (mi-privé, mi-public).

Néanmoins, vu le nombre élevé de questions, il est demandé à la sous-commission d'analyser en finesse cette note lors d'une prochaine séance.

La sous-commission a donné suite au mandat de la commission lors de sa séance d'examen du budget le 20 février et lors d'une séance complémentaire le 27 février.

Nous nous proposons d'aborder les questions et interrogations de la CGF, relayés en sous-commission, par type:

**CCT 21:** Les mesures d'économie du plan d'actions d'HNe avaient été faites par rapport à la situation existante d'alors, donc sans prendre en considération les ajustements qui ont dû être consentis dans la CCT 21 lors du passage à la nouvelle grille salariale. Le plan d'actions n'était pas avant tout une planification financière, mais une proposition de réforme, dès lors il est normal que des écarts puissent apparaître.

**Polycliniques:** le principe de leurs fermetures a été acceptée par le Conseil d'Etat. Mais elles ont été stoppées, notamment à la suite du projet pilote du Val-de-Travers, avec la mise en place d'une plate-forme santé (cabinet privé de médecins au sein de la polyclinique publique). Au sujet d'une privatisation simple de ces polycliniques, cela n'est pas viable économiquement. La solution du Val-de-Travers apparaît comme préférable et les résultats sont attendus, puisqu'il s'agit d'une semi-privatisation.

**Caisse de pension unique:** dans le plan d'actions, une économie de 2.500.000 francs avait été prévue, alors qu'on estime actuellement un surcoût à 500.000 francs. L'explication de cet écart, qui est curieux pour la sous-commission, provient du fait qu'à l'époque, la direction de l'HNe prévoyait que le taux de cotisations serait identique à celui de la Caisse de pensions de l'Etat, soit de 10,5%, alors que la Caisse de la Chaux-de-Fonds a un taux employeur variant de 12% à 17,6% et celle de Neuchâtel de 12,25% à 16,5%. Dès lors, HNe tablait sur une réduction des

coûts, cela d'autant plus qu'il ne pensait pas devoir payer la sous-couverture de certains employés. Ce raisonnement ne s'est malheureusement pas avéré pertinent.

**Hospitalisation hors canton:** si le nombre d'hospitalisation est stable, voire en légère diminution, les coûts des hôpitaux universitaires ont augmenté ce qui a considérablement alourdi la facture. On a remarqué que l'acceptation ou le refus d'une hospitalisation hors canton de façon plus centralisée et systématique par le directeur médical n'aboutissait pas à la chute des cas. En outre, il est très difficile d'obliger un praticien, qui a l'habitude de travailler avec un spécialiste dans un hôpital universitaire, à changer sa collaboration pour des questions de coûts. Cela se ferait au détriment du patient et ce n'est donc pas souhaitable du point de vue du DSAS. Finalement, les hôpitaux universitaires fixent leurs coûts et l'HNe ne peut rien y changer. Un commissaire remarque que dans la mise en place d'HNe, la remarque inverse avait été formulée, soit que la taille d'HNe lui permettait de négocier les tarifs, et il est étonnant que cela ne fût pas fait. C'est pour ces raisons que les hospitalisations hors cantons, à la place d'économiser la somme de 1.000.000 francs coûte 2.500.000 francs de plus au canton. A relever toutefois que le coût global de ce poste dans le temps demeure relativement stable.

**Tarif AP-DRG:** les tarifs payés par les assureurs-maladie dans le canton ont beaucoup diminué (plus de 8 millions de francs) conjointement au passage aux AP-DRG. La sous-commission s'était déjà préoccupée de ce problème le 14 novembre. Il lui avait alors été répondu que ce passage n'avait pas représenté une perte, étant entendu que les assureurs avaient payé, à côté des valeurs AP-DRG négociées, une "Schattenrechnung" qui équivalait au moins à la perte du canton. Cependant, la note du service financier de l'Etat met en lumière que le canton a perdu de l'argent dans cette opération, comme le craignaient les commissaires le 14 novembre. Après de très nombreux débats extrêmement techniques, la situation peut être résumée ainsi:

La note du service financier est incomplète, en ce sens qu'elle n'intègre pas l'argent de la "Schattenrechnung" qui a été comptabilisé au bilan 2007 d'HNe (et versé cette même année à la Providence). Mais pour les années qui suivent, soit en 2008 et en 2009, aucun argent ne proviendra de cette manne. Pour ces années, les recettes sont donc bien en deçà de ce que les assureurs devraient payer. En effet, le tarif négocié par le canton de Neuchâtel a été considéré comme "punitif", car les assureurs ont "mis la pression" durant la négociation. Ils avaient le sentiment d'avoir trop payé par le passé, d'où ce tarif par point qui est le plus bas de Suisse, exception faite du Tessin. La négociation a été menée par HNe, puis ratifiée par le Conseil d'Etat. Si Neuchâtel s'était opposé à ces tarifs punitifs, les assureurs auraient fait recours contre un tarif fixé par le Conseil d'Etat et le Conseil fédéral aurait dû tranché. La jurisprudence montre que ce dernier a plutôt tendance à accepter les recours des assureurs. En 2010, le canton devrait être en mesure de négocier des tarifs AP-DRG dans la moyenne suisse. Certains commissaires persistent à s'étonner de cette affaire, voire à regarder l'action du département d'un regard très critique. En effet, ils auraient préféré voir un Conseil d'Etat plus combatif allant devant le Conseil fédéral. Certains commissaires ne peuvent pas admettre qu'à Neuchâtel, canton dans lequel le système de santé est un des plus coûteux, les assureurs paient le point parmi les plus bas de Suisse. La sous-commission tient à être au courant des négociations pour la fixation du point en 2010. De plus, elle constate que la fixation des primes d'assurance-maladie demeure un point noir de la politique suisse. En effet, durant cette période punitive, les primes se sont stabilisées, mais dans la lecture de certains commissaires elles auraient dû baisser, puisque les assureurs ont largement moins contribué aux recettes d'hospitalisation que par le passé. Malheureusement, le département et le Grand Conseil ne peuvent rien changer à ce système.

#### 4.3.2.4. *Motions et postulats*

La sous-commission s'est réunie le 9 mars 2009 pour parler des motions et postulats en attente au DSAS. Après les avoir tous passés en revue et sans rentrer dans les détails, la sous-commission est arrivée à trois conclusions:

- Les motions et postulats sont relativement bien traités et dans un délai satisfaisant dans ce département. Nos remerciements vont au conseiller d'Etat en charge du département et à ses services.
- Deux motions ont été traitées avec trop de lenteur d'après les membres de la sous-commission, c'est-à-dire la 98.127, motion Adrien Laurent, "Tuteurs professionnels et tutelles" et la 02.118, motion Bernard Matthey "Pour une information ferme et rigoureuse sur les dangers du cannabis", mais cela n'est pas le fait de l'actuel chef du département. Pour

l'essentiel, le retard a été pris par le précédent Conseil d'Etat. Ces motions sont en voie d'être définitivement traitées.

- Deux postulats n'ont plus leurs raisons d'être car les questions qu'ils soulevaient ont été résolues, c'est-à-dire le postulat 06.104 du groupe PopVertsSol "Réexamen du plafonnement du budget pour les subsides de l'assurance-maladie" et le postulat 06.106 du groupe socialiste "Se donner les moyens pour favoriser le versement de subventions pour l'assurance-maladie obligatoire". En effet, les questions soulevées par ces textes ont reçu une réponse dans l'augmentation des subsides pour assurances-maladies, notamment dans la réintroduction de la classe 4 et 5. Pour éviter au DSAS de faire un rapport, coûteux en temps, donc en argent, pour l'administration et qui serait manifestement inutile, nous demandons à la CGF de proposer leur classement au Grand Conseil.

### **4.3.3. *Thèmes spécifiques abordés en commission plénière***

#### **Au sujet des comptes**

Un commissaire, en complément de l'analyse sur le nombre de personnes qui doivent recourir à l'aide sociale alors qu'elles ont un travail, demande s'il s'agit d'individus travaillant à 100% ou moins, car cela change passablement l'analyse. Malheureusement, la sous-commission n'a pu obtenir plus de détail, mais souligne qu'en comparaison intercantonale, Neuchâtel a davantage de travailleurs devant recourir à l'aide sociale, ce qui demeure une situation inacceptable. Le chef du département précise qu'un mandat a été donné à l'IDHEAP afin que l'on puisse "benchmarker" Neuchâtel avec d'autres cantons pour avoir davantage de données.

Un commissaire demande comment l'on peut dissoudre les 2,7 millions de francs dans l'aide et les soins à domicile alors qu'une partie de cet argent, 700.000 francs, faisait l'objet d'une compensation de dépassement de budget à l'aide sociale. Il est répondu que le prélèvement au fonds a été de 2,7 millions de francs dont ces 700.000 francs qui ont servi à compenser une partie du dépassement à l'aide sociale, et le solde de 2 millions de francs a été affecté à la couverture d'une partie de l'augmentation de l'enveloppe d'HNe.

Il est aussi souligné que la dissolution des réserves latentes, notamment à HNe, avec l'obligation de reconstituer des réserves dans l'avenir est un procédé étrange, qui échappe à la logique politique de la commission. Il est répondu que l'on a dissout ces réserves car on ne savait pas quel était le montant exact de celles à reconstituer. En outre, il est indiqué que la situation à l'office des bourses – à savoir qu'une mauvaise gestion du personnel et le retard dans la remise des demandes par certains requérants a abouti à priver certains demandeurs de subventions auxquelles ils auraient eu droit – est inacceptable. Le chef du département, tout en trouvant que les termes utilisés sont beaucoup trop forts, admet que la situation à l'office des bourses est insatisfaisante et que le tir va être corrigé. Il est demandé à la sous-commission de déterminer où le dysfonctionnement a eu lieu et à qui incombe la responsabilité. Le chef du département affirme qu'il en assume la responsabilité politique et qu'il proposera les mesures utiles pour améliorer la situation. La sous-commission suivra l'évolution de cette affaire.

#### **Au sujet de la gestion**

Le 23 janvier 2008, lors de l'analyse de la partie "gestion" du rapport, la commission plénière a fait part de différentes remarques sur le présent rapport. En effet, il a été demandé des informations quant au suivi de la séance de visite au service des mineurs et des tutelles sur les crèches. Il a été répondu que les esprits se sont calmés et que la diminution des critères normatifs, notamment la diminution des m<sup>2</sup> par enfant a permis de placer plus d'enfants, sans que cela ne pose de problème insurmontables. De plus, au sujet de la loi partie en consultation, les retours ont été pour le moins mitigés, ce qui a poussé le Conseil d'Etat à ne pas présenter le rapport. Un contre-projet à l'initiative est en cours d'élaboration, intégrant trois groupes, l'un technique, l'autre avec les directrices des crèches et le troisième intégrant les milieux patronaux. Un commissaire se demande pourquoi le Val-de-Travers n'est pas intégré au groupe technique au même titre que les villes. Il est répondu que cela sera fait dès que la nouvelle commune sera bien mise en place. Finalement, un membre de la sous-commission précise que la séance a été houleuse à l'époque, et que le département semble sous-estimer l'aspect négatif de la consultation. Il ne désire pas que cela soit passé sous silence.

Un commissaire s'interroge aussi sur la problématique des transports hospitaliers. Il lui est répondu que lorsqu'il s'agit d'un déplacement interhospitalier, c'est à la charge d'HNé, sinon ce sont souvent des frais forfaitaires qui ne tiennent pas compte de la distance.

#### **4.4. Département de la gestion du territoire**

##### **4.4.1. Rapport de la sous-commission sur les comptes**

###### *4.4.1.1. Généralités*

La sous-commission s'est réunie le 18 février 2008 pour l'examen des comptes 2008 en présence de M. Fernand Cuche, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire et de la secrétaire générale adjointe dudit département. A sa demande, participaient également à cette réunion le chef du service de l'aménagement du territoire, le chef du service de la faune, de la forêt et de la nature, le chef du service des bâtiments, le chef du service de l'énergie, le chef du service de la protection de l'environnement, le chef du service des ponts et chaussées, le chef du service du cadastre et de la géomatique et le chef du service des automobiles et de la navigation.

Au vu du nombre de services relevant du Département de la gestion du territoire et des délais extrêmement courts fixés par le Conseil d'Etat pour les séances des sous-commissions, et qui plus est dans une semaine de session du Grand Conseil avec en plus deux séances plénières de la Commission de la gestion et des finances, la sous-commission avait fixé six heures de séance pour examiner l'ensemble des comptes la concernant. La durée de la séance a été ramenée à quatre heures par décision du chef du département, ce qui n'a pas permis à la sous-commission de parcourir dans le détail les investissements et les fonds en particulier.

###### *Remarques introductives*

A titre de préambule, le chef du département présente la secrétaire générale adjointe depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2008 en complément à l'activité du secrétaire général en absence maladie de longue durée. Compte tenu des circonstances, la passation des dossiers en cours a subi quelques problèmes. Toutefois, au chapitre du personnel, il n'y avait pas d'enjeu majeur, aucun changement important n'a été enregistré et les effectifs ont évolué selon les programmes établis.

Le chef du service de la faune, des forêts et de la nature a fait valoir son droit à la retraite pour le 1<sup>er</sup> mai 2009. Quelques candidatures ont été retenues suite à la mise en postulation de ce poste dont une a été soumise à l'examen du CBVA qui doit livrer son résultat dans la seconde partie de février. Les exigences légales actuelles veulent que ce poste soit occupé par un ingénieur forestier.

###### *Principales variations enregistrées*

On relèvera que trois services présentent une variation forte par rapport au budget:

Tout d'abord, le secrétariat général voit ses charges notablement accrues: en effet, suite à la vente des actions GANSA à Viteos, un amortissement de la valeur résiduelle de l'objet "assainissement GANSA" a été comptabilisé à hauteur de 1.834.500 francs.

Ensuite, le service des ponts et chaussées voit nombre de ses postes notablement modifiés par la mise en vigueur du Centre neuchâtelois d'entretien des routes nationales (CNERN), suite à la reprise de la propriété des routes nationales par la Confédération.

Enfin, le service géomatique et du registre foncier, regroupant les anciens services du cadastre et de la géomatique et celui du registre foncier permet grâce à sa gestion rigoureuse de dégager un résultat bénéficiaire de 24.000 francs en chiffre rond alors que le budget prévoyait une perte de près de 850.000 francs. La sous-commission se réjouit de ce résultat.

###### *4.4.1.2. Groupes de dépenses*

###### *Budget de fonctionnement avec subdivisions en charges par nature*

La comparaison avec les comptes 2007 est quelque peu faussée en particulier par la création du Centre neuchâtelois d'entretien des routes nationales (CNERN) qui fonctionne comptablement de façon autonome, ce qui entraîne un effet direct sur les charges de personnel en particulier. Globalement, il apparaît ainsi que les charges de personnel sont inférieures de 5 millions de francs en chiffre rond par rapport aux comptes 2007 et même de 6,5 millions de francs par rapport

au budget 2008. Quant aux biens, services et marchandises, ils se tiennent à hauteur de ceux de 2007, en retrait de près de 2 millions de francs par rapport aux prévisions 2008. Enfin, les amortissements sont en augmentation de 3 millions de francs en comparaison avec ceux de 2007, dont la plus grande partie s'explique par l'amortissement du solde de l'assainissement GANSA grâce au produit de la vente des actions de cette société à Viteos.

#### **4.4.1.3. Investissements**

Le budget 2008 prévoyait des dépenses d'investissements pour un montant de 110 millions de francs couvertes partiellement par des recettes s'élevant à 92.064.000 francs, soit un investissement net de 17.936.000 francs. Les comptes montrent que les dépenses d'investissements ont été notablement inférieures puisqu'elles atteignent 60.658.488 francs alors que les recettes se montent à 44.309.350 francs, soit en chiffre rond des investissements nets de 16.259.138 francs, c'est-à-dire un net de 1.677.000 francs de moins que prévu. La grosse différence, tant au chapitre des recettes que des dépenses, provient de la part cantonale aux dépenses pour le gros entretien de la route nationale A5 qui a été supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2008 avec l'entrée en vigueur de la RPT, remarque qui était déjà mentionnée dans le document du budget 2008.

Les autres différences principales proviennent des objets suivants:

- doublement de la voie BLS Neuchâtel – Berne (-1,15 million de francs)
- financement infrastructures chemins de fer privés (-1,9 million de francs)
- participation à l'évacuation et épuration des eaux (-2,15 millions de francs)

On relèvera en revanche que trois crédits non budgétés mais votés par le Grand Conseil dans le courant de l'année 2007 ont été engagés, et qui concernent:

- l'assainissement de l'encorbellement de la Rançonnière au Col-des-Roches (430.000 francs)
- la réfection et l'assainissement du pont de Biaufond (2,24 millions de francs)
- l'élaboration du dossier de la route principale H20 (300.000 francs)

#### **4.4.1.4. Fonds**

Sur les six fonds qui relèvent du département de la gestion du territoire, cinq voient leur fortune augmenter en 2008 et un la voit diminuer.

Le détail des fluctuations principales sera repris dans le chapitre concernant l'examen de détail ci-après.

#### **4.4.1.5. Examen de détail**

##### **Introduction**

La sous-commission a procédé à l'examen de détail des différents postes du budget.

En préambule, le chef du département a émis quelques considérations sur les chapitres du CNERN, de l'office du logement ainsi que du SCAN. Il a rappelé en outre que la commission de gestion et des finances attendait un rapport de sa part sur les motions et postulats en cours et fait remettre un exemplaire du rapport y relatif aux membres de la sous-commission qui devra en faire une première analyse d'ici au 20 mai 2009 dernier délai avant que ce document ne soit remis à la commission puis soumis au Grand Conseil. Ces différents points seront repris ci-après dans le cadre de l'analyse des services concernés.

