



Programme de législature 2002 – 2005

Plan financier 2003 – 2005



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Monsieur le président,
Mesdames, Messieurs,

En conformité avec l'article 80 de la Constitution neuchâteloise, nous vous adressons notre programme de législature pour les années 2002-2005 ainsi que le plan financier qui l'accompagne.

En vous remerciant de prendre acte du présent document, nous vous prions de croire, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 18 avril 2002

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
M. DUSONG

Le chancelier,
J.-M. REBER



Table des matières

Programme de législation

4 Liste des abréviations

5 Résumé

9 Introduction

11 Etat de situation

17 Grands axes politiques et objectifs généraux

- 17 Organisation structurelle et spatiale: le RUN, une idée-force, un axe majeur
- 19 Finances: le choix d'un pari sur l'avenir
- 23 Attractivité du canton: créer durablement des richesses
- 26 Cohésion sociale
- 28 Renforcer l'efficacité des prestations de l'Etat

35 Objectifs sectoriels

- 35 Administration générale
- 39 Sécurité publique
- 41 Enseignement et formation, recherche
- 46 Culture et loisirs
- 47 Santé
- 51 Prévoyance, action sociale
- 53 Aménagement du territoire
- 54 Environnement
- 55 Energie
- 56 Trafic
- 57 Economie et emploi
- 62 Migrations et intégration

Plan financier

67 Buts et méthodes

68 Appréciation de la planification financière 1999-2002

- 68 Compte de fonctionnement

- 68 Compte des investissements
- 69 Dette publique

70 Contexte général du plan financier 2003-2005

- 70 Perspectives économiques
- 71 Evolution démographique et emploi
- 71 Décisions et projets pris en compte
- 73 Projets non pris en compte

74 Résultats du plan financier 2003-2005

- 74 Vue d'ensemble
- 75 Compte de fonctionnement
- 79 Compte des investissements
- 82 Evolution de la dette
- 82 Mesures d'assainissement

83 Nouveaux mécanismes de maîtrise des finances

- 83 Maîtrise des subventions
- 84 Enveloppes budgétaires
- 84 Amortissement du découvert du bilan
- 85 Frein à l'endettement et frein aux dépenses

87 Mesures d'amélioration par secteurs d'activité

91 Graphiques

- 91 Comparaison des résultats
- 92 Compte de fonctionnement 1990-2005: évolution du résultat
- 93 Compte de fonctionnement selon les secteurs d'activité
- 94 Evolution du compte des investissements
- 95 Evolution des investissements nets cumulés et de la dette publique



Liste des abréviations (ordre alphabétique)

AI	Assurance-invalidité	HEG-ESNIG	Haute école de gestion – Ecole supérieure neuchâteloise d'informatique de gestion
ALFA	Allocations familiales	HEN	Haute école neuchâteloise
AVS	Assurance vieillesse et survivants	HEP-BEJUNE	Haute école pédagogique réunissant les cantons de Berne francophone, Neuchâtel et du Jura
BCN	Banque cantonale neuchâteloise	HES	Haute école spécialisée
BENEFRI	Réseau réunissant les cantons de Berne, Neuchâtel et Fribourg	HES-SO	Haute école spécialisée de Suisse occidentale
BNS-DFF	Banque nationale suisse-Département fédéral des finances	HES-S2	Haute école spécialisée du domaine santé-social
CCNAC	Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage	IFD	Impôt fédéral direct
CDIP	Conférence Suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique	IMT	Institut de microtechnique de l'Université de Neuchâtel
CESANE	Centre neuchâtelois de formation aux professions de la santé	IPN	Institut pédagogique neuchâtelois
CFC	Certificat fédéral de capacité	ISO	International organization for standardization
CIES	Centre international d'études du sport	IST	Institut universitaire de santé au travail
CIFOM	Centre intercommunal de formation des Montagnes neuchâteloises	LACI	Loi sur l'assurance-chômage
CIGES	Centre d'information et de gestion en économie de la santé	LESPA	Loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées
CIIP	Conférence intercantonale de l'instruction publique et du Tessin	LILIM	Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
CLOEE	Logiciel développé dans le canton qui vise à faciliter la gestion administrative des écoles pour les directions et leur administration	LIST	Laboratoire intercantonal de la santé au travail
CNIP	Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle	MNA	Mineurs non accompagnés
CPLN	Centre professionnel du Littoral neuchâtelois	NOVINE	Nouvelle vision de l'informatique neuchâteloise
CPMB	Centre cantonal de formation professionnelle des métiers du bâtiment	OARA	Office d'accueil des requérants d'asile
CSEM	Centre suisse d'électronique et de microtechnique	ODR	Office fédéral des réfugiés
CSR	Centre de soins et de réadaptation	OGM	Organismes génétiquement modifiés
DEP	Département de l'économie publique	OFAS	Office fédéral des assurances sociales
DJSS	Département de la justice, de la santé et de la sécurité	OFS	Office fédéral de la statistique
ENPE	Ecole neuchâteloise de puéricultrices-éducatrices	OFSP0	Office fédéral du sport
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne	OMC	Organisation mondiale du commerce
ERAF	Ecole romande d'aides familiales	ORACE	Office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien de Neuchâtel
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine	ORP	Office régional de placement
ESCEA	Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration	ORTE	Observatoire romand et tessinois de l'emploi
EURES	European employment services	PAC	Plan d'affectation cantonal
EURES-T	European employment services-transfrontalier	PC	Prestations complémentaires
GESPA	Contrôle de gestion orienté sur les prestations	PECARO	Plan d'études cadre romand
HE-BEJUNE	Projet d'établissement commun aux cantons de Berne francophone, Neuchâtel et du Jura des filières de formation HES	PIB	Produit intérieur brut
HEG	Haute école de gestion	PISA 2000	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
		R&D	Recherche et développement
		RUN	Réseau urbain neuchâtelois
		SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
		SICL	Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière
		SIS-POL	Service d'intervention et de secours - police
		SUMUME	Enseignement avec support multimédia
		UDC	Union démocratique du centre
		UE	Union européenne