Enfin, le chef du département indique qu'une séance est agendée au 20 mars 2009 entre le service financier ainsi que le service des ponts et chaussées et le service des bâtiments pour éclaircir la question des investissements budgétés mais non engagés. Un rapport devrait être établi sur les investissements en cours. Un commissaire demande d'examiner les possibilités de clore automatiquement des crédits au bout de dix ans pour améliorer la lisibilité de leur utilisation. La question se pose toutefois de façon différente selon que le canton est maître de l'ouvrage ou non.

## **Analyse des services**

### *Secrétariat général*

Comme déjà mentionné, la rubrique "immeubles du patrimoine administratif" correspond à des amortissements qui sont calculés et fournis par le service financier. Le différentiel entre le budget et les comptes provient de l'amortissement du solde de l'assainissement de GANSA.

### *Office des transports*

En réponse à une demande d'un commissaire, le chef de l'office des transports rappelle que les nouvelles lignes de bus font l'objet de mises au concours. En cas de fin de concession, des conventions d'objectifs sont négociées avec l'entreprise de transport concernée. Si les objectifs sont atteints, la convention est renouvelée tacitement, à défaut, une nouvelle mise au concours est lancée.

Pour les lignes de trains, seules les prestations nouvelles font l'objet d'une mise au concours. Cette procédure est conforme aux dispositions régissant les marchés publics.

Au sujet des CRT, le chef de service donne l'exemple de la prolongation de la ligne 10 actuellement en discussion. Si par exemple, le taux de couverture de cette ligne est de 20%, les 80% restants doivent être couverts par moitié entre le canton et les communes concernées, selon une clef de répartition pour ces dernières. De plus, dans ce cas particulier, la Confédération intervient de manière marginale en prenant en considération le fait que le tronçon Peseux – Colombier relève du trafic régional.

En ce qui concerne les lignes TGV, les années à venir seront cruciales pour notre canton. Les négociations sur les liaisons Neuchâtel – Bienne, Delle – Paris et Neuchâtel – Besançon – Paris deviennent périlleuses. Lors de séances à Besançon le passage par Neuchâtel n'est même plus mentionné. A ce jour, un constat s'impose, à savoir qu'il est inutile de défendre la liaison TGV par Morteau et Besançon vu les investissements considérables que cette variante entraînerait. Quant à la ligne Berne – Neuchâtel – Paris, sa pérennité est garantie jusqu'en 2012 mais au-delà son existence devient moins assurée. Il faut rappeler que la Confédération a participé au financement de la liaison Rhin – Rhône avec pour objectif, en 2002, la circulation de 12 paires quotidiennes de trains Berne – Paris via Bâle. A ce jour, seules cinq paires sont négociées et il apparaît que le maintien de cette situation pourrait relever de l'exploit. La problématique vient du fait qu'en Suisse les lignes sont construites selon les horaires alors que la France pratique l'inverse ce qui entraîne des problèmes de correspondances à Bâle. Le canton doit donc rester vigilant et tout mettre en œuvre pour redorer le blason de la ligne Berne – Neuchâtel – Paris en accroissant notamment ses contacts avec les milieux de l'économie, en collaborant avec Ouest Rail et en favorisant l'implantation d'entreprises sur le tracé de cette ligne.

Cette liaison conserve aujourd'hui le meilleur rapport coûts/prestations et sa fréquentation n'a subi qu'une érosion de 5% sur le trajet Berne – Paris et même 1% sur le trajet Neuchâtel – Paris suite à l'ouverture du TGV Rhin – Rhône. De plus, l'introduction de deux liaisons aller/retour Belp – Paris par Air France n'a pas engendré de pertes pour la ligne TGV.

A la commission qui s'interroge sur la brièveté du rapport relatif au TransRUN, le chef de service répond qu'un groupe de pilotage a été mis sur pied au sujet du partenariat public/privé (PPP) qui se révèle particulièrement compliqué. Font notamment partie de ce groupe trois conseillers d'Etat, le chef de l'office des transports, ainsi que des représentants du DFF et de l'OFT auxquels viennent s'ajouter selon les besoins des experts externes. Une séance est agendée au château le 18 mars prochain. Un des problèmes relève des CFF qui sont seuls maîtres des lignes Neuchâtel – Col-des-Roches et du pied du Jura alors qu'ils seront un partenaire parmi d'autres dans le cadre du TransRUN. Il ne faut pas oublier toutefois que les CFF devront procéder à l'assainissement de leurs tunnels sur la première ligne dans un délai d'une dizaine d'années. Un autre argument est le risque sécuritaire du tunnel routier de la Vue-des-Alpes qui devrait à terme être doté d'un second tube, ce qui ne correspond pas au principe du dossier d'agglomération.

Un commissaire s'offusque de la pratique des TRN en citant les exemples d'une part des panneaux d'arrêts qui annoncent depuis des mois que les réglages sont en cours dans les Montagnes neuchâtelaises et d'autre part de la publicité bien plus présente que les annonces d'arrêts sur les lignes du Val-de-Ruz. Le chef du département et la commission regrettent que cette compagnie ne soit pas davantage orientée entreprises et clients.

### *Office du logement*

Le Conseil d'Etat étudie actuellement une solution de partenariat avec les villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds afin de regrouper les trois offices du logement qui comportent deux postes à plein temps pour l'Etat et pour chaque ville un poste entre 20 et 30% de taux d'occupation. L'objectif est de trouver une forme juridique permettant de créer un office neuchâtelois du logement qui ne soit pas un service cantonal proprement dit mais permette aux acteurs actuels de mieux travailler ensemble.

### *Service des ponts et chaussées*

La grande majorité des comptes de ce service ayant des répercussions liées à la mise en œuvre du CNERN, les comparaisons des comptes 2008 tant avec le budget 2008 que les comptes 2007 s'avèrent quasi impossibles. A ce propos, la sous-commission demande à savoir par le biais d'un avis juridique à qui revient la compétence de la vérification des comptes du CNERN. Le chef du département a fait remettre à la sous-commission une note du chef du service juridique et dont la teneur est la suivante:

#### *Base légales:*

*L'article 57, alinéa 1, Cst. NE, ainsi que l'article 2b, alinéa 1, OGC, consacrés aux finances, disposent que le Grand conseil arrête le budget et approuve les comptes.*

*Selon l'article premier alinéa 3 de la loi sur les finances (Lfin), le Conseil d'Etat fixe la mesure dans laquelle elle [Lfin] s'applique aux établissements de l'Etat qui ne sont pas dotés d'une personnalité juridique propre.*

*L'article 12, alinéa 1, lettre c, LCCF prévoit que sont soumises à la surveillance du CCF les structures dépourvues de la personnalité juridique dépendant de l'Etat. Le rapport de gestion et d'activité du CCF sont respectivement communiqués au Grand Conseil et à la commission de gestion et des finances du Grand Conseil (art. 23 LCCF).*

*En vertu de l'article 2, alinéa 2, LERN, le CNERN est un établissement autonome de droit public, sans personnalité juridique, financièrement indépendant, placé sous la haute surveillance du Conseil d'Etat. Ce dernier arrête les dispositions d'exécution nécessaires au fonctionnement de l'établissement (art. 4, al. 2, LERN).*

*L'article 11 LERN est consacré au financement du CNERN. Toutes les dépenses résultant des prestations d'entretien effectuées par le CNERN en faveur de la Confédération, y compris les investissements et les amortissements, sont couvertes par l'indemnisation forfaitaire versée par celle-ci (al. 1). Les recettes et les dépenses doivent être en principe équilibrées (al. 3). Les bénéfices éventuels doivent être mis en réserve et servir à couvrir les pertes éventuelles (al. 4).*

*Selon l'article 12, la comptabilité est tenue selon le système agréé par la Confédération.*

*Le rapport de gestion, le budget et les comptes établis par le CNERN sont transmis au Conseil d'Etat pour approbation (art. 13 LERN).*

*Selon l'article 2 RLERN, l'administration du CNERN est indépendante de celle de l'Etat (al. 1). Le CNERN possède sa propre comptabilité (al. 2 RLERN).*

*Sous contrôle financier, l'article 14 RLERN dispose que la vérification de la gestion financière et de la comptabilité du CNERN est effectuée par le contrôle cantonal des finances, conformément à la législation en la matière.*

*En vertu de l'article 15 RLERN, le rapport de gestion, le budget et les comptes du CNERN sont transmis au département pour approbation du Conseil d'Etat.*

#### *Examen:*

*Le CNERN, établissement de droit public sans personnalité juridique, est indépendant sur le plan financier et comptable de l'Etat. Ni son budget, ni ses comptes n'émergent au budget ou comptes de l'Etat.*

*Il n'est pas soumis à la Lfin. Le contrôle financier incombe au CCF. Le rapport de gestion, le budget et les comptes du CNERN sont approuvés par le Conseil d'Etat.*

#### *Réponse:*

*Le contrôle financier proprement dit du CNERN incombe au CCF. La gestion financière est approuvée par le Conseil d'Etat. Le Grand Conseil n'a aucune compétence en la matière mais le*

*gouvernement signale que ledit service laisse un excédent financier de 454.729.90 francs pour l'exercice 2008.*

Les fortes diminutions de charges tant au chapitre 4050 "service des ponts et chaussées" que 4051 "entretien et correction des routes" proviennent donc notamment du passage des dépenses au CNERN de la division IV de l'entretien des routes ainsi que de la section EM.

L'augmentation de la redevance sur le trafic poids lourds provient de ce que ce poste comprend la seconde tranche 2007 et les deux tranches 2008 versées par la Confédération. Au cas où les deux tranches 2009 et années suivantes ne seraient pas versées l'année même, le Conseil d'Etat pratiquera le principe d'échéance au travers d'écritures transitoires calculées sur des estimations avec ajustement l'année suivante.

En ce qui concerne l'économie des eaux, le chef du département précise que son service étudie de manière approfondie la gestion des cours d'eau avant de délivrer des concessions de prise de chaleur. Malheureusement, le canton est pauvre en données et instruments de mesures ce qui ralentit les procédures.

Au chapitre du fonds des routes communales, il est précisé que la fortune du fonds inclut les 2.641.800 francs pour la route des Conrardes de Boudry mais non encore engagés à ce jour.

Le plan des routes communales est en cours de vérification et d'adaptation avec des contrôles sur le terrain. Il est prévu d'établir un plan par commune pour le printemps 2009, plans qui seront soumis pour avis à chaque commune concernée.

Revenant à la question du bouclage des crédits d'investissements, l'ingénieur cantonal rend attentif aux délais souvent longs nécessités par les procédures d'acquisitions de terrains. Ce paramètre ne doit pas être oublié en cas de prise de dispositions de clôtures de crédits.

En ce qui concerne les problèmes de déneigement rencontrés les premiers jours de l'année, le chef du département rappelle tout d'abord que les conditions météorologiques ont été exceptionnelles ce qui explique la nature et l'ampleur des problèmes rencontrés. Un document a par la suite été remis à la commission, qui montre les engagements en personnel et machines entre le 30 décembre 2008 et le 9 janvier 2009. Il ressort que pour le personnel, les heures travaillées se situent entre 500 et 600 par jour à l'exception des 2 janvier (158h), 3 janvier (122h) et 4 janvier (103h). Une évolution semblable quoiqu'un peu moins marquée se retrouve pour les heures d'engagement des véhicules et engins, ainsi que le recours aux entreprises privées.

#### *Service de la protection de l'environnement*

Le non engagement d'un collaborateur a été rendu possible suite à un examen de l'activité du laboratoire pour les contrôles extérieurs et notamment des entreprises. Le service a ainsi pu réduire les contrôles dans le domaine de l'eau et a également mis sur pied des collaborations avec les cantons voisins.

En ce qui concerne les mandats qui n'ont pas été confiés, il s'agit essentiellement:

- de la campagne d'information sur l'introduction de la taxe au sac qui a été repoussée;
- d'une réorientation des études sur la pollution atmosphérique du canton suite à une analyse par modélisation des 10 à 15 prochaines années qui a montré que le canton sera confronté à des problèmes relevant d'autres paramètres que considérés jusqu'ici (par exemple la problématique du dioxyde d'azote sera moins aiguë que prévue, donc les études programmées ne seront pas poursuivies).

Au chapitre des machines, mobilier et équipement, la station de mesure fixée de La Chaux-de-Fonds a été rénovée et "habillée" à la demande de la ville. A ce jour, deux stations fixes sont en fonction à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds ainsi qu'une remorque qui est placée à demeure au Locle. Il reste deux stations mobiles qui sont actuellement en fonction sur le chantier du tunnel de Serrières.

Le cadastre du radon est établi pour l'ensemble du canton. Les zones à risques dépendent des conditions géologiques et se situent essentiellement dans les Montagnes neuchâteloises et dans le Val-de-Travers. La campagne de mesures a été intensifiée en coordination avec l'Office fédéral de la santé publique qui prend en charge les dosimètres placés dans les immeubles.

Aujourd'hui, des bureaux privés sont formés pour analyser et proposer aux propriétaires des assainissements qui se révèlent très efficaces même avec un minimum de frais. Pour les nouveaux bâtiments, les dispositions nécessaires sont prises au moment de la construction.

En ce qui concerne le fonds cantonal des eaux, le chef de service précise que la quasi-totalité des plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) sont aujourd'hui disponibles. Les mesures à engager par les communes pour la séparation des eaux représente théoriquement des subventionnements de 7,5 millions de francs par an sur 20 ans.

Actuellement, le fonds est alimenté par la redevance cantonale de 0,70 francs/m<sup>3</sup> et utilisé aux fins d'amortir les subventions versées précédemment. Pour le service financier de l'Etat toute dépense supérieure à 100.000 francs doit être considérée comme un investissement. Au vu de l'évolution de ce fonds et en particulier du rapport entre les montants de son alimentation et des amortissements, la commission demande que d'ici au 31 décembre 2010, le montant restant soit amorti et que par la suite le financement des subventions soit pris directement sur la taxe encaissée.

En réponse à la demande d'un commissaire, le chef de service confirme que la décharge de matériaux inertes de La Chaux-de-Fonds est gérée correctement; elle est sous contrôle et conforme à la législation sur la protection de l'environnement.

#### *Service de l'énergie*

La commission s'est penchée plus en détail sur le chapitre des subventions fédérales diverses. A ce propos, la Confédération dispose jusqu'ici d'un montant global de 14 millions de francs à destination de l'ensemble des cantons au titre d'assainissements énergétiques et d'énergies renouvelables. Le budget 2008 est établi en 2007 alors que la subvention fédérale tombe en mai 2008 pour l'exercice en cours.

Les critères de répartition des 14 millions de francs de la Confédération sont pour l'essentiel les montants engagés par les cantons et l'efficacité énergétique de ces investissements. Pour le premier critère, c'est l'année en cours qui est prise en considération avec une participation fédérale atteignant au maximum la mise cantonale; pour le second, il y a un décalage de deux ans et le canton fixe les critères d'efficacité pour octroyer sa subvention.

La diminution marquée de la subvention entre 2007 et 2008 provient d'une part de mauvais facteurs d'efficacité des mesures subventionnées en 2006 et d'autre part d'une diminution des engagements cantonaux en 2008. De plus, chaque canton est tributaire des paramètres des autres cantons puisque le montant fédéral est fixe. Or, ces dernières années de nombreux cantons ont augmenté leurs budgets à ce chapitre.

Actuellement, un gros projet de chauffage au bois est en cours d'élaboration, projet pour lequel le subventionnement se fera au travers du centime climatique ce qui n'entraînera pas de dépense pour le canton qui conserve ainsi ses fonds pour d'autres projets.

En 2009, les crédits de relance vont changer fondamentalement la donne: d'une part, les 14 millions de francs de subventions fédérales vont passer à 100 millions de francs avec application des mêmes critères de répartition à l'exception du critère de l'efficacité énergétique qui ne sera pas pris en considération. D'autre part, un programme est en cours de discussion au plan fédéral pour un crédit de 200 millions de francs financé par la taxe CO<sub>2</sub>. Si ce projet aboutit, le canton de Neuchâtel pourra obtenir une aide de 7,5 millions de francs pour autant qu'il mette à disposition lui-même la moitié de ce montant.

#### *Service de l'aménagement du territoire*

La forte rotation de personnel est liée en partie au changement du chef de service, certains collaborateurs ayant suivi le démissionnaire dans les nouvelles fonctions du RUN. Vu ces modifications, l'engagement d'un ingénieur ne s'est pas fait. Toutefois, malgré ces changements, ce service a pu assurer les prestations de base vis-à-vis des communes et des demandes de permis de construire. En revanche, la planification cantonale a été ralentie et il n'y a pas eu d'explosion des heures supplémentaires. Pour la suite, la commission demande de pouvoir disposer d'un tableau de suivi des dossiers avec les délais de réponses.

De plus, l'étude des dangers naturels a également pris du retard suite au départ du responsable de ce dossier. Toutefois, la priorité a été mise sur les secteurs les plus exposés, à savoir les districts du Val-de-Travers, du Locle et de Boudry.

La carte des dangers entraîne une influence sur les plans d'aménagements. Dans les zones rouges (à risques), les terrains sont si nécessaire sortis des zones constructibles ce qui signifie que les bâtiments en place peuvent rester mais que toute nouvelle construction est interdite. Une jurisprudence a défini qu'il ne s'agissait pas là d'expropriation matérielle ce qui n'entraîne pas de versement d'indemnité.

L'ECAP qui finance la part cantonale de ces études de risque va créer un fond pour des actions de prévention.

Reprenant le dossier du contrôle cantonal des finances (CCFI) au chapitre des résultats des audits et des statuts d'observation, un commissaire observe que le DGT a encore cinq réponses à donner pour 2007 et 9 pour 2008, ce qui représente le plus grand nombre de tous les départements. Le chef du département indiquera à la commission les services qui doivent encore envoyer leurs réponses au CCFI.