Résumé

➤ Une vision, une volonté, un pari sur l'avenir

Une vision, une volonté, un pari sur l'avenir: c'est la ligne de force que le Conseil d'Etat entend donner à son programme de législature 2002-2005. Une vision du canton qui se base sur le constat d'une situation actuelle pour mieux esquisser son avenir. Une volonté ferme du gouvernement d'inverser les tendances défavorables. Un pari sur un nouvel avenir pour le canton de Neuchâtel, pari que le Conseil d'Etat veut lancer autour d'un projet qui se veut mobilisateur et rassembleur. Un pari que le Conseil d'Etat a la ferme intention de relever avec l'ensemble des acteurs privés et publics du canton.

Le Réseau urbain neuchâtelois

Développer l'attractivité du canton, créer de nouvelles richesses, baisser la fiscalité de façon ciblée, renforcer la cohésion sociale: tels sont les grands objectifs du Conseil d'Etat pour la législature 2002-2005, dans le cadre du Réseau urbain neuchâtelois (RUN). Aujourd'hui déjà, l'agglomération des Montagnes neuchâteloises - Littoral est bien plus qu'un axe de développement majeur: c'est une réalité socio-économique quotidienne pour la majorité des Neuchâteloises et des Neuchâtelois. Avec ses 120.000 habitants et ses trois agglomérations, le RUN constitue déjà le troisième centre urbain de Suisse romande.

Une vision pour demain

L'urbanisation du canton est un atout, le point de départ d'une politique territoriale et économique forte, celle que le Conseil d'Etat entend lancer pendant la présente législature. C'est ainsi que le gouvernement neuchâtelois veut rendre les prestations de l'Etat encore plus efficaces. C'est ainsi, qu'avec une fiscalité attractive, une infrastructure de formation et de recherche de haut niveau, le gouvernement neuchâtelois a la ferme volonté d'améliorer la compétitivité de notre canton, pour qu'il soit à même de relever les défis du 21^e siècle. Et puis, un centre fort permettra de mieux répartir les retombées économiques sur l'ensemble de notre territoire. Il y va de la cohésion sociale et régionale du canton.

C'est ce pari que le Conseil d'Etat entend lancer à la population neuchâteloise pour les quatre années à venir, une vision qui tire parti de nos forces pour pallier nos faiblesses, une vision à long terme qui renforce la cohésion cantonale et les prestations des pouvoirs publics. En bref, une image forte, attractive, compétitive, qui nourrit un développement économique à la fois durable et solide.

L'audace plutôt que le repli

A l'image de la réorganisation de la promotion économique ou des Hautes écoles, tous les secteurs de l'Etat et toutes les collectivités publiques fonctionnent aujourd'hui en réseaux. C'est pourquoi il serait vain de croire que notre canton échappe à toute influence extérieure: aujourd'hui, le développement passe à la fois par la compétitivité, la complémentarité et la collaboration entre les régions.

Autre point fort de la présente législature: arriver à terme à une maîtrise des finances de l'Etat. A une politique de repli, le canton choisit celle de l'audace: créer une forte mobilisation de tous les acteurs privés et publics concernés, rendre Neuchâtel concurrentiel face aux cantons romands en matière de salaires et d'impôts en présentant un contre-projet aux initiatives fiscales et de soutien aux familles. Le maintien et le renforcement de la cohésion cantonale dépend à la fois d'une politique sociale basée sur l'autonomie et l'épanouissement de l'individu et sur une politique fiscale active comprenant une réduction des impôts. Des allègements fiscaux qui s'inscrivent dans la foulée de ceux déjà consentis pour les personnes morales et ceux qui le seront en matière de successions.

Pour veiller à un équilibre financier, le Conseil d'Etat a déjà défini un premier train de mesures d'assainissement et poursuivra ses réflexions en la matière. Il saisira en outre toutes les opportunités visant à revoir la répartition des prestations entre le canton et les communes et éliminer les redondances, ceci pour réaliser des économies d'échelle. Il lancera par ailleurs un nouveau processus de désenchevêtrement des tâches dans le secteur de l'enseignement secondaire 2.

La mise en œuvre de ces moyens consiste en une véritable mobilisation générale de la population visant à insuffler un état d'esprit volontariste et une volonté de dépassement. Il s'agit de régler le problème financier du canton pas seulement par la rigueur et la restriction, mais par la création de richesses et par le rayonnement des qualités des Neuchâteloises et Neuchâtelois.

Fort de cet élan, fort de ce soutien, le Conseil d'Etat fera tout son possible pour présenter ces prochaines années des budgets plus équilibrés au Grand Conseil.

Nouveaux modes de vie, nouvelles exigences

Une société urbanisée pose de nouveaux défis à l'Etat: mobilité, redéfinition de la famille, nouvelles exigences dans le domaine de la formation et de la recherche, de l'habitat de la santé et des loisirs, mais aussi individualisme, vieillissement de la population et problèmes sociaux nouveaux, à l'image de l'augmentation inquiétante de la délinquance chez les mineurs.

C'est pourquoi, durant la législature, le Conseil d'Etat a la volonté de favoriser la construction et la transformation de nouveaux logements, en étroit partenariat avec l'économie et les communes. Il en ira de même avec le soutien à la culture et la promotion des sports



et des loisirs, au plan cantonal et régional. Parallèlement à la mise en place des structures d'accueil de la petite enfance, une politique familiale et de l'égalité sera élaborée et les réflexions dans le domaine de l'accueil parascolaire seront poursuivies. Par ailleurs, une politique de santé et d'appui aux jeunes en difficulté sera mise en œuvre. Un accent particulier sera porté sur le renforcement de la prévention et de la répression. Il en est par exemple ainsi des mesures de lutte contre la violence juvénile et l'incivilité, qui seront appliquées dans les établissements scolaires. Enfin, les missions de proximité de la police seront revues, de concert avec les communes et les villes.

Imaginer et innover

Le développement économique ne peut se passer de l'imagination et de l'innovation, synonymes d'attractivité et de créativité. Aussi convient-il de tirer parti du potentiel de haut niveau que représentent nos hautes écoles et nos instituts de recherche de pointe, largement reconnus sur le plan suisse et européen. Telle est l'intention qui sous-tend la création d'un parc scientifique et technologique de pointe à Neuchâtel et aux Eplatures et une collaboration renforcée avec les universités romandes et l'EPFL.

Rester à la pointe, garder notre avenir en main

Plus qu'une réponse aux problèmes de notre temps, le programme de législature 2002-2005 est une vision du développement à long terme de notre canton. Dans un monde globalisé, où la concurrence entre les régions est devenue parfois acharnée, l'Etat doit tout mettre en œuvre pour rester à la pointe de l'innovation et répondre aux besoins des habitants du canton. L'urbanisation est un phénomène qui nous touche directement. Mais l'urbanisation constitue aussi un atout qui permettra, demain, à notre canton de devenir plus attractif, plus compétitif, de garder son avenir en main, tout simplement.

Un pari sur l'avenir. Un pari que le Conseil d'Etat vous propose de prendre ensemble.



Introduction

« Premier » programme de législature ?

D'un point de vue formel, le présent rapport constitue le premier programme de législature présenté à votre autorité. Il trouve son fondement dans l'article 80 de la nouvelle Constitution qui prévoit que « dans la première année de législature le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un programme politique dans lequel il annonce ce qu'il se propose de faire au cours de cette législature ».

Pour autant, ce n'est pas la première fois que le gouvernement informe globalement le parlement de ses principaux objectifs politiques. Il a en effet déjà présenté à votre autorité quatre rapports à l'appui de la planification financière (1987-1990; 1991-1994; 1995-1998; 1999-2002). A l'origine principalement techniques, ces planifications financières quadriennales se sont, au fil de leurs éditions successives, enrichies d'un volet politique toujours plus important. C'est ainsi que la planification 1999-2002 exposait sur trente pages les objectifs du Conseil d'Etat. Il s'agissait là assurément déjà d'un programme de législature qui ne portait pas son nom, ce qui ne l'a pas empêché d'être suivi et, pour la plus grande part de ses objectifs, réalisé.

Le présent document s'inscrit donc dans la continuité des précédents.

Plan financier

Comme l'article 80 de la Constitution le stipule également, le présent programme est accompagné d'un plan financier qui est un instrument très précieux de prospective en matière d'évolution de nos finances cantonales. Son utilité est aussi importante pour la planification des tâches des services des départements qui ont été étroitement associés à l'élaboration de ce document. Les montants figurant sous l'année 2002 étant ceux du budget, le plan concerne les années 2003 à 2005.

Outre un récapitulatif des mesures d'assainissement décidées par le Conseil d'Etat afin de réduire le déficit budgétaire, le plan financier comprend aussi un chapitre relatif aux nouveaux mécanismes de maîtrise des finances sur lesquels le gouvernement entend mener une réflexion.

- ***Situation géographique paradoxale***
- ***Savoir-faire, recherche et qualité de vie***
- ***Forte dépendance des exportations***
- ***Fédéralisme coopératif ou de contrainte***
- ***Volontarisme et vieillissement***
- ***Profil urbain***

Etat de situation

Situation géographique paradoxale

La situation géographique de Neuchâtel est paradoxale : d'une part, le canton est entouré d'agglomérations en devenir (Bâle-Delémont, Bienne-Soleure, Berne-Fribourg, Lausanne-Genève); d'autre part, le canton jouit d'une certaine proximité géographique avec les centres de décisions suisses (distance), mais d'un éloignement en temps pour l'instant encore parfois dissuasif, compte tenu des liaisons avec les centres. Il ne peut donc pas encore vraiment tirer profit de cet atout.

Savoir-faire, recherche et qualité de vie

De petite taille et excentré, Neuchâtel est cependant riche d'atouts percutants, synonymes de progrès, d'innovation et de sérénité, puisant leur fiabilité dans un savoir-faire reconnu, une expérience en matière de technologie de haute précision de plusieurs siècles, une nature et une culture certes un peu rudes, mais à la beauté sauvage appréciée.

Le savoir-faire des entreprises et de la population est constamment mis à jour par des efforts en formation considérables. La qualité de la recherche est prisée et valorisée par une intensification des collaborations intercantionales. L'attractivité de la nature et de la culture nécessite des efforts de promotion pour qu'elle participe au rayonnement du canton.

Forte dépendance des exportations

L'économie dépend fortement des exportations. Elle est très sensible à une conjoncture qui semble évoluer en cycles toujours plus courts : il est difficile dans ce contexte d'envisager une reprise dans la durée et il en résulte de nombreuses incertitudes.

Par ailleurs, la concentration croissante du pouvoir économique dans les grandes agglomérations du Plateau prive notre région de sièges ou d'établissements tertiaires à hauts revenus.

Ce phénomène s'est aussi considérablement accéléré ces dernières années, en raison de la concurrence fiscale appliquée par les cantons situés dans la périphérie zurichoise (SZ, ZG, notamment). Il en résulte une concurrence entre les régions tertiaires, industrielles – comme Neuchâtel – et de véritables paradis fiscaux. Il est par ailleurs fort peu probable que la nouvelle péréquation fédérale gomme ces différences par une meilleure répartition des richesses.