Un commissaire relève également la remarque du CCFI à propos de mandats confiés à des collaborateurs à temps partiel du service. Ces faits remontent aux années 2006/2007 et relèvent vraisemblablement de recours à des compétences spécifiques. Dans tous les cas, ces procédés n'ont aujourd'hui plus cours.

#### *Service de la géomatique et du registre foncier*

La commission relève avec satisfaction que ce service présente pour la première fois un résultat positif alors que le budget prévoyait un déficit de 850.000 francs. Pour le chef de service, ce résultat est le fruit du regroupement des anciens services du cadastre et du registre foncier qui a permis de dégager des synergies importantes. L'objectif de départ était une diminution des charges salariales de 10%. L'écart entre le budget et les comptes provient d'une diminution des effectifs du personnel au travers de départs en retraite anticipée, de la maîtrise des biens, services et marchandises et d'une forte augmentation des émoluments liée à l'accroissement des transactions immobilières et à la valeur des biens transférés. En revanche, il n'y a pas eu d'augmentation du montant des émoluments.

Le chef de service est convaincu qu'il existe encore des possibilités d'économies au plan du personnel au travers d'améliorations des processus et des synergies.

#### *Service de la faune, des forêts et de la nature*

Les dépenses sont bien maîtrisées. L'augmentation des recettes provient essentiellement des soldes dus versés par la Confédération qui est aujourd'hui à jour. Dorénavant, les prestations seront financées par les montants de la RPT, voire avec les programmes de relance qui comportent notamment 4 millions de francs pour l'ensemble de la Suisse et destinés à favoriser la biodiversité forestière.

Le chef de service observe que la fusion des trois services de la faune, des forêts et de la nature s'est très bien déroulée.

Un commissaire soumet à la réflexion du département la pertinence de l'obligation d'avoir un ingénieur forestier pour diriger ce service.

En ce qui concerne les enveloppes financières quadriennales de la Confédération pour les mandats RPT avec le principe des allocations annuelles, la sous-commission demande au département d'envisager la création d'un fonds. Cette solution éviterait de devoir reporter sur le budget de l'année suivante les montants non dépensés. Le chef de service rappelle que les prestations relevant de ces enveloppes doivent pouvoir être mesurées selon les directives de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ainsi que sur la base d'un règlement du DGT de janvier 2008.

Pour la troisième année consécutive, un prélèvement de 500.000 francs a été opéré au fonds forestier alors que les comptes du service sont bons ce qui interpelle une fois de plus la commission et cela d'autant plus que c'est là le seul compte de l'Etat qui est mis à contribution de la sorte.

La très forte augmentation du prélèvement au fonds forestier de réserve s'explique par l'amortissement sur l'exercice, décidé unilatéralement par le service financier, des acquisitions de forêts faites en 2008.

En réponse à la question d'un commissaire, le chef de service précise que les recettes provenant des prestations de service concernent essentiellement des tâches effectuées pour le service des ponts et chaussées, des communes, les CFF ainsi que les établissements militaires de Colombier et des collectivités publiques en général. Très peu de privés sont concernés.

#### *Service des bâtiments*

Ce service a pu tenir son budget malgré les augmentations des énergies. Plusieurs roades dans les bâtiments faisant l'objet d'entretien ou d'aménagements ont eu lieu, toujours avec compensations financières.

Les besoins de rattrapage d'entretien différé subsistent et en 2009 s'ajouteront les répercussions de la réorganisation des instances judiciaires. En ce qui concerne les programmes de relance, il est relevé que le secteur du bâtiment n'est pas encore touché pour le moment. Un certain tassement des activités pourrait permettre d'obtenir, d'une part, plus facilement des offres des différents corps de métiers et, d'autre part, d'avoir des prix plus intéressants.

Le centre des Cernets-Verrières va passer du patrimoine financier au patrimoine administratif, ce qui va encore alourdir les tâches du service qui aura besoin à court terme d'un renforcement de ses effectifs et cela d'autant plus que les bâtiments du secondaire 2 ont aussi rejoint ce service.

Au sujet des amortissements des immeubles du patrimoine administratif qui ont été accélérés par le service financier, une séance réunissant le service des ponts et chaussées et celui des bâtiments est agendée prochainement.

Un commissaire déplore la maigreur du rapport de ce service à l'appui des comptes et qui ressemble à un inventaire "à la Prévert". Le chef de service prend note de cette remarque tout en indiquant que des compléments figurent aussi dans le document "en bref". A l'avenir, le rapport sera étoffé et de façon générale, le département tentera de recadrer la table des matières des rapports de ses services.

Le Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) voit ses bâtiments de Perreux souffrir d'un manque d'entretien qui correspond à une perte locative estimée à 2 millions de francs/an. De plus, le peu d'entretien effectué est imputé aux investissements, ce qui n'est pas correct. L'entretien différé de ces bâtiments pourrait être inclus dans les programmes de relance.

Au chapitre Unimail, la procédure juridique relative à la réfection des façades avance de façon très lente et les dernières auditions ont été menées en novembre 2008. Depuis lors, des problèmes de santé du mandataire des architectes ralentissent encore cette procédure, une séance agendée début 2009 ayant dû être annulée.

#### *Service des automobiles et de la navigation*

L'autonomisation de ce service se poursuit. Le conseil d'administration est nommé mais pas encore le directeur. L'augmentation des recettes des émoluments administratifs est faussée par le produit de la vente aux enchères de certaines plaques d'immatriculation qui a rapporté 300.000 francs en 2008 mais ne se répétera pas dans les prochaines années, le stock ayant momentanément été épuisé. Les plaques qui sont mises aux enchères sont celles de un et trois chiffres ainsi que des numéros particuliers définis par le service. Du 1<sup>er</sup> janvier au 18 février 2009, on observe une diminution des ventes de plaques d'immatriculation de 35% et des permis de circulation de 8%.

A propos des remarques du CCFI, le chef de service indique que l'arrêté demandé au sujet des émoluments est prêt pour passer devant le Conseil d'Etat. Quant aux contrôles subséquents des bateaux, ils doivent être différents de ceux des voitures. Actuellement, ils ne sont faits que lors de changement de propriétaire en ce qui concerne les bateaux de plaisance. En revanche, les bateaux transporteurs pour les personnes et les marchandises subissent des contrôles réguliers et réglementaires.

En 2008, le résultat financier du secteur de la navigation a été catastrophique en raison des engagements pour Euro 08 qui ont dû être pris en charge par le service.

Dans la fixation de ses priorités, le service met l'accent sur les tâches pour lesquelles il est en concurrence avec les privés afin d'occuper le terrain en permanence et éviter de perdre de la clientèle.

#### *4.4.1.6. Conclusions*

On se référera aux conclusions figurant dans la partie "gestion".

### **4.4.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion**

#### *4.4.2.1. Généralités*

Depuis près de deux ans, la sous-commission a choisi de visiter en particulier les services dont le fonctionnement ou l'organisation sont soumis à des modifications majeures. Ainsi, après le service des automobiles et de la navigation, qui est passé à un statut d'autonomisation, et celui de la

géomatique et du registre foncier, qui résulte du regroupement des anciens services du cadastre et de la géomatique et du service et des offices du registre foncier, la sous-commission a visité en ce début d'année le service de la faune, des forêts et de la nature.

#### 4.4.2.2. *Services visités*

La sous-commission a visité le 18 janvier 2009 le nouveau service de la faune, des forêts et de la nature qui résulte de la réunion des anciens services des forêts, office de la conservation de la nature et service de la faune.

Elle a été reçue par le chef de service et ingénieur forestier cantonal, l'adjoint au chef de service et conservateur de la nature et l'inspecteur de la faune.

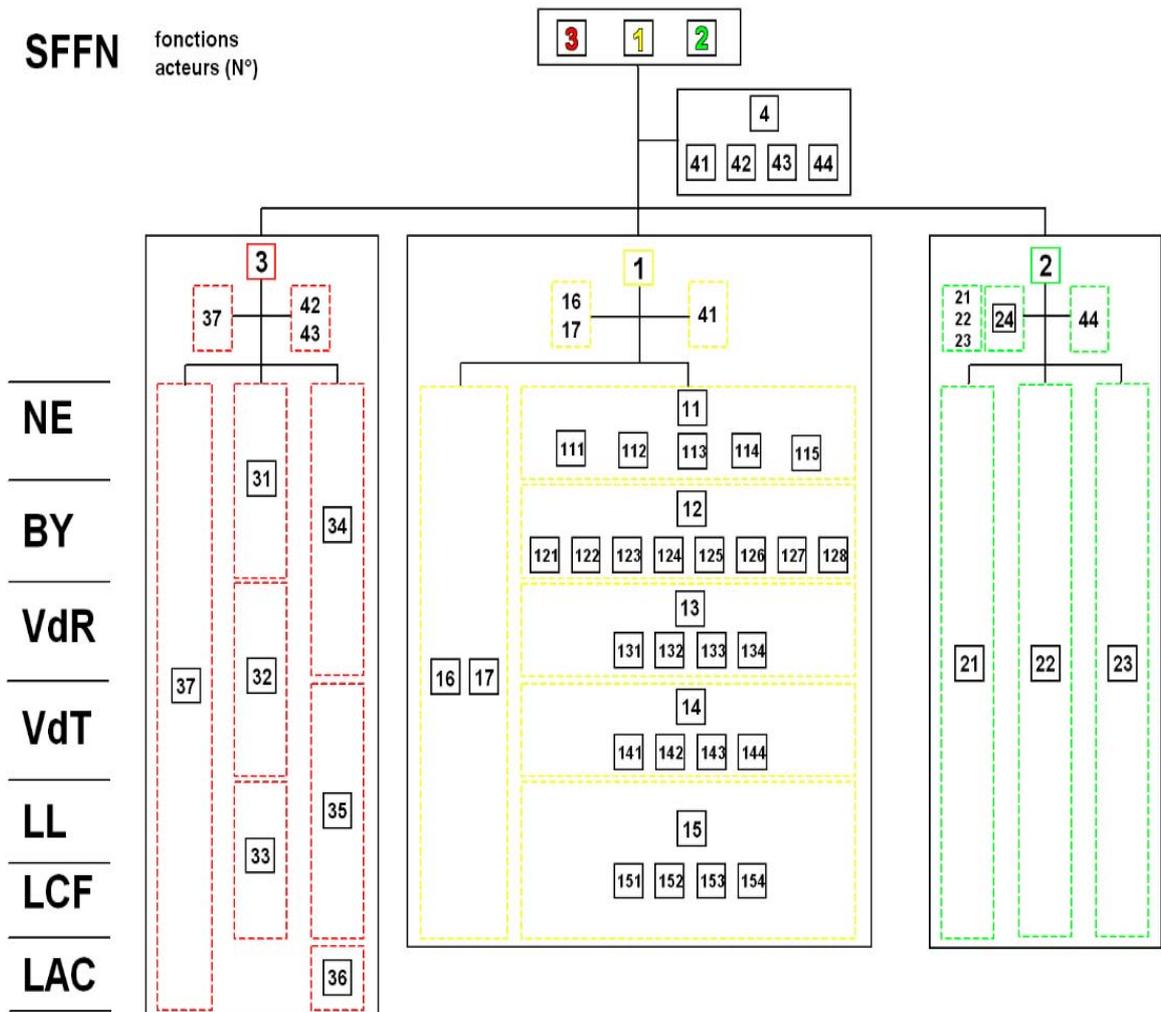
Ce service est situé à Couvet et occupe le bâtiment qui abritait précédemment le Centre professionnel du Val-de-Travers (CPVT) et dont les classes ont été réaménagées ou réunies pour les besoins du service. Ce bâtiment est resté vide plusieurs années. Des travaux ont en outre été nécessaires pour la réfection de l'étanchéité de la toiture et l'isolation des fenêtres. Les trois services étaient situés précédemment à La Chaux-de-Fonds, dans des bâtiments appartenant à la Caisse de pensions de l'Etat, pour la forêt et la nature et à Neuchâtel, dans ses propres locaux, pour la faune. Ils ont déménagé respectivement les 20 janvier 2007, 13 novembre 2006 et 14 novembre 2006.

La configuration des locaux a été volontairement voulue ouverte de manière à favoriser les collaborations et synergies des trois entités qui restent fonctionnellement indépendantes. L'intégration se passe bien même si quelques améliorations restent à apporter notamment au plan administratif du secrétariat et de la réception en fonction des engagements à temps partiel des collaboratrices. On relèvera encore que le maximum de mobilier a été récupéré des anciens services et que la création d'une cafétéria contribuerait notablement à la cohésion de l'ensemble.

La structure mise en place correspond à un seul service comportant trois sections et non des offices. L'administration est commune par le regroupement des trois secrétariats. La mise en vigueur officielle de ce nouveau service regroupé est au 1<sup>er</sup> janvier 2008 avec élaboration des organigrammes et rédaction des cahiers des tâches de la direction puis du secrétariat et des collaborateurs. Le 10 mars 2009, une réunion se tiendra avec tous les agents du service pour la remise des cahiers des charges, la définition des types de collaborations, l'attribution des tâches et missions des agents nature ainsi que les précisions quant aux attentes des prestations des forestiers d'aide aux agents nature. Ces derniers doivent légalement être nommément désignés. Enfin, il existe des collaborations avec les voyers-chefs du service des ponts et chaussées qui ne sont toutefois plus agents nature. Ces collaborations ont principalement pour but de définir les modes d'entretien des talus des routes en prenant en compte d'une part les évolutions technologiques de la mécanisation de l'entretien et d'autre part l'approche évolutive de la nature.

Seuls les gardes-faune sont assermentés. Quant aux gardes-faune auxiliaires, ce sont des bénévoles qui doivent également être désignés nommément comme agents nature. Cette procédure ne s'est pas encore déroulée.

La structure du personnel du service figure dans le tableau ci-après:



Le champ du milieu représente la section forêts avec l'ingénieur forestier à sa tête et les cinq ingénieurs forestiers d'arrondissements disposant chacun de quatre à huit forestiers de cantonnements à savoir six employés cantonaux et dix-neuf employés communaux. A cet effectif viennent s'ajouter deux ingénieurs forestiers, l'un chargé des affaires liées à la protection des forêts et l'autre chargé des affaires liées à la gestion des forêts et dont le champ d'activité s'étend pour chacun sur l'ensemble du territoire du canton. Enfin, une secrétaire gère les questions administratives.

La section faune figure à la gauche du tableau. Elle se compose de son inspecteur cantonal qui la dirige et comprend trois gardes-faune terrestres travaillant chacun sur deux districts (Littoral / Vallées / Montagnes) et trois gardes-faune aquatiques dont deux gèrent chacun les cours et plans d'eau de trois districts (Littoral et Val-de-Ruz / Montagnes et Val-de-Travers) ainsi que des piscicultures et un s'occupe du lac. On trouve ainsi un pisciculteur qui s'occupe du Bas du canton et en particulier de la pisciculture de Colombier et un adjoint chargé à 60% de la pisciculture de Môtiers et à 40% en appui de celle de Colombier ainsi que de la pêche de Cortaillod. Cette section compte encore une collaboratrice scientifique à plein temps ainsi qu'une secrétaire comptable et une collaboratrice administrative engagées chacune à 50%. Les gardes-faune terrestres et aquatiques sont appelés à s'épauler en cas de besoin et par exemple le garde-faune terrestre des Montagnes s'occupe également du Doubs.

La section nature est conduite par l'adjoint au chef de service qui est en même temps conservateur cantonal de la nature et comprend trois collaborateurs et collaboratrices scientifiques travaillant chacun à temps partiel dans son domaine spécifique sur l'ensemble du canton ainsi qu'une collaboratrice technique et une collaboratrice administrative à temps partiel.

Ce service recouvre ainsi trois métiers soit les garde faune formés à Lullier, les forestiers formés pour les ingénieurs aux Ecoles polytechniques et pour les forestiers à Lyss ainsi que les responsables de la nature sortant soit de Lullier, soit en tant que biologistes de l'Université. L'objectif du service est de mettre toutes ces forces en commun et non de fusionner les métiers. Ainsi chacun est appelé à s'occuper de son métier mais en même temps à collaborer avec les autres secteurs. Ce service repose en réalité sur trois législations différentes. Sa forme de structure dépend du fonctionnement et des relations entre les personnes. Actuellement la loi met sur pied d'égalité les trois chefs de secteurs et le chef du département discute avec chacun d'eux ce qui évite toute discrédence au sein de ce triumvirat. A titre d'exemple de collaboration il est indiqué que si le budget 2009 est présenté de façon globale, il est construit sur la base des chiffres de chaque section. Six moutures ont été nécessaires et à chaque modification, des négociations ont eu lieu entre les trois responsables pour répartir équitablement les sacrifices demandés.

Des groupes de travail ont été formés, rassemblant des personnes de chaque secteur et seront appelés à valider douze cahiers des charges types qui seront mis en application dès le 10 mars 2009. Il règne ainsi une transparence totale à l'interne du service et la participation des collaborateurs à la marche de celui-ci n'est pas un vain mot. De plus, les discussions et travaux de la commission forêts / nature ont encore amélioré les relations à l'intérieur du service.

En ce qui concerne la succession de Monsieur Farron qui prendra sa retraite au 30 avril 2009, la structure ne sera pas modifiée en raison principalement du fait qu'elle découle de la loi et que tout changement devrait obtenir l'accord du Grand Conseil. Les trois responsables en place souhaitent que le futur chef continue d'appliquer le même principe de collégialité dans le travail. Un problème se posera au plan du fonctionnement au vu d'une part du délai de carence et d'autre part du départ simultané de la secrétaire.