Le canton dispose toutefois d'excellents centres de recherche qui constituent des pôles attractifs pour des entreprises de pointe. Il dispose d'une main-d'œuvre très qualifiée, grâce à une offre de formation complète. Mais le secteur tertiaire est faible et il en résulte une fuite de nos cerveaux, qui représentent des personnes à fort pouvoir d'achat et fiscal, dans les grands centres du pays ou à l'étranger. Par ailleurs, les salaires neuchâtelois se situent plutôt dans les faibles et moyens revenus, avec un potentiel fiscal limité.

Fédéralisme coopératif ou fédéralisme de contrainte ?

Le canton a lancé plusieurs projets de rapprochements avec ses voisins, pour créer des partenariats ciblés, procéder à de nouvelles répartitions des tâches, tirer parti de synergies ou constituer des réseaux d'alliances à géométrie variable, ceci afin de préserver ses intérêts et sa marge de manœuvre au niveau national.

On peut s'attendre à ce que la Confédération incite les cantons à une plus grande coopération, notamment dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. La question est de savoir si ce nouveau système rééquilibrera réellement la situation en faveur des régions en difficulté ou s'il ne fera qu'entériner la compétition géopolitique et géoéconomique que la Suisse traverse depuis le début des années nonante.

La Confédération aura en tous les cas tendance à recourir davantage aux instances de coordination intercantonale, plutôt que de rechercher un consensus avec vingt-six partenaires. Le canton pourrait dès lors être contraint de mettre en œuvre des décisions de niveau supérieur contre son gré, perdant ainsi une partie de sa marge de manœuvre.

Dans un fédéralisme ainsi revisité, Neuchâtel pourra constituer des réseaux d'influence et des coalitions de circonstances avec d'autres cantons. Mais ses principaux partenaires naturels ont perdu en influence, depuis une dizaine d'années, dans le débat politique et économique suisse. Par conséquent, des réseaux, à l'image d'Espace Mittelland, n'ont qu'une portée très limitée. Par ailleurs, il est difficilement envisageable, à court terme, de nouer des alliances de circonstance avec des cantons alémaniques comparables au nôtre.

Volontarisme et vieillissement

L'Etat et la population neuchâtelois ont su faire preuve d'un grand volontarisme et maintenir, malgré les difficultés, des infrastructures de haute qualité. Grâce à ce dynamisme assez unique en Suisse, les effets des tendances lourdes évoquées ci-devant ont pu être atténués.

Néanmoins, il faut constater que l'accroissement de la population neuchâteloise est faible (2,4 %) et que le vieillissement est compensé aujourd'hui par une immigration étrangère aux revenus généralement modestes.

Toutefois, le rôle pionnier de Neuchâtel, en matière d'intégration des étrangers, constitue un atout indéniable dont le potentiel mérite d'être exploré. Car le vieillissement démographique risque de s'aggraver dans les vingt années à venir, avec pour conséquence d'augmenter le nombre de personnes dépendant des prestations de l'Etat.

Profil urbain

Du fait d'une industrialisation parfois ancienne, le canton présente déjà – en partie – des caractéristiques similaires aux villes: forte



fiscalité, revenu par habitant modeste, forte population immigrée. Mais l'urbanisation du Littoral et des Montagnes constitue un axe de développement régional potentiel, compte tenu des infrastructures existantes et de la masse critique de la population.

Ce potentiel peut être mis en valeur dans le sillage de la politique des agglomérations lancée par la Confédération. Mais cette valorisation, outre une prise de conscience de la population, se heurte à des obstacles institutionnels et à des rivalités régionales qui n'ont pas de raison d'être, notamment eu égard à la petite taille du canton.



Quels scénarios d'ici 2012 ?

Renforcement des tendances lourdes

Dans les dix années à venir, un premier scénario est à envisager. L'économie continue d'évoluer en cycles courts et les effets de la globalisation renforcent les effets de concentration dans les grands centres urbains du Plateau suisse. Grâce à la coopération économique avec le canton de Vaud, le canton réussit à stabiliser la situation. Sur le plan suisse, Neuchâtel perd une grande partie de sa marge de manœuvre, au double plan interne et extérieur. Parallèlement, la perte d'influence politique de nos grands voisins se poursuit, au profit de l'axe Zurich-Bâle. L'effet de dumping fiscal renforce la concentration des richesses dans la périphérie zurichoise. La nouvelle péréquation financière ne rééquilibre pas la situation sur le plan fédéral. Dans le canton, la croissance démographique est faible et on observe les signes avant-coureurs d'un vieillissement accéléré de la population. Sur le plan intérieur, les antagonismes régionaux traditionnels limitent la marge de manœuvre de l'Etat.

Inversion partielle des tendances

Dans un deuxième scénario, contrairement aux prévisions, la conjoncture repart sur des cycles longs, ouvrant la voie à une reprise durable. La coopération économique avec le canton de Vaud y gagne en efficacité. L'ouverture de liaisons rapides avec l'Arc lémanique (A5) permet d'attirer des sièges de multinationales sur le territoire neuchâtelois. Sur le plan national, la Suisse entre en matière sur l'évasion fiscale avec l'UE dans le deuxième cycle des bilatérales, ce qui contribue à atténuer l'effet de dumping fiscal. Neuchâtel redevient ainsi concurrentiel avec les autres cantons. La nouvelle péréquation offre un rééquilibrage satisfaisant entre les régions. Vaud, Genève et Berne regagnent en influence et constituent les alliés privilégiés du canton. Sur le plan intérieur, la politique des agglomérations réduit les rivalités régionales. Le déclin démographique est stabilisé et les signes d'une inversion des tendances se manifestent.



Cinq grands axes

- ***Organisation structurelle et spatiale***
 - ***Finances : le choix d'un pari sur l'avenir***
 - ***Attractivité du canton***
 - ***Cohésion sociale***
 - ***Renforcement de l'efficacité des prestations de l'Etat***
- 

Grands axes politiques et objectifs généraux

Pour répondre à cette situation générale, le Conseil d'Etat conduira pendant la législature une politique fondée sur cinq grands axes.

Il entend exploiter les atouts du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) afin d'améliorer l'organisation structurelle et spatiale du canton. Ce premier axe contribue à développer l'attractivité du canton et à créer de nouvelles richesses, de même que des investissements ciblés sur des secteurs apportant une haute valeur ajoutée, telle la recherche. Le RUN permet également de renforcer la cohésion sociale, non seulement au sein de l'agglomération neuchâteloise, mais également dans sa zone d'attraction, à savoir dans les autres régions du canton. Afin de poursuivre cet objectif, le Conseil d'Etat veillera à maintenir des services de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal. A cet effet, grâce au RUN, il sera notamment possible d'exploiter largement les synergies au sein de l'agglomération urbaine et entre les communes du reste du canton, en évitant la création de doublons et en éliminant ceux qui existent aujourd'hui. Cette perspective, alliée à une intensification des collaborations avec d'autres cantons, rendra, à n'en point douter, les prestations de l'Etat encore plus efficaces et plus économiques.

Une politique ainsi bâtie autour de ces grands axes offre au Conseil d'Etat l'opportunité de mieux cibler ses partenariats au niveau inter-cantonal, donc d'élargir sa marge de manœuvre. Cette vision du canton tire parti de nos forces et de nos atouts, pour contrer résolument nos faiblesses et initier une inversion durable des tendances actuelles de notre situation géopolitique et géoéconomique. Elle s'inscrit donc dans la perspective du deuxième scénario.

➤ Organisation structurelle et spatiale : le RUN, une idée-force, un axe majeur

Le RUN, entité urbaine unique, faite de deux agglomérations :

- Neuchâtel et une partie du Littoral (11 communes)
- La Chaux-de-Fonds - Le Locle

Avec 120.000 habitants, le RUN constitue la troisième agglomération romande

Les agglomérations s'affirment aujourd'hui de plus en plus comme les moteurs du développement économique. Ce fait, avéré en Suisse depuis une dizaine d'années, touche aussi notre canton, comme l'indique le rapport sur l'aménagement du territoire, soumis au Grand Conseil en mars 2002.

Constitué en fait de deux agglomérations, celle de Neuchâtel (11 communes) et celle de La Chaux-de-Fonds - Le Locle, le RUN regroupe une population de 120.000 habitants, soit 70% de la population cantonale. Plus de 80% des emplois sont concentrés dans les 13 communes qui le forment. Il vise, à terme, la mise en évidence d'une entité urbaine unique. Aujourd'hui, il est déjà considéré comme une agglomération d'importance nationale dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique des agglomérations du 19 décembre 2001.

Aussi le RUN est-il susceptible de jouer un rôle de premier plan: ne serait-ce que sur le plan démographique, il constitue la troisième agglomération de Suisse romande, après Genève et Lausanne.

Le Réseau urbain neuchâtelois, un relais incontournable

Le RUN est déjà devenu une réalité quotidienne, depuis l'ouverture du tunnel routier sous la Vue-des-Alpes, en 1994. Ce potentiel urbain est dès lors un axe dont le Conseil d'Etat entend tirer pleinement parti pour dessiner le développement futur du canton. Une modification des relations entre les villes du canton, dans le sens d'une plus grande collaboration, ainsi que l'amélioration des conditions de mobilité dans et entre ces mêmes villes, permet la constitution d'un réseau urbain structuré. Grâce au RUN, le canton peut également affirmer sa présence et donc renforcer son attractivité au double plan national et européen.

Elément moteur du développement, la mise en réseau des centres urbains neuchâtelois a pour avantage indéniable de favoriser une régionalisation adaptée des prestations, de maintenir des services de proximité de qualité et de renforcer l'efficacité des prestations de l'Etat: on peut d'ores et déjà estimer que la création d'un tel pôle de développement permettra une redistribution de ses retombées sur l'ensemble du canton.

Les régions rurales du canton sont étroitement liées au RUN: elles forment sa zone d'attraction immédiate. Elles bénéficient de la proximité de services diversifiés et offrent un environnement de grande qualité dans lequel les conditions de vie doivent permettre le maintien du niveau actuel de la population.

Pour le Conseil d'Etat, le RUN poursuit une double finalité: d'une part, il structure le développement territorial du canton de Neuchâtel et oriente les politiques sectorielles. D'autre part, il ouvre de nouvelles perspectives pour le canton, étant donné l'émergence des agglomérations de plus de 100.000 habitants.

Une vision à long terme, un objectif partagé

Le RUN constitue un axe fort de la législature 2002-2005. Toutefois, cet objectif s'inscrit dans le long terme. Il doit faire l'objet d'un dialogue soutenu, que le Conseil d'Etat entend initier avec tous les acteurs du développement du canton, tant publics que privés.

Cette volonté se justifie non seulement par la réalité *de facto* du RUN. Elle tient également compte de l'influence limitée de notre canton au double plan régional et national, de la nécessité de redéfinir certaines fonctions de l'Etat, compte tenu d'une marge de manœuvre financière restreinte et de la complexité croissante de la société. Il devient en outre nécessaire et urgent de fédérer les régions du canton, pour le repositionner activement vis-à-vis de l'extérieur, ceci en renforçant l'efficacité des prestations de l'Etat.



Le développement du canton doit de ce fait être conçu comme un véritable projet de société. Le Conseil d'Etat tient donc à partager sa vision avec les différents acteurs politiques, économiques, culturels et sociaux du canton dans le cadre de cette législature. Ce dialogue permettra de définir des priorités communes et de cibler les actions dans une perspective globale et à long terme.