En réponse à des questions des membres de la sous-commission les chefs de sections confirment que des déprédations voire des actes illicites sont constatés dans les forêts, notamment des délits par rapport à la faune, des atteintes aux pâturages boisés ou encore de la circulation automobile sur des chemins interdits. La section nature ne dispose pas de spécialiste en matière de dénonciation au Ministère public. Toutefois dès mars 2009, le service procédera à la clarification des cas pouvant ou devant faire l'objet de dénonciation pour ces infractions qui souvent touchent plusieurs sections. Il arrive aussi fréquemment aujourd'hui que ces problèmes trouvent des solutions entre les parties concernées sans procédure pour autant que l'auteur fasse preuve de bonne foi.

Au chapitre de la RPT, il existe à ce jour sept conventions programmes financées conjointement par le canton et la Confédération. L'attribution annuelle des montants ne se fait pas de la même manière par le canton et la Confédération. En effet, la part fédérale qui n'est pas utilisée une année peut être reportée sur le budget de l'année suivante alors que ce n'est pas le cas pour le canton qui doit passer cas échéant par l'attribution d'un crédit supplémentaire pour que la part fédérale reportée puisse être utilisée. Aux yeux des responsables du service, l'idéal serait de disposer d'un crédit d'investissement cantonal s'étendant sur la même durée comme cela se passe par exemple dans le canton du Jura.

Au travers de brochures traitant de sujets spécifiques et panneaux fort bien documentés présentant les objectifs et les missions de chacune des sections, le service de la faune, des forêts et de la nature fournit un travail d'information et de vulgarisation fort utile pour le public.

Ainsi, la mission principale du service consiste en une gestion durable des espaces naturels par l'application de manière coordonnée et la surveillance du respect des législations concernées, la gestion des ressources naturelles renouvelables faunistiques, forestières, floristiques et paysagères, la création d'un réseau de biodiversité ainsi que l'information à la population et la collaboration avec les propriétaires fonciers.

La section faune dans ses tâches de protection des milieux aquatiques s'occupe en particulier des aménagements de passes à poissons, de revitalisation et de renaturation des biotopes ainsi que du renforcement des populations de poissons par les élevages en piscicultures, dont l'une se trouve à Môtiers et l'autre à Colombier avec sa pêcherie de Cortailod. La protection de la faune terrestre se fait par le biais d'aménagements de ponts écologiques, la revitalisation des biotopes, la protection des espèces menacées ainsi que le renforcement des populations par la gestion de la faune.

La section forêts gère celles-ci sous les quatre volets qui sont les fonctions de production, qui s'élève au total à 18.000 m<sup>3</sup> par année pour des utilisations de construction, de chauffage, de mobilier ou encore de pâte à papier, de maintien de la biodiversité, préservant les habitats pour

les différentes espèces animales, de cadre social, permettant la détente et le ressourcement de la population et enfin de protection notamment contre l'érosion du sol, les chutes de pierres et les ravinements dus à l'eau.

La gestion durable des forêts est basée sur le plan d'aménagement forestier, qui donne une vision globale en servant d'instrument de coordination et établissant les principes sylviculturaux, fixant les concepts d'équilibre sylvo-cynégétique et planifiant les réserves forestières.

A ce plan d'aménagement s'ajoute le plan de gestion qui est un document de terrain axé sur le long terme et spécifie les quantités de bois exploitables et règle la conduite des interventions sylvicoles. Il est élaboré par l'ingénieur forestier d'arrondissement, signé par le propriétaire et approuvé par le Département de la gestion du territoire.

La section nature s'occupe également de nombreuses tâches parmi lesquelles on relèvera les suivantes:

Tout d'abord, elle assure la protection de la flore du canton dont un tiers des plantes figure sur la liste rouge des plantes menacées. Elle élabore des mesures de protection et de revitalisation des habitats et veille à la conservation des espèces rares ou menacées par une gestion adaptée des milieux naturels et une mise en œuvre de mesures appelées à préserver la biodiversité. Il faut relever que la protection de la flore passe aussi par l'éradication des espèces envahissantes dont la plus connue est aujourd'hui la berce du Caucase.

La section nature projette également des réseaux écologiques construits en fonction des espèces à favoriser et permettant de renforcer les liens entre les habitats existants. Un projet de réseau écologique en pâturages boisés a démarré à fin 2005 dans la Vallée de la Brévine

La gestion des marais est également une tâche de la section nature. Les tourbières représentent une des richesses naturelles les plus remarquables de notre canton et abritent plusieurs espèces floristiques et faunistiques devenues rares ou menacées sur le plan national. Depuis plusieurs années, des mesures de revitalisation ont été entreprises par l'Etat avec notamment la mise en place de zones tampon en bordure des marais et diverses actions liées à la rétention d'eau, à la cicatrization des surfaces de tourbe nue et à la suppression des drains actifs.

Enfin, les murs de pierres sèches sont aussi l'objet de l'attention de la section nature car ils représentent un élément important du patrimoine naturel, paysager et culturel. La flore les colonise progressivement et la petite faune y trouve également sa place. La construction ou la réfection d'un tel mur nécessite la pose de différents types de pierres selon un modèle de disposition bien établi.

#### *4.4.2.3. Suivi des dossiers*

Vu l'état d'avancement du dossier juridique, la sous-commission n'a pas traité le dossier des façades du bâtiment Unimail. Dorénavant, ce dossier sera suivi par la sous-commission du DECS.

#### *4.4.2.4. Analyses transversales et spécifiques (exemple: adjudications)*

La sous-commission a pris acte avec satisfaction que dans le cadre de séances plénières, le Conseil d'Etat a répondu favorablement à ses demandes répétées comme de celles d'autres sous-commissions de voir les chefs de services davantage responsabilisés dans l'élaboration des chapitres relatifs au personnel tant en ce qui concerne les budgets que les comptes.

#### *4.4.2.5. Motions et postulats*

Le chef du département a remis à la commission lors de l'examen des comptes un premier exemplaire d'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de traitement des motions et postulats en suspens du Département de la gestion du territoire. Ce document d'une centaine de pages a été porté à la connaissance du Conseil d'Etat le 16 février 2009. Il devrait être traité tout d'abord en sous-commission DGT pour en faire une analyse attentive, éventuellement fixer des ordres de priorités et voir la suite qu'il convient de lui donner. L'objectif est de pouvoir traiter ensuite ce rapport en séance plénière de la commission de gestion et des finances puis de passer ce rapport au Grand Conseil. En ce qui concerne les délais, la sous-commission estime pouvoir travailler au-delà des élections cantonales alors que la suite de la procédure concernera la prochaine législature.

#### 4.4.2.6. *Conclusions*

La sous-commission est satisfaite des résultats obtenus dans le cadre des restructurations réalisées dans les services du cadastre et de la géomatique, du service des automobiles et de la navigation ainsi que du service de la faune, des forêts et de la nature. Dans chaque cas, les échos entendus sont positifs tant en ce qui concerne les résultats financiers que l'approche réservée par les personnes de ces services ou encore la conviction des chefs rencontrés en ce qui concerne la justesse des mesures prises et leur engagement pour faire aboutir voire améliorer encore la démarche.

#### 4.4.3. *Thèmes spécifiques abordés en commission plénière*

Aucun thème spécifique n'a été abordé en commission plénière en ce qui concerne le DGT.

#### 4.4.4. *Discussion générale*

Lors de la discussion en séance plénière de la commission, divers sujets ont à nouveau été abordés. En réponse à une demande, le chef du département précise que dans le cadre de la RPT, des conventions programmes sont déjà signées notamment en ce qui concerne les forêts et particulièrement les volets de la fonction de protection et de la biodiversité. Les participations fédérales sont acquises mais ne seront versées que lorsque les travaux auront commencé. Des crédits cantonaux sont prévus au budget 2009. Il existe aussi à ce jour des conventions programmes qui concernent la revitalisation du bled des Ponts-de-Martel.

A propos de l'abandon de l'idée de créer un raccordement TGV à Besançon via la ligne La Chaux-de-Fonds – Le Locle – Morteau, le chef du département rappelle que la priorité pour notre canton est de conserver le passage par Neuchâtel de la ligne Berne – Paris qui est soumise à forte concurrence. Il faut donc éviter de chasser plusieurs lièvres à la fois et prendre en compte les coûts considérables, estimés à un milliard de francs, qu'entraînerait une remise à niveau et électrification de cette ligne ainsi que l'absence à peu près complète d'intérêt des autorités françaises sur ce dossier. Quant aux moyens d'investissements INTERREG, ils sont largement insuffisants pour un tel dossier puisqu'ils disposent de 50 millions d'euros pour quatre ans et pour l'ensemble de l'Arc jurassien en regard de quoi la Suisse met trois millions de francs. Toutefois, les contacts ont été relancés au travers de la Conférence transjurassienne (CTJ) après deux ans de blocage du côté français pour des améliorations de cette ligne au titre régional.

L'accent doit donc être mis sur la liaison par Neuchâtel et des travaux d'amélioration sont encore prévus pour en augmenter l'attractivité, notamment le doublement du tunnel de Rosshaeusern pour lequel un montant de 100 millions de francs est à disposition. Le Conseil d'Etat met la pression pour que ces travaux se réalisent.

A propos de l'utilisation du fonds cantonal des eaux, il est répété que l'objectif est de sortir du système actuel qui fait que ce fonds sert à amortir des participations à des investissements pour y puiser directement les montants de subventions alloués. Il reste à régler la question des 7 à 9 millions de francs qui doivent encore être amortis et qui fait actuellement l'objet de discussions avec le service financier.

A propos du CNERN et de son absence de contrôle par le législatif cantonal, le chef du département confirme que cette entité est sous la haute surveillance du Conseil d'Etat et fait l'objet d'un suivi régulier du contrôle cantonal des finances. L'exercice 2008, premier du genre, est positif et dégage des réserves qui permettront le rachat au service des ponts et chaussées des véhicules qui sont actuellement loués, ce qui clarifiera la situation.

La politique d'achat des forêts par l'Etat n'est pas agressive; elle est orientée avant tout vers les forêts protectrices et a pour buts d'une part "d'arrondir" les domaines forestiers cantonaux et d'autre part de constituer des réserves de bois-énergie au vu de l'évolution de l'utilisation des agents énergétiques. Quant aux commissions forestières d'arrondissements, le Conseil d'Etat peut entrer en matière sur une réflexion lancée par un membre de la commission qui estime que leur nombre pourrait être ramené à un. Il ne faut toutefois pas négliger l'attachement du monde forestier à ces institutions. Dans tous les cas ce dossier sera traité par le futur chef de service qui va être nommé incessamment.

La maigreur des commentaires relatifs au dossier de candidature de classement des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle au patrimoine mondial de l'UNESCO étonne un membre de la

commission en regard de l'importance de ce dossier pour notre canton et les Montagnes en particulier. Le Conseil d'Etat assure que le service de l'aménagement du territoire a suivi l'élaboration de ce dossier avec beaucoup d'attention.

Le projet de la centrale à gaz de Cornaux suscite des questions de la commission à propos de l'avancement de l'analyse du dossier, du planning et des décisions que le grand Conseil pourra être appelé à prendre. La commission chargée de l'étude de ce dossier va rendre le fruit de ses réflexions en juin 2009 en parallèle avec le complément à l'étude d'impact sur l'environnement qu'élabore le service cantonal de la protection de l'environnement en réponse à une demande de complément d'enquête requise par l'Office fédéral de l'environnement. La procédure veut que le canton s'occupe des chapitres impact, rejets, utilisation des eaux de refroidissement et bruit alors que la question du CO2 et des compensations à trouver relèvent des compétences de la Confédération. Le Grand Conseil n'est pas appelé à se prononcer sur ce projet. Il devra toutefois se prononcer sur le projet de loi relatif à l'interdiction des centrales à gaz déposé par le groupe radical.

Le chef du département confirme que l'entrée en vigueur de la taxe au sac est repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2011 et qu'en parallèle devra être résolue la question des mises en place de déchetteries et de la récolte des déchets organiques.

## **4.5. Département de l'économie**

### **4.5.1. Rapport de la sous-commission sur les comptes**

#### **4.5.1.1. Généralités**

La sous-commission s'est réunie le 18 février 2009 pour l'examen des comptes et de la gestion 2008. Le conseiller d'Etat, chef du département, était accompagné du secrétaire général et du conseiller stratégique du département ainsi que, durant la partie de la séance relative à leurs entités respectives, du chef du service des poursuites et faillites, du directeur d'Evologia, du chef du service de l'emploi, du directeur du CNIP, du directeur de la caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC), du chef du service de l'agriculture, du chef du service de la consommation et des affaires vétérinaires, du chef du service des migrations et du chef du service de la cohésion multiculturelle. La sous-commission les remercie, ainsi que les autres chefs de service du département, de leur disponibilité et du travail effectué durant l'année.

Suite à création, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, du service de l'économie, le département comptait, en 2008 et abstraction faite des 3 établissements autonomes qui lui sont rattachés, 11 services. Au début de la législature, il en comptait 16 et 4 établissements autonomes, soit une réduction de 30%.

D'autres réformes de structures ont été menées en 2008, conformément aux objectifs fixés dans la feuille de route; les principales sont, d'une part, l'intégration du service de l'inspection et de la santé au travail (SIST) au service de l'emploi (SEMP), d'autre part, l'intégration de Développement économique du canton de Neuchâtel (DEN) Sàrl au service de l'économie. Ces deux réformes seront opérationnelles au 1<sup>er</sup> janvier 2009. L'autonomisation du CNIP, également prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2009, a été repoussée en raison du renvoi en commission du projet de loi soumis au Grand Conseil à la session de novembre 2008.

#### **4.5.1.2. Comptes de fonctionnement**

Les comptes du département bouclent avec un excédent de charges de 155,6 millions de francs, contre 123,7 millions de francs au budget 2008, soit une détérioration de 31,9 millions de francs (+25,8%). Cet écart est principalement dû à la réalimentation de la fortune du fonds de promotion économique (+15 millions de francs) et du fonds d'intégration professionnelle (+15 millions de francs) en raison de la dégradation attendue de la situation économique du canton. Les demandes de crédits supplémentaires nécessaires sont soumises au Grand Conseil en lien avec le décret relatif au bouclage des comptes 2008.

Les charges brutes diminuent de 27,3 millions de francs (+9,4%) et les revenus bruts diminuent de 4,6 millions de francs (-2,8%). Sans les 30 millions de francs destinés à la bonification aux fonds, les charges brutes seraient en diminution de 2,7 millions de francs (-0,9%).

Comme le montre le tableau ci-dessous, la diminution des charges (hors bonification extraordinaire) est principalement imputable à la baisse des subventions redistribuées (-7,9

millions de francs, baisse enregistrée principalement dans le secteur agricole) et des charges de personnel (-1,6 million de francs).

La diminution des revenus bruts est largement imputable à la baisse des subventions à redistribuer (-7,9 millions de francs), des subventions acquises (-3,6 millions de francs), des dédommagements de collectivités publiques (-3,3 millions de francs) et des revenus des biens (-1,6 million de francs). Elle est compensée par l'augmentation des prélèvements aux fonds et réserves qui progressent de 9,9 millions de francs, notamment en raison de la dissolution de la provision RPT de 9,2 millions de francs constituée au titre des prestations collectives AI. Pour mémoire, la constitution de cette provision a fait suite à la décision des Chambres fédérales d'augmenter la participation des cantons aux financements des prestations collectives arriérées de l'AI.

#### Département de l'économie, services, charges et revenus par nature

	Comptes	Budget	Comptes	Différence entre C08		Différence entre C08	
	2008	2008	2007	et B08		et C07	
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	%	Fr.	%
<b>Charges</b>							
Charges de personnel	40'052'170	41'665'900	42'381'128	-1'613'730	-3.9%	-2'328'958	-5.5%
Biens, serv. & march.	10'068'770	9'358'600	9'459'202	710'170	7.6%	609'568	6.4%
Amortissements	3'993'979	3'787'500	4'439'826	206'479	5.5%	-445'846	-10.0%
Parts/contr. ss aff.	456'586	493'700	490'013	-37'114	-7.5%	-33'427	-6.8%
Dédomm. collectivités publiques.	711'863	567'500	626'478	144'363	25.4%	85'385	13.6%
Subv. accordées	143'302'438	137'592'800	174'103'022	5'709'638	4.1%	-30'800'584	-17.7%
Subv. redistribuées	67'982'632	75'867'200	70'171'786	-7'884'568	-10.4%	-2'189'154	-3.1%
Attr. Fin. Spéciaux	0	0	4'612'000	0	ND	-4'612'000	-100.0%
Imputations internes	51'367'325	21'350'100	20'623'005	30'017'225	140.6%	30'744'321	149.1%
<b>Total</b>	<b>317'935'763</b>	<b>290'683'300</b>	<b>326'906'460</b>	<b>27'252'463</b>	<b>9.4%</b>	<b>-8'970'696</b>	<b>-2.7%</b>
<b>Revenus</b>							
Patentes/Concessions	-2'767'056	-2'837'800	-2'452'566	70'744	-2.5%	-314'490	12.8%
Revenus des biens	-544'353	-2'177'000	-660'063	1'632'647	-75.0%	115'710	-17.5%
Contributions	-21'333'304	-19'443'700	-22'075'237	-1'889'604	9.7%	741'933	-3.4%
Dédomm. collectivités publiques	-16'521'733	-19'784'600	-22'930'745	3'262'867	-16.5%	6'409'012	-27.9%
Subventions acquises	-42'838'463	-46'424'500	-48'147'681	3'586'038	-7.7%	5'309'218	-11.0%
Subv. à redistribuer	-67'982'632	-75'867'200	-70'171'786	7'884'568	-10.4%	2'189'154	-3.1%
Prélèvements aux fonds et réserves	-9'912'000	0	0	-9'912'000	ND	-9'912'000	ND
Imputations internes	-390'800	-390'800	-1'579'000	0	0.0%	1'188'200	-75.3%
<b>Total</b>	<b>-162'290'340</b>	<b>-166'925'600</b>	<b>-168'017'078</b>	<b>4'635'260</b>	<b>-2.8%</b>	<b>5'726'738</b>	<b>-3.4%</b>
<b>Charges nettes</b>	<b>155'645'423</b>	<b>123'757'700</b>	<b>158'889'382</b>	<b>31'887'723</b>	<b>25.8%</b>	<b>-3'243'958</b>	<b>-2.0%</b>

Comme le montrent les tableaux ci-dessous, si l'on fait abstraction des bonifications extraordinaires aux fonds, l'augmentation des charges brutes touche principalement les secteurs emploi (+6,9 millions de francs) et économie et tourisme (+0,3 million de francs). Les autres secteurs enregistrent des diminutions de charges brutes: agriculture et consommation (-7,6 millions de francs) et migrations (-2,4 millions de francs). A relever que les mêmes secteurs agriculture et consommation et migrations enregistrent des diminutions de revenus bruts de respectivement 8,9 millions de francs et 2,7 millions de francs, leurs charges étant largement subventionnées par la Confédération.

## Département de l'économie, évolution des charges et revenus bruts par secteur

	Différence entre C08 et B08			Différence entre C08 et C07		
	Charges	Revenus	Excédent	Charges	Revenus	Excédent
	Fr.					
Secrétariat général	-3'901.07	-2'996.78	-6'897.85	-444'286.55	-1'360.03	-445'646.58
Secteur Economie et tourisme	15'292'995.14	-816'760.12	14'476'235.02	11'578'066.33	2'860'590.90	14'438'657.23
Secteur Emploi	21'943'556.31	-6'181'556.85	15'761'999.46	-14'322'765.46	-4'210'929.82	-18'533'695.28
Secteur Agriculture et consommation	-7'578'336.36	8'943'214.57	1'364'878.21	-1'006'108.52	1'248'067.31	241'958.79
Secteur Migrations	-2'401'850.53	2'693'359.05	291'508.52	-4'775'602.14	5'830'369.55	1'054'767.41
Total	27'252'463.49	4'635'259.87	31'887'723.36	-8'970'696.34	5'726'737.91	-3'243'958.43
	%					
	Charges	Revenus	Excédent	Charges	Revenus	Excédent
Secrétariat général	-0.3%	199.8%	-0.6%	-28.1%	43.4%	-28.2%
Secteur Economie et tourisme	58.5%	4.5%	186.0%	38.8%	-13.0%	184.6%
Secteur Emploi	14.2%	12.0%	15.3%	-7.5%	7.8%	-13.5%
Secteur Agriculture et consommation	-8.5%	-11.1%	15.2%	-1.2%	-1.7%	2.4%
Secteur Migrations	-12.5%	-16.5%	10.0%	-22.0%	-29.9%	48.9%
Total	9.4%	-2.8%	25.8%	-2.7%	-3.4%	-2.0%

Les effectifs du département s'élèvent, au 31 décembre 2008, à 366,32 équivalents-plein-temps (EPT). Cela correspond à une diminution de 10% par rapport au premier exercice de la législature.

## Département de l'économie, évolution des effectifs du personnel (en équivalents-plein-temps au 31.12)

Effectifs en valeur de poste complet, services du département					
	CO 2008	CO 2007	CO 2006	CO 2005	Différence entre C08 et C05
Secrétariat général	6.50	7.20	6.70	6.23	0.27
<b>Secteur Economie et tourisme</b>					
Service de l'économie (nouveau)	20.20				20.20
Service de promotion économique (jusqu'à fin 2007)		6.00	6.00	7.00	-7.00
Observatoire cantonal (jusqu'au 30 juin 2007)			24.05	34.65	-34.65
Service des poursuites et faillites (sans RC dès le 1er janvier 2008)	52.80	58.90	59.50	61.50	-8.70
Service du commerce et des patentes (jusqu'à fin 2007)		6.40	6.00	7.30	-7.30
Evologia	9.50	10.45	9.89	11.00	-1.50
<b>Secteur Emploi</b>					
Service de l'emploi	93.15	93.43	94.53	89.92	3.23
Service de l'inspection & de la santé travail	7.60	9.00	9.00	9.80	-2.20
CNIP	36.40	35.20	31.05	30.00	6.40
<b>Secteur agriculture et consommation</b>					
Service de l'agriculture	21.52	21.43	25.19	25.15	-3.63
Service de la consommation et affaires vétérinaires	40.55	32.84	36.70	36.45	4.10
<b>Secteur des migrations</b>					
Service des migrations	65.15	64.24	64.12	76.45	-11.30
Bureau du délégué aux étrangers	12.95	11.45	11.45	11.45	1.50
<b>Total</b>	<b>366.32</b>	<b>356.54</b>	<b>384.18</b>	<b>406.90</b>	<b>-40.58</b>
Variation en %					-10.0%

A relever que par rapport aux comptes 2005, les charges de personnel du département ont diminué de 4.5 millions de francs (-10%).

#### 4.5.1.3. Fonds

Les charges et revenus des fonds augmentent globalement de 18,3 millions de francs (+43,5%). Cette évolution est principalement imputable à l'augmentation de 30 millions de francs des bonifications aux fonds du DEC. Sans ces bonifications, les charges et revenus des fonds auraient diminué de 11,6 millions de francs, notamment en raison de la diminution de 11,2 millions de francs des subventions accordées au fonds d'intégration professionnelle et au fonds de politique régionale.

La diminution des revenus est, quant à elle, principalement imputable à la baisse des prélèvements à la fortune des fonds (-8 millions de francs) et à la baisse des subventions acquises (-4,7 millions de francs).

#### Département de l'économie, fonds, charges et revenus par nature

	Comptes	Budget	Comptes	Différence entre		Différence entre	
	2008	2008	2007	C08 et B08		C08 et C07	
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	%	Fr.	%
<b>Charges</b>							
Charges de personnel	137'122	186'600	186'131	-49'478	-26.5%	-49'009	-26.3%
Biens, serv. & march.	1'272'011	970'900	859'854	301'111	31.0%	412'157	47.9%
Amortissements	656'371	656'400	190'035	-29	0.0%	466'336	245.4%
Subv. accordées	27'486'578	38'685'800	21'405'555	-11'199'222	-28.9%	6'081'023	28.4%
Subv. redistribuées	1'104'100	74'100	170'900	1'030'000	1390.0%	933'200	546.1%
Attr. fin. spéciaux	28'789'775	0	5'174'297	28'789'775	ND	23'615'478	456.4%
Imputations internes	1'198'391	1'688'000	461'700	-489'609	-29.0%	736'691	159.6%
<b>Total</b>	<b>60'644'348</b>	<b>42'261'800</b>	<b>28'448'472</b>	<b>18'382'548</b>	<b>43.5%</b>	<b>32'195'876</b>	<b>113.2%</b>
<b>Revenus</b>							
Revenus des biens	-86'940	-60'000	-58'072	-26'940	44.9%	-28'868	49.7%
Contributions	-255'401	-230'000	-254'311	-25'401	11.0%	-1'091	0.4%
Subventions acquises	-7'426'338	-12'123'500	-8'344'875	4'697'162	-38.7%	918'537	-11.0%
Subv. à redistribuer	-1'104'100	-74'100	-170'900	-1'030'000	1390.0%	-933'200	546.1%
Prél. fin. spéciaux	-1'244'068	-9'246'700	-1'270'714	8'002'632	-86.5%	26'646	-2.1%
Imputations internes	-50'527'500	-20'527'500	-18'349'600	-30'000'000	146.1%	-32'177'900	175.4%
<b>Total</b>	<b>-60'644'348</b>	<b>-42'261'800</b>	<b>-28'448'472</b>	<b>-18'382'548</b>	<b>43.5%</b>	<b>-32'195'876</b>	<b>113.2%</b>

#### Département de l'économie, évolution des charges et revenus bruts par fonds

	Différence entre C08 et B08			Différence entre C08 et C07		
	Charges	Revenus	Excédent	Charges	Revenus	Excédent
	Fr.					
17 Fonds pour l'intégration professionnelle	11'257'838.20	-11'257'838.20	0.00	14'172'963.15	-14'172'963.15	0.00
18 Fonds formation et intégration jeunes	-2'332'079.40	2'332'079.40	0.00	-3'752'079.40	3'752'079.40	0.00
19 Fonds de promotion de l'économie	11'366'351.10	-11'366'351.10	0.00	17'639'931.81	-17'639'931.81	0.00
20 Fonds d'aide aux régions de montagne	-130'356.45	130'356.45	0.00	321'875.40	-321'875.40	0.00
21 Fonds politique régionale	-1'785'000.00	1'785'000.00	0.00	4'007'200.00	-4'007'200.00	0.00
<b>Total</b>	<b>18'376'753.45</b>	<b>-18'376'753.45</b>	<b>0.00</b>	<b>32'389'890.96</b>	<b>-32'389'890.96</b>	<b>0.00</b>
	Différence entre C08 et B08			Différence entre C08 et C07		
	Charges	Revenus	Excédent	Charges	Revenus	Excédent
	%					
17 Fonds pour l'intégration professionnelle	59.9%	59.9%	ND	89.2%	89.2%	ND
18 Fonds formation et intégration jeunes	-78.3%	-78.3%	ND	-85.3%	-85.3%	ND
19 Fonds de promotion de l'économie	85.5%	85.5%	ND	251.5%	251.5%	ND
20 Fonds d'aide aux régions de montagne	-11.8%	-11.8%	ND	49.6%	49.6%	ND
21 Fonds politique régionale	-30.8%	-30.8%	ND	ND	ND	ND
<b>Total</b>	<b>43.8%</b>	<b>43.8%</b>	<b>ND</b>	<b>115.9%</b>	<b>115.9%</b>	<b>ND</b>

#### 4.5.1.4. Examen de détail par service

##### **Service de l'économie (NECO)**

###### *304000 Caisse de pensions*

L'écart entre le budget et les comptes de cette rubrique (+28.273 francs, soit une augmentation de charge de +20,3%) est imputable au calcul global (taux général de 8,8% sur les traitements) et non individualisé utilisé lors de l'élaboration du budget. Cette méthode peut générer des écarts en raison de particularités telles que des augmentations individuelles de salaire, des départs à la retraite anticipée dont le coût lié à la prévoyance professionnelle est à la charge de l'employeur.

###### *390070 Formation professionnelle*

Il s'agit ici d'une imputation interne entre le service de l'économie (office du commerce) et le CPLN. L'écart entre le budget et les comptes de cette rubrique (+12.100 francs, soit une augmentation de charge de +60,5%) est imputable à un écart d'appréciation, lors de l'élaboration du budget, entre les deux entités.

###### *431200 Emoluments, service commerce et patentes*

Cette rubrique est liée aux autorisations délivrées pour exploiter des appareils automatiques, exercer le commerce itinérant, le courtage immobilier, le commerce d'occasions, l'activité de traiteur, le prêt et le courtage en crédit. L'écart entre le budget et les comptes de cette rubrique (-29.633,95 francs, soit une baisse de revenus de 20,2%) est lié au fait que cette recette est difficilement prévisible, celle-ci étant fonction du nombre d'autorisations présentées et délivrées en cours d'année.

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

###### *3192005 Frais irrécupérables lors de faillites*

Ces charges sont principalement liées aux successions répudiées. Elles sont également liées aux frais irrécupérables en cas de fuite du failli. Il s'agit de toutes les dépenses occasionnées des procédures de faillites dont les actifs sont inexistantes ou insuffisants pour couvrir les frais de l'administration jusqu'à la suspension de la liquidation.

###### *431006 Emoluments archivage*

Ces produits sont encaissés conformément à l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP). Par souci de transparence, le contrôle cantonal des finances (CCFI) a demandé à ce que les revenus et les charges y relatifs émargent des rubriques ad hoc. Les dépenses liées à l'archivage apparaissent maintenant au compte 318007 Archivage OF/OP.

##### **Evologia**

###### *313090 Fournitures de nettoyage et matériel*

L'écart entre le budget et les comptes de cette rubrique (+90.385,33 francs, soit une augmentation de charges de 602,6%) est presque entièrement imputable à la comptabilisation systématique des charges brutes depuis 2008. Des revenus supplémentaires compensent cette augmentation dans le compte 434800. Globalement, les comptes 2008 sont conformes au budget et les crédits supplémentaires requis ont été octroyés. Pour le solde, la différence concerne principalement des réparations de véhicules et d'équipement du restaurant qui n'avaient pas été budgétisées.

La CGF donne un mandat d'investigation supplémentaire pour éclaircir des questions soulevées par le Contrôle cantonal des finances et qui interpellent les membres de la CGF.

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

###### *318005 Honoraires, mandats*

L'écart entre le budget et les comptes de cette rubrique (-148.495,85 francs, soit une diminution de charges de 59,4%) est principalement imputable aux développements par le service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) des nouvelles bases de données du service. Au moment de l'établissement, pour de questions de ressources insuffisantes au SIEN, il était prévu de confier à l'externe de l'administration ces développements. Finalement, ces développements ont pu être conduits à l'interne du service.

## **Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP)**

### *331000 Immeubles du patrimoine administratif*

L'écart entre le budget et les comptes de cette rubrique (+79.951 francs, soit une augmentation de charges de 32,6%) est principalement imputable aux charges d'investissement non prévues en 2007 s'agissant de l'équipement et du remplacement d'installations de formation et de production.

### *313610 Achats réfectoire/cafétéria*

L'écart entre le budget et les comptes de cette rubrique (-91.807,30 francs, soit une diminution de charges de 70,6%) est principalement imputable au fait que la facturation des repas aux apprenants n'émargent plus aux comptes du CNIP.

## **AVS/AI (CCNC)**

### *360510 Forfait fédéral AVS et 360520 Forfait fédéral AI*

Comme mentionné dans le rapport 08.022 relatif aux crédits supplémentaires 2008 soumis au Grand Conseil pour approbation lors de la session des 24 et 25 juin 2008, "conformément à l'art. 103 LAVS, les cantons participent à raison de 3,64% au financement des dépenses annuelles de l'AVS. Les avances versées par le canton pour l'exercice 2007 se sont élevées à 2.880.000 francs. Le décompte définitif 2007, établi en avril 2008 par la Centrale de compensation du Département fédéral des finances, laisse apparaître un solde à payer, pour le canton, de 1.090.316 francs. Dans le cadre de la RPT, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la couverture des dépenses annuelles de l'AVS est assurée entièrement par la Confédération. Par conséquent, aucun budget n'a été prévu à ce titre en 2008. La présente demande de crédit supplémentaire vise donc à permettre au canton de s'acquitter du solde de sa contribution due pour 2007". Cette explication s'applique, par analogie, au forfait fédéral AI.

### *460500 Subventions fédérales prestations complémentaires AVS et 460510 subventions fédérales prestations complémentaires AI*

Ici également, les écarts observés sont à mettre en lien avec l'entrée en vigueur de la RPT. Jusqu'à fin 2007, les subventions fédérales aux prestations fédérales (PC) correspondaient à une part des dépenses effectives dépendant de la capacité financière du canton (34% pour la Confédération et 66% pour le canton). Pour le budget 2008, avec l'entrée en vigueur de la RPT, l'évaluation des subventions fédérales a été rendue difficile d'une part en raison de l'absence de l'ordonnance fédérale au moment de l'établissement du budget et, d'autre part, en raison du calcul des subventions elles-mêmes (5/8 des prestations pour les personnes à domicile et estimation de 10% de subvention fédérale des dépenses supplémentaires pour les bénéficiaires placés en homes). S'ajoute à ces deux éléments le fait que les charges estimées lors de l'établissement du budget ont été inférieures à celles qui émargent finalement des comptes.

### *360500 Allocations familiales travailleurs agricoles*

Cette charge est intégralement compensée par un revenu équivalent à la rubrique 463500 Part fonds caisse compensation ALFA. Par contre, comme mentionné dans le rapport 08.057 soumis au Grand Conseil lors de sa session des 2 et 3 décembre 2008, dès l'exercice 2009, cette compensation sera supprimée en lien avec la modification de loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA). Cette charge sera dès lors supportée intégralement par le canton, le Grand Conseil ayant refusé le projet de loi qui lui était soumis, projet prévoyant la prise en charge par les communes de 60% de cette charge.

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

### *375500 Paiements directs et écologiques*

L'écart entre le budget et les comptes de cette rubrique (-7,7 millions de francs, soit une diminution de charges de 10,6%) est principalement imputable aux versements partiels, en 2008, des paiements directs en raison de la mise à jour des surfaces agricoles utiles (projet SAU). Une retenue a dû être opérée à ce titre en 2008 pour éviter, le cas échéant, de devoir demander le remboursement de paiements directs versés en trop. Le décompte définitif 2008 devrait être établi en avril 2009. A relever que cette charge est intégralement compensée par une subvention à redistribuer équivalente.

### *424310 Réactivation valeurs immeubles vendus*

Le revenu prévu au budget 2008 n'a pas pu être comptabilisé en raison du report, en 2009, de la vente d'un terrain industriel à Cortaillod. A ce titre, un membre de la sous-commission s'interroge

quant à l'opportunité de prévoir au budget un tel revenu. Renseignement pris auprès de la comptabilité de l'Etat, il est précisé que la promesse d'achat et de vente de ce bien-fonds ayant été signée en 2007, il était logique de prévoir le revenu global au budget 2008.

#### *470500 Subvention fédérale, vulgarisation*

En lien avec l'introduction de la RPT, aucun budget n'était prévu en 2008 à ce titre, la vulgarisation relevant, dès 2008, exclusivement du canton. Le montant versé (respectivement la charge équivalente émergeant au compte 375540 Vulgarisation agricole) correspond au solde de la subvention fédérale 2007.

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

En introduction, il est rappelé que durant l'année 2008, le SCAV a dû faire face à deux campagnes d'éradication (BVD-Diarrhée virale bovine) et de vaccination (FCO-fièvre catarrhale ovine) d'envergure décidées par la Confédération.