➤ **Finances : le choix d'un pari sur l'avenir**

Situation générale

- *Situation générale*
- *Choisir entre le repli et l'audace*

Au cours des dernières années, la situation financière de l'Etat s'est améliorée. Sans les attributions complémentaires aux fonds, les comptes 2000 auraient tendu vers l'équilibre. Le résultat des comptes 2001 est meilleur que ne le prévoyait le budget en raison particulièrement d'une conjoncture favorable influençant positivement les recettes fiscales.

Les mesures prises au cours des années 90 ont permis de résorber le déficit structurel apparu au début de ces mêmes années, suite aux allègements fiscaux consentis, à l'accroissement des tâches et des charges nouvelles confiées à l'Etat, sans oublier l'effort d'investissement réalisé en vue d'améliorer les infrastructures du canton. L'amélioration de la conjoncture a contribué également au rétablissement de la situation financière.

Bien que satisfait de cette évolution plutôt positive, le Conseil d'Etat ne cache pas sa préoccupation quant à l'évolution à moyen terme des finances cantonales. Le report de charges de la Confédération sur les cantons, l'accroissement des prestations de l'Etat, les revendications conduisant à des baisses de recettes, de même que le ralentissement conjoncturel sont des facteurs à même de détériorer gravement les perspectives financières de l'Etat.

Au niveau des charges, les mesures salariales approuvées par le Grand Conseil occasionneront d'ici quelques années des dépenses supplémentaires de l'ordre de 30 millions de francs. L'évolution qui se dessine dans d'autres domaines, en particulier ceux de la santé et de l'instruction publique, ne tend pas vers une réduction des charges.

Sur le plan des recettes, la réforme de l'imposition du couple et de la famille et celle des valeurs locatives, en discussion actuellement aux Chambres fédérales, auront des incidences négatives sur le budget de l'Etat. En matière de santé, l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances confirmant la participation financière des cantons aux frais d'hospitalisation en division privée et mi-privée entraînera des répercussions en millions de francs chaque année dans le meilleur des cas, en dizaines de millions dans le pire des cas.

Ces charges supplémentaires, effet induit de décisions de la Confédération, pourraient trouver une compensation dans le cadre d'une redistribution plus large du bénéfice de la Banque nationale suisse (20 millions de francs supplémentaires selon la convention BNS-DFF). De même, la nouvelle péréquation financière devrait nous être favorable à terme.



Il n'en reste pas moins que, dans les conditions actuelles, les perspectives de la planification financière 2003-2005 sont pessimistes : de 57 (en 2003) à 25 millions de francs (en 2005) de déficit au compte de fonctionnement, après déduction des nouvelles mesures d'assainissement prévues, auxquels il faudrait ajouter la prise en compte d'une partie des initiatives fiscales et de soutien à la famille pour un montant à peu près équivalent, ce qui porterait le déficit à plus de 100 millions de francs l'an.

Cette situation est à la fois inquiétante et inacceptable. Inquiétante parce que après une dizaine d'années d'efforts constants, la source d'économies sur le fonctionnement de l'Etat est réduite. Inacceptable parce qu'un Etat ne peut pas durablement dépenser plus que ses ressources le lui permettent.

Choisir entre le repli et l'audace

Deux chemins, un objectif

Face au constat ci-devant, le Conseil d'Etat doit choisir entre une politique de repli et une politique d'audace. La première a pour objectif d'atteindre l'équilibre financier d'ici à la fin de la législature en coupant de manière draconienne dans les dépenses et refusant les initiatives fiscales et de soutien aux familles sans contre-projet. La seconde a pour objectif, en créant une forte mobilisation de tous les acteurs privés et publics concernés, de rendre Neuchâtel concurrentiel face aux cantons romands en matière de salaires et d'impôts en présentant un contre-projet aux initiatives fiscales et de soutien aux familles.

Dans les deux cas, l'objectif à terme est la maîtrise des finances des collectivités publiques.

Le repli

Le fonctionnement de l'Etat ayant été constamment allégé durant la dernière décennie du XX^e siècle, il s'agit aujourd'hui de sélectionner les prestations. C'est possible dans certains cas. C'est ainsi que le Conseil d'Etat, parfois avec l'appui du Grand Conseil, a engagé un certain nombre de réformes en matière de politique hospitalière, d'enseignement professionnel, de réinsertion sociale et professionnelle, d'asile ou encore de promotion économique. Tout cela entre dans la tâche constante du Conseil d'Etat d'adapter les besoins de l'Etat à ceux de la population en ayant soin de supprimer ce qui n'est plus nécessaire. Mais cela ne suffit plus pour atteindre l'équilibre financier. Au déficit du compte de fonctionnement s'ajouteront encore les conséquences des initiatives fiscales et de soutien aux familles chiffrées à plusieurs dizaines de millions de francs. Le déficit annuel se situerait ainsi au-dessus de 100 millions de francs, sans parler du remboursement de la dette de 1,5 milliard de francs. Le Conseil d'Etat a conduit l'exercice consistant à évaluer les conséquences d'une sévère suppression des prestations, estimée à plus de 100 millions de francs.

Il s'agirait, par exemple, d'amputer l'Université de une ou deux facultés, de fermer un ou deux hôpitaux régionaux, de supprimer les

Choisir entre le repli et l'audace

- Deux chemins, un objectif

redevances à Tourisme neuchâtelois, les aides à l'agriculture, de réduire drastiquement les prestations sociales de toutes natures (prestations complémentaires, assurances-maladie, emplois temporaires, bourses) et les subventions culturelles, de reporter des charges sur les communes, de renoncer à l'amélioration de notre réseau routier cantonal, de diminuer son entretien ainsi que différer toute nouvelle infrastructure, etc.

Avec plus de 100 millions de francs de suppression de prestations, il serait possible d'équilibrer le budget, de répondre aux initiatives et de commencer à amortir la dette.

Cependant, le canton amorcerait une période de restrictions telle qu'il risquerait de ne pas s'en remettre. Cela signifierait en effet appauvrissement général, précarisation de la population la plus faible, perte d'image, défiance des investisseurs, abandon des campagnes, perte de substance en formation et recherche, abandon d'investissements, conflits sociaux majeurs.