Si l'éradication de la BVD était prévue au budget 2008, la vaccination contre la FCO, décidée dans l'urgence au printemps 2008, a fait l'objet de demandes de crédits supplémentaires pour un montant total de 418.700 francs (19.000 francs dans la rubrique 301000, personnel administratif, et 399.700 francs dans la rubrique 318040, mesures de prophylaxie).

#### *330010 Pertes sur débiteurs*

Les pertes sur débiteurs sont difficiles, voire impossibles à prévoir; par conséquent, aucune charge n'émergeait à ce titre au budget 2008. Les charges comptabilisées concernent principalement des pertes sur débiteurs liées à des prestations d'inspection ou à des séquestres d'animaux. Il est relevé que l'absence de paiement n'autorise pas le service à prendre des mesures administratives.

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

##### *318005 Honoraires, mandats*

L'ouverture du centre d'accueil dans l'abri PC de la commune des Hauts-Geneveys a nécessité l'octroi d'un mandat à une agence de sécurité spécialisée, selon les exigences clairement exprimées de la commune. La situation devant être transitoire, l'option d'engager des veilleurs n'a pas été retenue. Il est relevé que la charge y relative, comme les autres charges liées à l'ouverture de ce centre, est compensée partiellement par une augmentation des subventions fédérales y relatives, l'Office fédéral des migrations (ODM) ayant débloqué l'urgence, à fin 2008, 25 millions de francs pour dédommager les cantons. La police cantonale est elle en charge de la sécurité à l'extérieur du centre.

##### *350220 Taxes fédérales diverses*

Ces charges correspondent aux taxes fédérales encaissées par le canton s'agissant de l'établissement d'autorisations de séjour. La charge y relative correspond à la ristourne du canton à la Confédération.

##### *450200 Indemnités pour les requérants d'asile et 450205 Indemnités pour les réfugiés statutaires B/F*

Le montant de ces indemnités est fixé par l'ODM sur la base de forfaits. Elles ne sont pas négociées avec les cantons.

#### **Service du délégué aux étrangers (SDET)**

##### *439500 Contributions mesures d'intégration*

L'écart entre le budget et les comptes de cette rubrique (-98.047,20 francs, soit une diminution de revenus de 48,5%) est principalement imputable à la modification des critères de subvention de la Confédération. Cette diminution est partiellement compensée par l'augmentation des revenus enregistrée à la rubrique 460800 Subventions fédérales diverses.

#### **Fonds d'intégration professionnelle**

##### *365560 Intégration en entreprises*

Seul 20% du budget a été dépensé au titre de l'intégration en entreprises. Cet écart est principalement dû au fait que les prestations de l'assurance chômage ont permis de prendre en charge la majorité des coûts qui sont également couverts par cette rubrique pour les chômeurs en fin de droit. Les allocations de réinsertion ainsi qu'allocations de formation n'ont pas été

développées plus avant compte-tenu de la conjoncture qui a permis la prise en charge financière par l'assurance chômage.

### **Fonds de politique régionale**

Pour la nouvelle politique régionale, l'année 2008 a été une année de préparation. Les montants prévus au budget à ce titre ont été globalement peu sollicités.

## **4.5.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion**

### **4.5.2.1. Généralités**

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

A la question de la sous-commission sur l'impact de la crise sur les activités du service, il est répondu que, compte tenu de l'inertie de la procédure, l'augmentation ne devrait se faire sentir qu'à partir de la fin de l'année 2009 tant en matière de poursuite que de faillite. On pourrait toutefois observer ces prochains mois une augmentation des poursuites pour les personnes physiques, les caisses maladies n'ayant pas lancé toutes leurs procédures en 2008.

S'agissant de l'évolution des effectifs, il est mentionné que l'augmentation des activités devrait pouvoir être absorbée avec les ressources actuelles en raison notamment des gains d'efficacité obtenus suite à la fusion des deux offices de poursuites; ces deux dernières années, les effectifs de l'entité ont été diminués de 2,7 EPT. Le service est attentif à l'évolution de la situation économique et veille à ce que la dotation soit en adéquation avec les volumes à traiter.

#### **Evologia**

Le nouvel éclairage d'Evologia est perçu par un membre de la sous-commission comme un "sapin de Noël". Il lui est répondu que l'éclairage vise justement à donner à Evologia une signature lumineuse particulière; cette signature est relativement visible en raison de l'éclairage blanc utilisé. A contrario, il est mentionné que l'éclairage est éteint au milieu de la nuit, que des ampoules économiques sont utilisées et qu'une expertise confiée au Groupe E démontre qu'Evologia respecte les normes les plus strictes en matière de consommation énergétique et d'intensité lumineuse.

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

En marge de la discussion sur la gestion et les comptes 2008, la sous-commission a souhaité revenir sur la question 09.322 d'un député relative au fonctionnement du service de l'emploi. Dans ce cadre, le chef du département a rappelé aux membres de la sous-commission les principales réorganisations qui ont conduit le service à devenir la quatrième entité la plus importante de l'Etat du point de vue des effectifs (après la police cantonale, le service des contributions et le service des ponts et chaussées). Dans cette perspective, il a en particulier mis en évidence les difficultés et les blocages potentiellement générés par tout changement. Il a ensuite décrit dans le détail les démarches entreprises depuis l'automne 2008 pour répondre aux soucis et aux craintes exprimés par une minorité de collaborateurs. Il a enfin réaffirmé, comme il l'a fait devant le plénum du Grand Conseil, la totale confiance qu'il a dans le chef du service et dans les membres de sa direction pour mener à bien les réformes en cours. Il envisage en outre d'intervenir auprès du bureau du Grand Conseil concernant les interventions de députés mettant en cause tel ou tel chef de service ou collaborateur de l'Etat, en plénum. Le respect de la procédure exige que ces questions soient traitées avec plus de confidentialité et en principe par la CGF.

#### **AVS/AI**

Le versement des prestations complémentaires (PC) n'est pas automatique, les PC devant être sollicitées auprès des agences communales AVS du lieu de domicile des demandeurs (proximité). Un membre de la sous-commission pose dès lors la question de savoir si l'information en la matière est suffisante. Il y est répondu que, selon les résultats d'une étude menée il y a peu par la Confédération sur le plan fédéral, le nombre des personnes qui pourraient prétendre à des PC mais qui n'en bénéficient pas est de l'ordre de 1%, voire moins; il est par ailleurs mentionné que certaines personnes ne recourent pas aux PC non pas par manque d'information mais par choix.

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

En lien avec le rapport sur l'état de situation de l'agriculture et de la viticulture, la question de l'avenir de l'encavage a été posée via le postulat UDC 09.103. Sur ce point, il est répondu que la question d'un partenariat avec trois autres encavages est à l'étude.

## Service des migrations (SMIG)

Le canton a dû faire face, durant le second semestre 2008, à une augmentation des demandes d'asile. Pour y répondre, le centre de Couvet étant plein, la décision a été prise d'ouvrir un second centre aux Hauts-Geneveys. Les personnes placées dans ce centre sont avant tout des requérants déboutés ou des requérants frappés d'une décision fédérale de non entrée en matière (NEM); des requérants célibataires y sont toutefois également placés en raison de la hausse importante des arrivées dans le canton.

Il est rappelé aux membres de la sous-commission que, au niveau de la procédure, la distinction est faite entre la procédure d'asile et la procédure de renvoi. La Confédération traite de la procédure d'asile, les cantons sont chargés d'appliquer la procédure de renvoi. Dans cette procédure, l'élément central est la présence ou l'absence de papiers d'identité. Une personne déboutée ne peut en effet être renvoyée dans son pays que si elle est reconnue par celui-ci et que ce dernier accepte son retour.

A une question d'un membre de la sous-commission, il est indiqué que le canton de Neuchâtel applique la procédure avec autant de rigueur que les autres cantons. Contrairement à d'autres cantons, le canton de Neuchâtel ne fait cependant usage des mesures de contrainte que lorsque le renvoi est possible autant pour des raisons humanitaires que pour limiter au minimum les charges y relatives.

Enfin, il est rappelé que même si toutes les mesures de sécurité sont prises dans le domaine de l'asile, le risque zéro n'existe pas. Les structures cantonales, l'expérience des personnes en charge de l'accueil des requérants, ainsi que l'importance accordée à l'information et au dialogue permettent cependant de limiter au minimum ce risque.

### 4.5.2.2. Services visités

Durant l'exercice 2008, la sous-commission a consacré cinq séances aux visites des services du département et deux séances au budget et aux comptes.

**13 février 2008:** présentation et discussion des comptes 2007.

**6 mars 2008: service de l'emploi (SEMP),** présentation et discussion. Les principaux thèmes suivants sont abordés:

- salaire convenable et aptitude au placement: définition, compétence, ...
- mesures d'intégration professionnelle (MIP): financement, durée, ... Il est relevé qu'après un placement MIP, 60% des personnes placées retrouvent un emploi. Ces mesures permettent aux bénéficiaires d'avoir un emploi et de développer leur réseau. Pour une personne seule, le salaire MIP est de 2700 francs. Cet emploi durable, passerelle vers la retraite, permet aux chômeurs âgés d'éviter de devoir recourir à l'aide sociale; l'âge est un facteur significatif de la durée du chômage.
- effectifs des offices régionaux de placement (ORP): il est relevé que malgré la baisse du taux de chômage, le nombre des nouveaux dossiers par mois reste élevé (entre 450 et 500, soit l'équivalent de 0,1 point de chômage). Avec la baisse du taux de chômage, le temps nécessaire au remplacement augmente en raison de la difficulté des cas. Les conseillers ORP sont soumis à des objectifs quantitatifs et qualitatifs de placement.
- sous-enchère salariale: les contrôles se font principalement sur dénonciation. Les commissions tripartites manquent de ressources (150 contrôleurs pour la Suisse) pour augmenter le nombre des contrôles. Il faut relever que très peu d'abus sont constatés par les contrôleurs, tant à Neuchâtel que dans les autres cantons.
- contrôleurs sociaux: un contrôleur, financé par le DSAS, a été engagé à l'office de surveillance (Osur); un contrôleur PC a également été engagé par la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC).
- Plasta: la mise en œuvre du projet Plasta-GED est prévue en 2008.

**7 avril 2008: service de l'économie (NECO),** présentation et discussion du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur la police du commerce et les établissements publics (LPCEP). Les principaux thèmes suivants sont abordés:

- ouverture des magasins le dimanche: les épiceries familiales peuvent et pourront ouvrir le dimanche.

- vente d'alcool dans les shops.
- viticulteurs: ils ne sont pas taxés sur leur propre production vendue à l'emporter.
- formation professionnelle: elle perdurera et sera assurée par la profession. Les accords bilatéraux prévoient qu'après trois ans d'expérience, n'importe qui peut tenir un établissement dans le canton.

**30 juin 2008: service de l'économie (NECO)**, présentation et discussion, visite de la division O du CSEM et visite d'Oscilloquartz SA (OSA). Les principaux thèmes suivants sont abordés:

- promotion économique: création du DEWS en 2002. Travaux de la commission consultative en 2005-2006: ouverture aux milieux privés. Au niveau fédéral, fusion de l'OSEC et de Location Switzerland. Neuchâtel est confronté à une augmentation des critiques concernant les allègements fiscaux. En 2008, les objectifs en matière de population et d'emploi fixés après la crise horlogère des années 70 sont atteints. Une réorientation stratégique est opérée en accord avec les partenaires privés (CNCI et AIP) autour de trois axes (acquisition et développement, innovation et transfert de technologie, économie financière) et des structures (intégration du DEN au NECO).
- stratégie touristique: les acteurs ont été intégrés aux réflexions.
- intégration de l'Observatoire cantonal au CSEM (division O): l'intégration s'est bien déroulée pour les collaborateurs, les conditions de travail sont identiques, voire meilleures, l'ancienneté a été conservée. La collaboration avec OSA a permis la création d'une unité de production d'horloge atomique au césium à Neuchâtel.

**1<sup>er</sup> octobre 2008:** présentation et discussion du budget 2009.

**29 octobre 2008: visite du CNIP à Couvet et analyse du rapport 08.047** présenté au Grand Conseil les 4 et 5 novembre 2008.

**5 novembre 2008: service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV)**, présentation et discussion. Les principaux thèmes suivants sont abordés:

- création du service: le bilan est positif après deux ans. L'importance du facteur humain, de la culture du changement et du partage de la vision est mise en évidence. La direction collégiale est un plus. Il est nécessaire d'être clair dans les objectifs et les non-objectifs. La création du service a été gérée comme un projet.
- collaboration intercantonale: elle permet aux différents laboratoires de se spécialiser et d'éviter les doublons. Cette manière de procéder n'est pas nouvelle, mais sort renforcée de la création du nouveau service.

**14 novembre 2008: service de l'économie (NECO)**, présentation et discussion du rapport quadriennal sur l'état de l'économie; situation financière et économique, présentation et discussion.

#### 4.5.2.3. *Analyses transversales et spécifiques*

Le bilan des analyses transversales demandées par le bureau de la CGF figure aux pages 52 à 54 du rapport du 19 mars 2007 de la CGF chargée de l'examen des comptes et de la gestion pour l'exercice 2006.

### 4.6. Département de l'éducation, de la culture et des sports

#### 4.6.1. *Rapport de la sous-commission sur les comptes*

##### 4.6.1.1. *Généralités*

La sous-commission s'est réunie le 18 février 2009 en présence de la cheffe du département, du secrétaire général ainsi que de son adjoint. L'étude des comptes du DECS permet d'affirmer que sur une enveloppe de près de 400 millions de francs, l'écart est faible mais en plus positif. Selon les dires du département, les exigences liées au système d'enveloppes et au frein aux dépenses et à l'endettement ont fait prendre conscience à l'ensemble des collaborateurs du département que la rigueur est un élément essentiel de ces principes.

Le budget 2008 prévoyait:

Charges brutes	491,8 millions de francs
Revenus	95,5 millions de francs
Charges nettes	396,3 millions de francs

Comptes 2008:

Charges brutes	484,7 millions de francs
Revenus	96,8 millions de francs
Charges nettes	387,9 millions de francs

Les résultats des comptes se situent 8,4 millions de francs en dessous du budget mais l'écart réel est de 3,1 millions de francs si nous tenons compte du rachat et de la location des bâtiments du secondaire 2, problématique déjà relevée lors de l'étude du budget 2008 par la CGF. En réalité, par rapport au budget, les comptes 2008 devaient forcément boucler avec une amélioration de 5,3 millions de francs en cas de rachat. Le département est satisfait du résultat des comptes 2008.

#### *4.6.1.2. Investissements*

De 23,4 millions de francs au budget, nous passons à 23,55 millions de francs aux comptes. Si les chiffres sont quasi semblables, c'est parce que les dépenses supplémentaires équilibrent les dépenses non réalisées.

4,4 millions de francs de plus pour l'UniNE (équipements informatiques et scientifiques pour la période 2007-2010 dus au transfert de l'IMT à l'EPFL).

Une dépense moins importante pour la participation de l'Etat à la construction de bâtiments scolaires, dépense de 2 millions de francs à la place de 2,95 millions de francs.

Des dépenses inférieures et des recettes supérieures pour Ecoparc pour un delta net de 1,7 million de francs.

Les travaux de la halle Volta n'ont pas débuté. Ceci représente une économie de 700.000 francs.

La mise en place de la filière ES de Designer d'objets horlogers, différée d'une année, représente une réduction de 420.000 francs.

#### *4.6.1.3. Examen de détail*

La sous-commission relève ici que la qualité des commentaires et des faibles variations a permis d'examiner rapidement les comptes du DECS. Les commissaires se sont concentrés sur certains éléments de gestion et en particulier sur l'université et la Haute école de musique (HEM).

#### **Secrétariat général**

Une différence d'un million de francs, liée aux échanges de terrain, est le seul élément important (voir rapport 08.008). Il s'agit d'une charge supplémentaire.

Une réduction dans les montants alloués pour les transports scolaires est liée à la mise en place de règles unifiées pour bénéficier de ces prestations.

#### **Enseignement obligatoire**

Les comptes présentent une différence de 1,6 million de francs, ceci est dû au fait que le nombre de classes fermées en 2008 est moins important que prévu.

#### **Office de l'enseignement spécialisé**

L'année 2008 est une année de transition, le budget ayant été monté en tenant compte d'une organisation devenu obsolète. Nous rappelons ici que suite à la RPT le canton reprend l'ensemble des charges liées à l'enseignement spécialisé et qu'une période de transition qui se termine en 2010 doit permettre aux cantons de trouver les bons réglages. Pendant cette période, les budgets sont garantis sans diminution par le canton.

L'office pendant la mise en place de ce processus a constaté des manques structurels importants dans le cadre du plan d'équipement institutionnel (impossibilité de scolariser à temps complet l'ensemble des élèves polyhandicapés).

Après cette période transitoire, le canton de Neuchâtel devra certainement s'engager dans des réformes fondamentales si l'accord intercantonal de collaboration en matière de pédagogie est accepté par le Grand Conseil (juin 2009).

Si nous tenons compte des imprécisions induites par la RPT, l'office a respecté le cadre financier.

## Université

Lors de la présentation en séance plénière, nous avons eu l'occasion de constater des divergences en matière de gestion entre, d'une part, le Conseil de l'Université et, d'autre part, la rectrice. La sous-commission a été mandatée pour faire une brève analyse des éventuelles modifications législatives nécessaires pour apporter une amélioration en terme de contrôle et de gestion. Nous pouvons considérer qu'une modification semble prématurée, la rectrice étant nouvelle et les différends constatés en séance de la CGF sont certainement plus anciens. Toutefois, la sous-commission reste attentive et a demandé au département de produire des rapports du contrôle cantonal des finances sur les principaux sujets évoqués en commission.

Suite à la lecture des rapports du contrôle cantonal des finances liés aux fonds de tiers, à la fortune de l'université et aux comptes, la sous-commission est obligée de faire le constat suivant:

Les règles liées à la fortune et aux fonds de tiers sont vagues et insuffisantes.