Ce serait le repli du canton de Neuchâtel et de ses atouts, improbable banlieue industrielle de l'Arc lémanique.

L'audace

L'alternative au repli, c'est l'audace. Elle part du constat qu'il existe un lien entre les trop bas salaires servis dans le canton de Neuchâtel, la fiscalité élevée pour certains contribuables et la proportion élevée de la population qui dépend financièrement peu ou prou des collectivités publiques. Le renforcement de la cohésion cantonale dépend d'une part d'une politique sociale basée sur l'autonomie et l'épanouissement de l'individu et non pas son maintien au seuil de la précarité et d'autre part d'une politique fiscale active comprenant une réduction des impôts.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat veut tout mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de création de richesses, de cohésion sociale et d'aménagement du Réseau urbain neuchâtelois, en conservant l'objectif de l'équilibre financier à moyen terme.

Les moyens suivants sont à privilégier :

- valoriser les atouts du canton par une promotion volontariste ;
- intensifier la réinsertion sociale et professionnelle ;
- gérer rigoureusement et poursuivre les réformes organisationnelles ;
- appeler à une revalorisation des salaires ;
- diminuer les impôts.

Valoriser les atouts neuchâtelois consiste à engager une campagne de promotion afin de faire connaître la qualité du savoir-faire neuchâtelois au travers d'entreprises prestigieuses par exemple et la qualité de la vie au travers de l'histoire, de la culture, de la nature ou encore par une promotion de la qualité du logement.

Intensifier la réinsertion sociale et professionnelle consiste à mettre un accent volontariste sur la réinsertion plutôt que sur l'occupation des personnes en difficulté, en tablant sur l'autonomie qui conduit à l'épanouissement personnel.

Gérer rigoureusement veut dire utiliser les deniers des contribuables avec parcimonie et mener à bien les réformes nécessaires, tâche permanente et attentive du Conseil d'Etat.

Appeler à une revalorisation des salaires comprend un volet public que le Conseil d'Etat a déjà activé en décidant des hausses pour la législature 2001-2005 et un volet privé où l'Etat peut jouer un rôle incitatif. Travailler à Neuchâtel doit devenir un « must » et un privilège pour l'ensemble de la Suisse.

Diminuer les impôts consiste à être compétitif avec les cantons romands et les voisins immédiats du canton. Cette diminution doit s'accompagner d'un effort sur la qualité des logements et sur l'accueil des nouveaux résidents, notamment par le biais des entreprises.

La mise en œuvre de ces moyens nécessite non seulement la volonté du Conseil d'Etat, clairement manifestée aujourd'hui, mais encore celle de l'ensemble des milieux politiques et économiques. Il s'agit d'une véritable mobilisation générale de la population visant à lui insuffler un état d'esprit volontariste et une volonté de dépassement. Il s'agit de régler le problème financier du canton, pas seulement par la rigueur et la restriction ou encore par la privation, la suppression de prestations, mais par la création de richesses et par le rayonnement de qualités des Neuchâteloises et des Neuchâtelois.

Le Conseil d'Etat choisit l'audace. Si les résultats de cette politique ne sont pas d'emblée visibles dans la planification financière, c'est qu'il s'agit d'investir avant de récolter les fruits. En fin de législature, les premiers signes devraient être perceptibles. La réinsertion sociale et professionnelle devrait diminuer l'engagement en aide matérielle. La revalorisation des salaires et la diminution ciblée de la fiscalité devraient augmenter les rentrées fiscales et diminuer l'augmentation des charges en prestations complémentaires ou en assurance-maladie.

C'est le choix de l'audace contre la menace de repli.

Mener une réflexion sur de nouveaux mécanismes de maîtrise des finances

Le pari que le Conseil d'Etat fait sur l'avenir doit donc avoir pour conséquence la maîtrise de nos finances publiques qui reste un objectif important de sa politique. C'est dans cet esprit qu'il a l'intention, durant cette législature, de mener une étude approfondie sur divers instruments de maîtrise des finances. En fonction notamment des enseignements que l'on pourra tirer des expériences effectuées dans d'autres collectivités publiques, le gouvernement jugera de l'opportunité d'introduire des mécanismes institutionnels contraignants à même d'assurer l'équilibre budgétaire.

➤ **Attractivité du canton : créer durablement des richesses**

A l'heure actuelle, le maintien, la création et la valorisation de richesses constitue un défi majeur aux yeux du Conseil d'Etat. Par «durable», il faut entendre la mise en place de structures économiques moins sensibles aux fluctuations conjoncturelles. Il s'agit également de renforcer l'attractivité du canton aux yeux de tous ceux qui souhaitent s'y établir durablement.

L'innovation, une richesse créatrice de richesses

L'un des facteurs essentiels du développement durable réside dans la capacité d'innovation. C'est aujourd'hui une des clés de la réussite économique à l'étranger : toutes les idées, dans tous les secteurs, y sont dignes d'intérêt et attirent les investisseurs. On observe également une très grande mobilité professionnelle entre les centres de recherche, publics ou privés, les incubateurs d'idées proches des partis et des lobbies politiques et économiques, les universités, les entreprises privées, les médias et les administrations publiques. L'innovation fonctionne donc en réseaux très informels mais d'une grande efficacité. En revanche, ces secteurs sont beaucoup plus cloisonnés en Europe et en Suisse, ce qui bride sérieusement la capacité d'innovation et la diffusion de nouvelles idées. La fuite des cerveaux n'est donc pas fortuite et peut, par voie de conséquence, être freinée par une politique résolue.