Bien que l'université travaille sur de nouveaux règlements, sur l'utilisation des fonds de tiers et de la fortune, il est impératif de contrôler la mise en place de ceux-ci dans un bref délai. Une comptabilité globale, intégrant aussi ces éléments, est indispensable.

Certains mouvements méritent une investigation approfondie de la CGF. Le contrôle cantonal des finances relève un certain nombre d'anomalies dans ses rapports. Les propositions de corrections du contrôle des finances ne sont pas toujours appliquées dans un délai raisonnable. Certaines propositions ne sont pas appliquées lors du contrôle suivant. Le contrôle interne est insuffisant.

En reconnaissant que la rectrice, au vu de sa nomination récente, n'est certainement pas responsable de la situation actuelle, nous devons admettre que, d'une part, les comptes de l'université sont incomplets, certains éléments n'étant pas rendus dans les délais pour être intégrés, mais aussi que la méthode utilisée n'est pas compatible avec les exigences actuelles. Toutefois, l'université envisage d'adopter le modèle de comptabilité harmonisé pour les cantons romands.

A nos yeux, la CGF doit suivre ce dossier et convoquer lors d'une de ses séances les différents acteurs concernés. Nous devons entamer une réflexion rapide pour renforcer les contrôles internes à travers la commission de gestion de l'université. Malgré la fin de la législature, la CGF doit garder en mémoire cette problématique et suivre ce dossier. Nous mènerons cette réflexion à terme et ferons des propositions concrètes pour la prochaine législature. Les rapports cités sont de 2007 et dans son rapport lié aux comptes 2008, le contrôle cantonal des finances fait état de certains progrès mais aussi de certaines résistances.

### Explication de l'écart concernant les amortissements de l'Université

Le compte d'amortissement 331 000 Immeubles du patrimoine administratif totalise en 2008 un montant de 9,647 millions de francs alors que le budget prévoyait une somme de 4,606 millions de francs, soit un écart de 5,041 millions de francs.

Deux éléments expliquent cet écart:

- la décision politique de transférer l'IMT à l'EPFL a nécessité d'amortir tous les équipements scientifiques acquis pour l'IMT en 2008, soit un montant de 4,273 millions de francs (cf tableau ci-après)
- les amortissements courants ont dépassé le budget de 0,768 million de francs essentiellement en raison de la rénovation des bâtiments (principalement Alma mater).

Boucllement 2008	9,647 mios	Amortissement exceptionnel IMT	4,273 mios
Budget 2008	4,606 mios	Dépassement des amortissements courants	0,768 mios
	<b>5,041 mios</b>		<b>5,041 mios</b>

Lors de l'établissement du budget 2008, l'Université a intégré le montant des amortissements communiqué par les services de l'Etat, sans tenir compte des investissements à venir.

Ce fait sera corrigé dès 2009; une séance réunissant la commission de gestion et des finances de l'Université, la rectrice, le directeur financier de l'UniNE ainsi que le chef du SHER est planifiée: elle permettra entre autre de valider les procédures à mettre en place.

## Crédit d'investissements pour équipements scientifiques - IMT

Position	Institut	Descriptif	Montant brut	Montant subventionné	Montant financé par Tiers	Montant net	Montant réel dépensé en 2007	Dépense nette 2008	Dépense nette 2009	Dépense nette 2010
10	IMT-ESPLAB	Outils de conception de circuits intégrés assistés par ordinateur	1 325 000.00	397 500.00	508 261.00	419 239.00		419 239.00		
11	IMT-ESPLAB	Equipement scientifique hyperfréquence	1 475 000.00	442 500.00	152 174.00	880 326.00		880 326.00		
12	IMT-OPTIQ	Système de faisceau d'ions focalisés	1 500 000.00	450 000.00	76 087.00	973 913.00		973 913.00		
13	IMT-OPTIQ/Parlab	Système de mesure et d'analyse pour nano-optique	700 000.00	210 000.00	140 000.00	350 000.00		350 000.00		
14	IMT-PVLAB	Système de fab. De photo-détecteurs et dispositifs photovoltaïques	1 700 000.00	510 000.00	312 869.00	877 131.00		877 131.00		
15	IMT-PVLAB	Système de mesures spectroscopique des couches minces	435 000.00	130 500.00		304 500.00		304 500.00		
16	IMT-SAMLAB	Starck four, 3 niveaux TEOS/OX-HUM/ANNEAL	800 000.00	240 000.00		560 000.00	273 413.00	286 587.00		
17	IMT-SAMLAB	Machine de gravure profonde pour technologie du silicium	1 500 000.00	450 000.00	604 348.00	445 652.00	564 300.52	-118 648.52		
18	IMT-SAMLAB	Aligneuse de masque	700 000.00	210 000.00	190 000.00	300 000.00		300 000.00		
SOUS-TOTAL EQUIPEMENT SCIENTIFIQUE			10 135 000.00			5 110 761.00	<b>837 713.52</b>	<b>4 273 047.48</b>		
TOTAL EQUIPEMENT INFORMATIQUE			6 000 000.00			6 000 000.00	<b>1 381 216.43</b>	<b>1 500 000.00</b>	<b>1 500 000.00</b>	<b>1 500 000.00</b>
TOTAL DU CREDIT 2007-10						11 110 761.00	<b>2 218 929.95</b>	<b>5 773 047.48</b>	<b>1 500 000.00</b>	<b>1 500 000.00</b>

#### 4.6.1.4. *Conclusions*

Nous pouvons considérer que le département gère au mieux l'enveloppe d'environ 400 millions de francs qui est la sienne. Les différents services ont assimilé les nouvelles règles budgétaires.

Bien que la fin de la législature soit proche, il nous semble qu'il est impératif de suivre le dossier de l'université et de reprendre dès le mois de juin certains éléments. Un établissement peut se défendre en parlant de son autonomie mais il doit dans ce cas accepter un renforcement important des contrôles internes.

Nous pouvons relever la bonne collaboration entre les commissaires, la cheffe du département, le secrétaire général et l'ensemble des chefs de services que nous avons eu l'occasion de rencontrer.

La sous-commission transmet ici la satisfaction qu'elle a eue en prenant connaissance des comptes du département.

#### 4.6.2. *Rapport de la sous-commission sur la gestion*

##### 4.6.2.1. *Généralités*

La sous-commission s'est réunie à deux reprises en présence de la cheffe du département et du secrétaire général. Nous avons obtenu l'ensemble des documents demandés.

##### 4.6.2.2. *Services visités*

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

La sous-commission a jugé utile de rencontrer le responsable du CAPPES suite à la lecture du rapport du département lié aux comptes 2007. Le CAPPES dépendant directement du département, travaille de manière indépendante et selon les besoins en toute discrétion. Son action est presque invisible en dehors de l'école. La discrétion étant impérative pour offrir les prestations décrites ci-dessous. Il nous semblait important d'analyser le fonctionnement et les réalités du terrain pour ce mini service qui, malgré sa taille, semble extrêmement efficace.

##### *Ses missions:*

- prévenir et gérer les situations difficiles ou critiques
- favoriser la qualité de la vie de travail et du climat scolaire
- développer la communication et la prévention de la violence au sein de l'école

##### *Collaborateurs:*

- cinq personnes à temps partiel totalisant 190% avec une formation de psychologue ainsi qu'une formation spécifique liée à la violence.
- une douzaine d'intervenants spécialisés selon les besoins. En 2000, ces différents mandats représentaient environ 100.000 francs, aujourd'hui environ un tiers.

*Enveloppe budgétaire:* 340.000 francs.

Le CAPPES travaille sur quatre axes:

##### *Ressources pour la qualité du travail:*

Cet aspect concerne les classes difficiles, l'accompagnement des enseignants et la prévention des situations de burn-out des professionnels de l'école.

##### *Relation sans violence à l'école:*

En collaboration avec les établissements, le CAPPES a étudié cette problématique et affirme qu'il n'y a pas de relation entre le milieu (urbain ou campagnard), la proportion de migrants et la violence au sein de l'école. La situation est plutôt stable et dépend plus de l'investissement de l'établissement que des deux critères cités ci-dessus. En général, de bonnes collaborations sont établies entre les directions et le CAPPES pour munir les différents établissements d'outils efficaces de préventions. Au début des années 2000, les ressources financières allouées aux écoles pour la prévention de la violence représentaient près de 100.000 francs, aujourd'hui

environ un tiers. Une grande partie des moyens alloués en 2000 était liée à la mise en place de mesures de prévention, ceci explique pour une part la réduction des montants.

#### *Consultation pour les écoles primaires et enfantines:*

Les professionnels des écoles enfantines et primaires n'ont pas de prestations de psychologie scolaire pour eux-mêmes. Le CAPPES aide les enseignants confrontés à des élèves en difficulté d'ordre affectif, comportemental et relationnel dans cette tranche d'âge.

#### *Gestion de situations critiques:*

Le CAPPES est appelé lors d'un décès d'un élève par exemple, d'une agression, d'une disparition et tout autre drame touchant une classe ou un établissement. Cet aspect permet d'affirmer que nous avons affaire à des spécialistes disponibles en permanence, sept jours sur sept, Ceci n'est pas forcément évident vu le peu de moyens à disposition, nous le rappelons ici 1,9 EPT. Nous ne citerons pas les exemples donnés mais chacun peut imaginer que l'ensemble des drames relatés par la presse régionale ont nécessité l'engagement du CAPPES.

Suite à une question d'un commissaire, le CAPPES collabore avec la HEP-BEJUNE mais constate que le manque de pratique lié au système de formation entraîne une augmentation des besoins de soutien chez les jeunes enseignants.

#### **Ecoparc et comptes d'investissement**

Le bâtiment est dans sa phase finale de construction, la mise en place du mobilier se réalise et les derniers aménagements seront prêts pour permettre aux étudiants d'investir les lieux au mois d'avril. Les délais sont tenus et nous pourrons bientôt voir ce magnifique outil occupé. Les comptes provisoires laissent apparaître un solde positif de 1,7 million de francs sur un budget total de 49 millions de francs.

Suite à une demande d'un commissaire, nous avons pris connaissance d'un certain nombre d'informations provisoires sur la répartition des travaux adjugés à des entreprises régionales / extra-cantoniales.

Nous avons déjà abordé les marchés publics avec la sous-commission en rappelant que la concurrence n'est pas effective en période de haute conjoncture et dans certains domaines où le nombre d'entreprises qui peuvent effectivement faire une offre ne sont pas assez nombreuses.

#### **Stratégie de recentrage du système neuchâtelois de formation professionnelle (FP)**

Le service s'est adjoint les services d'un expert externe pour cette réflexion. Partant du constat que la formation professionnelle est plus chère dans notre canton que dans la plupart des autres, la réflexion devenait indispensable. Autre élément méritant une réflexion, l'adéquation entre l'offre et la demande des milieux concernés.

#### *Etat de situation:*

Collaborations intercantionales nécessaires... mais en panne, notamment en raison du nouveau système de financement fédéral (forfait par contrat d'apprentissage) qui ne les encourage pas.

Coûts par apprenant 43% au-dessus de la moyenne suisse (en raison de la proportion de formation en école à plein temps).

A Neuchâtel, 58% des apprenants suivent une FP (+6% culture générale)... pour une moyenne suisse de 73% environ (hors culture générale).

A Neuchâtel, 57% des apprenants de la FP (inclus écoles de commerce) suivent une formation en dual... pour une moyenne suisse de 88%.

Tendance à la surspécialisation des métiers et financement au prorata du nombre d'apprenants.

Image de la FP encore trop peu favorable... notamment auprès des prescripteurs (parents, enseignants, conseillers...).

Suite à ces constats, les options stratégiques proposées par les responsables de l'étude sont les suivantes:

- 68% des élèves libérables en FP (actuellement 58%), hors culture générale.
- Offre de FP essentiellement duale, soit > 80% (actuellement 57%).
- Un domaine d'excellence par secteur professionnel, excellence dans les métiers essentiels au développement de la région.

- Organisation des formations dans une perspective régionale (BEJUNE surtout).
- Augmentation de 50% du chiffre d'affaires en formation continue.

*Objectifs sur deux législatures:*

- réussir à ramener le prix par apprenant dans la moyenne suisse de 13.000 francs (actuellement 18.600 francs)
- concentrer l'offre de formation sur les métiers essentiels pour la région (modèle Santé-social)
- promouvoir les formations duales (modèle CAMN: Centre d'apprentissage des montagnes neuchâteloises, à étendre notamment pour les formations techniques)
- renforcer la perméabilité et l'attractivité des filières professionnelles (perspectives vers HES, ES, brevets et diplômes)
- rééquilibrer les partenariats liant le système de formation professionnelle neuchâtelois: entre canton et Confédération
- stimuler le partenariat cantonal avec les associations professionnelles
- renforcer le partenariat amont – aval (de l'école obligatoire aux hautes écoles)
- mieux organiser le partenariat intercantonal
- améliorer l'image de la formation professionnelle
- renforcer les centres d'excellence
- développer des compétences distinctives (métiers essentiels au développement de la région)
- accroître l'autonomie des centres de formation professionnelle (mandats de prestations déjà inscrits dans la Loi cantonale sur la formation professionnelle)
- mettre en place un système d'information et de promotion de la FP

En résumé, nous comprenons bien que le système dual soit proportionnellement insuffisamment représenté dans notre offre de formation. Ceci est lié à des raisons historiques pour une partie, l'Etat ayant repris certaines tâches notamment lors des crises horlogères et les entreprises de la branche s'étant dégagées. Nous pouvons ici rappeler que ces entreprises avaient leurs propres centres de formation. La tendance semble s'inverser et une partie des entreprises citées s'engagent à nouveau dans un projet commun avec le soutien du service. Certaines formations sont aussi spécifiques à notre tissu industriel et la volonté du canton d'offrir une main d'œuvre qualifiée et spécifique ne peut être que soutenue.

Le service de la formation professionnelle a un objectif de rééquilibrage sur deux législatures qui nécessitera un fort engagement des employeurs. Nous devons régulièrement évaluer l'avancée dans ce domaine.

#### 4.6.2.3. *Suivi des dossiers*

##### **Bâtiment des microtechniques**

Le projet prend de l'ampleur, l'EPFL considère avec le plus grand sérieux ce pôle national de compétence et imagine l'installation à Neuchâtel de dix à douze chaires. Le département a créé un comité de pilotage réunissant les différents acteurs pour permettre d'avancer rapidement dans un projet essentiel pour le canton.

Ce comité s'est adjoint les services d'un chef de projet pour gérer les aspects pratiques du projet.

- échange de terrain (ville de Neuchâtel, Confédération)
- négociation avec les associations de quartier
- plan de quartier
- appel d'offres

Le département souhaite réussir à terminer cette première étape dans le courant de l'été 2009 et pouvoir mettre à l'enquête durant le second semestre.

Le projet ayant pris de l'ampleur, nous parlons maintenant d'environ 70 millions de francs dont le canton ne dispose pas. Le Conseil d'Etat imagine dès lors une solution privée pour le financement.

## Litige façades Unimail

Nous présentons ici un bref résumé de la situation fin janvier et rappelons que le suivi et le contrôle des pierres qui n'ont pas encore été remplacées est indispensable pour assurer la sécurité des utilisateurs du bâtiment. Nous restons particulièrement critique vis-à-vis du bureau d'architectes qui a conduit ce projet et n'admet pas avoir fait un choix hasardeux en s'appuyant sur une analyse incomplète citée dans un rapport dont la CGF avait pris connaissance lors de la demande de crédit soumise au Grand Conseil. Nous rappelons ici que les spécialistes considéraient que l'échantillon était insuffisant et qu'un rapport complet avait été soumis à la CGF avant l'acceptation du crédit urgent par le Grand Conseil.

### Situation au 30 janvier 2009

#### Aspects techniques

Fin des travaux de remplacement « urgent » (janvier 2008)

ACE 18.05.2005 = fr. 385'000.00

CGC 27.03.2007 = fr. 850'000.00

Fr. 1'235'000.00

Investissement global – Etape urgente

≈ Fr. 827'000.00

**Solde disponible**

≈ Fr. 408'000.00

Montant disponible (budget 2009)

Fr. 200'000.00

Contrôle biennal Dr. Ph. Rück (été 2009)

≈ Fr. 20'000.00

**Solde pour éventuels remplacements de dalles endommagées**

≈ Fr. 180'000.00

Nous devons rappeler que l'action en justice n'a pas encore abouti. En constatant que nous arrivons au bout des crédits urgents nous transmettons ici notre inquiétude, il n'est pas exclu que l'ensemble des pierres doivent être remplacées à moyen terme.

### Evolution du projet HEM GE

Nous avons demandé au département des informations détaillées sur les montants liés aux décisions du Grand Conseil pour l'intégration du conservatoire professionnel au sein de la HEM de Genève. Nous devons faire la différence entre la participation liée aux étudiants engagés dans l'ensemble du domaine des Arts que le canton paierait en tous les cas pour une partie importante avec ou sans filiale de la HEM de Genève à Neuchâtel. Il semblait important à la sous-commission d'éclaircir cet aspect et de pouvoir débattre avec sérénité. Nous transmettons ici au Grand Conseil une note détaillée:

#### Haute école de musique / CSMG Campus Arc: incidences financières

*Afin de maintenir et développer l'enseignement professionnel de la musique dans le canton, tout en respectant les exigences fixées par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), les cantons de Genève et Neuchâtel ont signé une convention le 25 août prévoyant le transfert de l'enseignement professionnel de la musique du Conservatoire de musique neuchâtelois à la Haute école de musique de Genève.*

*Les incidences financières sont décrites dans ce document.*

#### Exercice 2008

- sur demande de la HES-SO, l'OFFT a décidé de transférer à la HES-SO, l'équivalent de la subvention fédérale pour les huit premiers mois de l'année 2008 et d'intégrer les effectifs concernés dans les flux HES-SO pour les quatre derniers mois de l'année (1<sup>er</sup> septembre - 31 décembre 2008)
- sur cette base, la HES-SO transférera à la HES-SO Genève l'équivalent de la subvention de la Confédération par étudiant pour les huit premiers mois de l'année 2008, soit 52 étudiants x 11.070 x 8/12 = **383.760 francs en faveur de NE.**
- le montant ainsi reçu sera ensuite transféré au canton de Neuchâtel auquel il faudra ajouter/déduire les recettes et charges pour les quatre derniers mois de l'année (1<sup>er</sup> septembre – 31 décembre 2008):
  - a) les forfaits études et loyers, soit 78 étudiants x 33.850 x 4/12 = **880.100 francs en faveur de NE**

- b) le montant payé par le canton de Genève au profit du canton de Neuchâtel au titre de l'avantage de site, soit  $78 \text{ étudiants} \times 10.530 \times 4/12 = \mathbf{273.780 \text{ francs à charge de NE}}$
  - c) les étudiants étrangers qui dépassent le seuil de 50%, soit  $3 \text{ étudiants} \times 21.047 \times 4/12 = \mathbf{21.047 \text{ francs à charge de NE}}$
  - d) les coûts d'intégration de la musique à la Haute école de musique de Genève, soit un forfait conventionnel de **200.000 francs à charge de NE**
- C'est donc une écriture transitoire de 769.033 francs qui a été passée à la clôture des comptes dans l'attente du décompte final de Genève. Dans le détail:
- |                         |
|-------------------------|
| 383.760 francs          |
| 880.100 francs          |
| - 273.780 francs        |
| - 21.047 francs         |
| <u>- 200.000 francs</u> |
| <b>769.033 francs</b>   |
- Pour 2008, il faut encore considérer deux éléments financiers importants:
- a) les contributions intercantionales qui découlent de l'accord intercantonal HES (AHES) ont logiquement diminué, pour un montant d'environ 240.000 francs.
  - b) l'intégration des nouveaux domaines arts et musique à la HES-SO a généré des coûts supplémentaires (contributions de la HE-Arc à la HES-SO) pour un montant de 810.581 francs (musique: 382.214 francs).

#### **Exercice 2009**

- Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la gestion administrative et financière de la filière professionnelle passe en main genevoise.
- Dès 2009, l'avantage de site, les contributions aux nouveaux domaines arts et musique, l'avantage de bien public pour les étudiants étrangers au-dessus du seuil de 50% ainsi que l'insuffisance de financement de la HEM-CSMG Campus Arc (garantie de déficit ou conditions locales particulières) sont à la charge du canton de NE, soit:
  - a) Avantage de site:  $78 \text{ étudiants} \times 10.530 \text{ francs} = \mathbf{821.340 \text{ francs à charge de NE}}$
  - b) Contrib. aux nouv. domaines "arts et musique" = **1.300.096 francs à charge de NE**
  - c) CLP (budget – forfait et loyers) = **959.700 francs à charge de NE**
  - d) Étudiants étrangers =  $3 \text{ étudiants} \times 21.047 \text{ francs} = \mathbf{63.141 \text{ francs à charge de NE}}$
- Au niveau des recettes, le canton touche les loyers supplétifs et bénéficie d'une réduction de charge de 240'000 francs dans le cadre des contributions AHES.

#### **Centre financier 6308**

- Pour l'année 2009, le SHER a créé les comptes nécessaires pour enregistrer les opérations présentées dans ce document.
- Le compte 351 647 Contribution HES-S3 prend en compte les coûts relatifs à l'avantage de site, les contributions aux nouveaux domaines (arts et musique), étudiants étrangers "surnuméraire" y compris.
- Le compte 351 648 Contribution HEM-CSMG (CLP) prend en compte l'insuffisance de financement de la HEM-CSMG campus Arc à charge de Neuchâtel.
- Le compte de recettes 451 661 HEMCSM, part. équipement prend en compte les loyers reçus au titre de la mise à disposition d'infrastructures pour les étudiants de la HEM-CSMG campus Arc.
- C'est donc environ 3 millions de francs supplémentaires qui ont été budgétisés dans le centre financier 6308 suite à l'intégration des nouveaux domaines à la HES-SO et au transfert de la filière professionnelle de musique à la HEM-CSMG.

<b>Exercice 2008</b>	
Subvention fédérale OFFT	-383'760
Forfait études et loyers	-880'100
Avantage de site payé par Genève (refacturé à NE)	273'780
Etudiants étrangers au dessus du 50% admis (4 mois)	21'047
Coût d'intégration	200'000
<b>Solde positif versé par la HEM-CSMG en faveur de NE</b>	<b>-769'033</b>
Diminution des contributions AHES (accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées)	-240'000
Avantage de bien public pour les étudiants "Musique" (centre financier 6308)	382'214
<b>Solde</b>	<b>-626'819</b>
<b>Exercice 2009</b>	
Avantage de site (payé par GE puis refacturé à NE)	821'340
Contributions aux nouveaux domaines (arts et musique)	1'300'096
Contributions à la HEM/CSMG (CLP)*	959'700
Etudiants étrangers au-dessus du plafond de 50%	63'141
Loyers supplétifs	-144'300
Diminution des contributions AHES (accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées)	-240'000
<b>Coûts 2009</b>	<b>2'759'977</b>
Budget de la HEM/CSMG Campus Arc	3'600'000
Forfaits études + loyers	-2'640'300
<b>* Contributions à la HEM/CSMG (conditions locales particulières)</b>	<b>959'700</b>
<b>Centre financier 6308 (exercice 2009)</b>	
<b>351647 Contribution HES-S3</b>	
Avantage de site	821'340
Contributions aux nouveaux domaines (arts et musique)	1'300'096
Avantage de bien public étudiants étrangers	63'141
	<b>2'184'577</b>
<b>351648 Contribution HEM-CSMG (CLP)</b>	<b>959'700</b>
<b>451661 HEM-CSMG, part. équipement</b>	<b>-144'300</b>
	<b>2'999'977</b>

**Remarques:**

1. Le document ne tient pas compte d'une subvention éventuelle de l'OFFT accordée à la HES-SO pour la location du bâtiment.
2. Le document ne tient pas compte d'éventuels coûts induits par le transfert du personnel (Caisse de pension).

**4.6.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière**

Nous avons bien entendu débattu de la gestion de l'Université, le travail de la sous-commission n'étant pas terminé sur ce sujet nous ne parlerons pas ici du détail de cette discussion.

A l'occasion de la suppression des commissions des lycées, nous avons eu l'occasion d'entendre les arguments des directeurs qui défendent ce fonctionnement apportant un élément de proximité. La commission est partagée sur ce sujet, nous pouvons toutefois rappeler que nous pouvons trouver une logique dans cette décision suite au désenchevêtrement. Le département a toutefois ouvert le dialogue sur ce sujet.

Nous avons abordé le litige entre les professeurs du site de la Chaux-de-Fonds et la direction du conservatoire neuchâtelois au sujet du déménagement de cinq pianos d'excellente qualité à Neuchâtel. Nous parlons, ici, de problèmes de communication mais ne pouvons pas apporter plus de détails.

**5. AMENDEMENT**

Un amendement a été déposé en cours de débats qui demande qu'une attribution de 600.000 francs soit faite pour le fonds "encouragement culture et art". L'objectif de cette imputation n'est pas de permettre plus de dépenses culturelles mais de garantir un même niveau de possibilité en

prévision des années de crise. Cela permettrait, en cas de réduction des attributions budgétaires à ce fonds, de s'assurer aussi que la vie culturelle passera sans trop de casse les années de crise.

L'amendement a été accepté par 7 voix contre 6 et une abstention.

## **6. PROPOSITION**

Sur proposition de la sous-commission du DSAS, la CGF propose au Grand Conseil de classer le postulat du PopVertsSol 06.104, du 24 janvier 2006, "Réexamen du plafonnement du budget pour les subsides de l'assurance-maladie", et le postulat socialiste 06.106, du 24 janvier 2006, "Se donner les moyens pour favoriser le versement des subventions pour l'assurance-maladie obligatoire". Les objectifs visés par ces deux postulats ont été pris en compte en 2008 et réalisés dès le budget 2009.

## **7. CONCLUSIONS, POSITIONS DES GROUPES ET VOTE FINAL**

### **7.1. Conclusions sur les comptes**

La CGF est globalement satisfaite du résultat des comptes 2008.

Une majorité de la commission y voit les effets bienvenus du frein aux dépenses et à l'endettement.

Pour plusieurs commissaires, ces résultats sont davantage le fruit de la haute conjoncture que de l'efficacité des réformes. Ils auraient souhaité que ces effets permettent d'engranger plus de réserves de façon à amortir les difficultés financières que le canton va traverser durant la crise qui s'annonce. La haute conjoncture aurait dû permettre également de prévoir des moyens financiers pour faire face à la menace que la RPT fait peser sur le canton dès 2010-2011.

La commission salue cependant l'alimentation des fonds liés à l'économie et l'intégration professionnelle qui permettront respectivement de soutenir l'économie et d'amortir au moins partiellement les effets de la crise.

La CGF est également satisfaite que la dette de l'Etat ait diminué.

Elle remarque que globalement les engagements financiers de l'Etat ont été tenus.

Elle regrette que les évaluations intermédiaires avancées par le Conseil d'Etat aient manqué de justesse, ceci étant pénalisant pour le travail politique de la commission sous le règne du frein aux dépenses.

Elle s'est également exprimée concernant les délais extrêmement courts qui lui ont été imposés par l'échéancier de cette année électorale et souhaite qu'une réflexion soit menée pour améliorer cet état de fait. Une simplification du rapport général et des rapports de secteurs pourrait être envisagée ainsi qu'une modification de la date des élections.

### **7.2. Conclusions sur la gestion**

Durant l'année 2008, la CGF a pu obtenir de nombreuses informations sur les domaines dont elle souhaitait suivre le fonctionnement. Le Conseil d'Etat a fait preuve d'ouverture et de transparence, ce dont la CGF le remercie.

La CGF avait demandé qu'un bilan de législature soit fait et remercie le Conseil d'Etat d'avoir édité une brochure à ce sujet. Le bilan établi dans cette brochure reprend de manière positive tout ce qui a été réalisé. La CGF admet que beaucoup de choses ont été faites et plusieurs engagements tenus. Elle a cependant regretté la forme choisie par le Conseil d'Etat qui n'aborde pas les difficultés rencontrées, ni les problèmes voire les échecs car il y en a aussi eus. C'est en fait autant d'avantage ce bilan-là que la CGF demandait au Conseil d'Etat d'établir. Elle souhaitait un échange et des réflexions politiques, dans un but de partage positif et objectif, ce que la brochure du Conseil d'Etat ne permet pas vraiment.

Durant cette législature, la CGF a pu suivre le travail du Conseil d'Etat. Elle a constaté une meilleure efficience dans différents secteurs, mais pas dans tous. Elle relève que les changements ne peuvent se concrétiser durant une seule législature et souhaite que les réformes se poursuivent.

Elle demande cependant que les délais entre l'annonce des réformes et leur réalisation soit optimisés afin d'éviter que des pans de l'administration ne soient durablement en sous-effectifs.

La CGF a fait plusieurs remarques concernant les services externalisés. Des retours lui parviennent qui l'inquiètent. Elle souhaite dès lors un meilleur suivi respectivement de la part du Conseil d'Etat et du Grand Conseil pour la partie qui les concerne.

Elle regrette que la gestion des investissements ne se soit pas améliorée et que ce qui avait été budgétisé n'ait pas pu être engagé en entier cette année encore. Elle souhaite que le Conseil d'Etat mette en place des solutions à même d'éviter cette problématique.

Cette année, le Grand Conseil est appelé à officialiser a posteriori de nombreuses dépenses des services qui n'ont pas suivi la filière établie aboutissant à une autorisation de dépenses de la part du Conseil d'Etat. Une partie concerne des investissements ou engagements émergeant au compte de fonctionnement, une partie concerne des crédits d'investissements émergeant au compte des investissements. La CGF souhaite que le Conseil d'Etat prenne les mesures à même d'éviter de tels dysfonctionnements. Dans ce cadre, elle propose qu'une réflexion soit menée par le Conseil d'Etat pour affiner la manière dont il conçoit les enveloppes attribuées aux différents départements. Il lui est également demandé de vérifier que la politique des ressources humaines qu'il a mise en place n'amène pas à ces dépassements en raison d'un manque de personnel dans les secteurs concernés.

Le Grand Conseil a demandé à la CGF d'assurer un suivi des motions et postulats en suspens. Ce travail a été transmis aux sous-commissions qui n'ont pas toutes pu réaliser cette mission. Ce dossier devra dès lors être repris dès le début de la nouvelle législature.

La CGF remercie le Conseil d'Etat et ses services de leur disponibilité et de leur travail.

La rapporteuse de la commission souhaite également remercier les membres de la CGF pour leur travail et l'état d'esprit qui a présidé à leurs échanges.

### **7.3. Position des groupes**

Les représentants des groupes se sont exprimés favorablement concernant l'adoption des comptes 2008.

Il faut cependant nuancer ces préavis qui sont accompagnés des critiques et regrets explicités dans ce rapport.

De plus, au cas où l'amendement soutenu par la majorité de la CGF serait adopté en plénum, certains groupes n'accepteraient pas les comptes au vote final.

### **7.4. Vote final**

Au vote final, le décret portant approbation des comptes et de la gestion 2008 est adopté à l'unanimité des membres présents.

Le présent rapport a été accepté à l'unanimité des membres présents le 12 mars 2009.

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

Neuchâtel, le 12 mars 2009

Au nom de la commission de gestion  
et des finances:

*Le président,*  
C. BOREL

*La rapporteuse,*  
C. STÄHLI-WOLF

---

## Décret portant approbation des comptes et de la gestion pour l'exercice 2008

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 10 février 2009, et de la commission de gestion et des finances,

*décète:*

**Article premier** Sont approuvés avec décharge au Conseil d'Etat, les comptes de l'exercice 2008, à savoir:

<i>Compte de fonctionnement</i>	Fr.	Fr.
Total des charges .....	1.893.785.369,52	
Total des revenus .....		1.908.384.402,77
Excédent de revenus .....		14.599.033,25
 <i>Compte des investissements</i>		
Total des dépenses .....	141.335.041,34	
Total des recettes .....		50.236.567,60
Investissements nets .....		91.098.473,74
Investissements nets .....	91.098.473,74	
Amortissements à charge du compte de fonctionnement .....		85.034.558,00
Solde reporté à l'actif du bilan .....		6.063.915,74

*Compte de variations de la fortune ou du découvert et bilan*

au 31 décembre 2008, tels qu'ils figurent à la suite des comptes budgétaires de l'exercice 2008.

**Art. 2** Sont approuvés les dépassements de crédits suivants:

*Compte de fonctionnement*

Service de l'énergie, 381460 Attrib. réserve fonds énergie .....	+ 5.000.000.–
Service de l'économie, 390731 Attrib. fonds de promotion de l'économie .....	+ 15.000.000.–
Service de l'emploi, 390730 Attrib. fonds d'intégration professionnelle .....	+ 15.000.000.–

*Compte des investissements*

Acquisition des immeubles et infrastructures du secondaire 2 .....	+ 39.451.821.–
--	----------------

**Art. 3** La gestion du Conseil d'Etat, durant l'exercice 2008, est approuvée.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

## TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	1
<b>2. CONSIDERATIONS DU CONSEIL D'ETAT</b> .....	3
<b>2.1. Appréciation générale des comptes</b> .....	3
<b>2.2. Compte de fonctionnement</b> .....	4
<b>2.3. Compte des investissements</b> .....	5
<b>2.4. Financement</b> .....	5
<b>2.5. Evolution de la dette et variation de la fortune (y compris fonds)</b> .....	6
<b>2.6. Suivi et évaluation de la planification financière</b> .....	6
<b>3. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION</b> .....	6
<b>3.1. Compte de fonctionnement</b> .....	7
<b>3.2. Compte des investissements</b> .....	8
<b>4. EXAMEN DES COMPTES ET DE LA GESTION PAR DEPARTEMENT</b> .....	8
<b>4.1. Autorités</b> .....	8
4.1.1. Rapport de la sous-commission DJSF sur les comptes .....	8
4.1.2. Rapport de la sous-commission DJSF sur la gestion .....	9
<b>4.2. Département de la justice, de la sécurité et des finances, autorités</b> .....	9
4.2.1. Rapport de la sous-commission sur les comptes .....	9
4.2.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion .....	16
<b>4.3. Département de la santé et des affaires sociales</b> .....	19
4.3.1. Rapport de la sous-commission sur les comptes .....	19
4.3.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion.....	27
4.3.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière.....	34
<b>4.4. Département de la gestion du territoire</b> .....	35
4.4.1. Rapport de la sous-commission sur les comptes .....	35
4.4.2. Rapport de la sous-commission sur les comptes .....	42
4.4.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière.....	47
4.4.4. Discussion générale.....	47
<b>4.5. Département de l'économie</b> .....	48
4.5.1. Rapport de la sous-commission sur les comptes .....	48
4.5.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion .....	55
<b>4.6. Département de l'éducation, de la culture et des sports</b> .....	57
4.6.1. Rapport de la sous-commission sur les comptes .....	57
4.6.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion .....	61
4.6.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière.....	66
<b>5. AMENDEMENT</b> .....	66
<b>6. PROPOSITION</b> .....	67
<b>7. CONCLUSIONS, POSITIONS DES GROUPES ET VOTE FINAL</b> .....	67
<b>7.1. Conclusions sur les comptes</b> .....	67
<b>7.2. Conclusions sur la gestion</b> .....	67
<b>7.3. Position des groupes</b> .....	68
<b>7.4. Vote final</b> .....	68
<b>Décret portant approbation des comptes et de la gestion l'exercice 2008</b> .....	69