Notre canton dispose d'une importante capacité d'innovation grâce à ses hautes écoles et aux instituts de recherche de pointe reconnus sur le plan suisse et européen. Ce potentiel ne serait rien si notre canton ne disposait pas d'un système de formation complet et performant, à même de garantir une main-d'œuvre de haute qualité aux entreprises. Pour rendre notre canton encore plus attractif, le Conseil d'Etat entend renforcer le secteur de la recherche et de l'innovation en s'inspirant des modèles expérimentés par le CSEM, l'IMT et l'Observatoire, ceci afin de pousser plus en avant le partenariat entre l'économie et la recherche. Les investissements prévus à Neuchâtel et au Crêt-du-Loche pour créer un parc scientifique et technologique permettront de renforcer ce type de relations entre l'économie et la recherche.

Un système de formation global et de haut niveau

Le canton peut s'appuyer sur une infrastructure de formation particulièrement solide et adaptée aux défis futurs. Il convient néanmoins d'exploiter toutes les synergies possibles entre les différentes filières, les établissements régionaux et cantonaux. La compétitivité du canton passe également par la poursuite des coopérations inter-cantoniales, notamment dans les secteurs des hautes écoles (Ecoles polytechniques, Université, HES).

Le Conseil d'Etat entend maintenir un système de formation de base complet dans notre canton, qui n'exclut pas des réorganisations, voire des réorientations, au double plan cantonal et intercantonal,

- *L'innovation, une richesse créatrice de richesses*
- *Un système de formation global et de haut niveau*
- *Culture et loisirs*
- *Promotion économique et ouverture*
- *Construire des logements attractifs*
- *Investissements novateurs, images fortes*

dans les secteurs de pointe. La présence d'un système de formation complet, garantissant le même enseignement à tous les habitants du canton, est un facteur d'attractivité pour ceux qui souhaitent s'y établir durablement avec leur famille.

Le Conseil d'Etat n'a pas attendu les résultats de l'enquête PISA 2000 pour étudier les moyens d'améliorer l'apprentissage du français. Des mesures seront prises pour renforcer les performances de nos élèves en lecture et dans la connaissance du français. Par ailleurs, l'allemand, qui sera introduit en troisième primaire à la rentrée 2002 permettra d'accroître les compétences linguistiques dès le plus jeune âge. Ces mesures seront accompagnées d'une formation linguistique initiale et continue du corps enseignant.

En matière d'investissements, il conviendra également de renforcer l'accès aux écoles fréquentées par les élèves d'autres cantons. Tel est notamment l'objectif du projet ECOPARC, situé à proximité de la gare de Neuchâtel et qui abritera la HEG, à côté du Conservatoire.

Culture et loisirs

La culture est une source d'innovation et de créativité. Elle contribue au maintien d'une population résidente stable, au rayonnement et à l'image du canton vis-à-vis de l'extérieur. Il en va de même pour le sport qui joue un rôle économique et social croissant et qui fera l'objet d'une politique sectorielle du Conseil d'Etat pendant la législature.

Car la population s'urbanise dans sa relation avec la culture et le sport. C'est pourquoi, il est essentiel, pour le Conseil d'Etat, de promouvoir et de renforcer ces deux secteurs par des investissements ciblés dans les villes et des infrastructures sportives de qualité, au niveau régional, à l'image du centre sportif qui sera construit sur l'anneau d'athlétisme de Colombier pendant la législature.

Il est certain que de telles infrastructures contribuent à renforcer l'image de notre canton vis-à-vis de l'extérieur et sont attractives pour tous ceux qui souhaitent s'y établir.

Promotion économique et ouverture

Avec sa longue histoire et expérience industrielle, avec sa recherche, son système de formation, sa politique culturelle et touristique, le canton de Neuchâtel bénéficie de nombreux atouts. Sa petite taille et sa situation géographique périphérique sont cependant des obstacles à leur valorisation optimale.

Les alliances avec les deux pôles économiques qui montent en puissance en Suisse, Zurich et l'Arc lémanique, devraient permettre de renforcer la position neuchâteloise. La nature de la recherche de l'EPFL, la proximité géographique et culturelle conduisent à privilégier l'Arc lémanique, sans négliger la Suisse alémanique avec laquelle les échanges commerciaux sont importants. Une première expérience a été lancée avec l'accord de promotion économique passé avec le canton de Vaud.



Cette nécessité d'ouverture est confirmée par la mise en place d'un office des affaires extérieures au service des cinq départements appelés à toujours plus collaborer avec d'autres cantons. Cet office devrait aussi être à même de développer une politique de promotion de Neuchâtel auprès des autorités et de l'administration fédérale.

Construire des logements attractifs



Si l'on veut attirer de nouveaux habitants, il faut construire ou rénover des logements. Le développement et la rénovation du parc immobilier se heurtent néanmoins à de nombreux obstacles, tels les procédures de permis de construire, les oppositions et la fiscalité, qui ralentissent la procédure de construction. Certaines régions se trouvant en situation de pénurie, le Conseil d'Etat souhaite que de nouvelles procédures soient mises en place afin de favoriser à nouveau la construction et la transformation de logements, et ainsi améliorer l'image du canton et son attractivité pour les investisseurs. Dans le cadre de partenariats avec l'économie et les communes, l'Etat participera à la promotion du logement, en facilitant, en coordonnant et en mettant en réseau des partenaires concernés par de nouveaux projets. Le Conseil d'Etat assurera également le suivi de la nouvelle loi fédérale sur la promotion du logement qui entrera en vigueur en 2003.

Les 12 investissements principaux en un coup d'œil :

- SIS-POL des Montagnes (construction)
- Poursuite des grands travaux routiers en cours de réalisation (A5, H10, H20)
- Etude de la construction d'un métro reliant la ville de Neuchâtel aux Montagnes neuchâteloises
- ECOPARC (étude et construction)
- Nouvel établissement pénitentiaire
- Parc technologique (financement mixte)
- Aménagement de Tivoli 5 pour l'installation de services de l'administration cantonale
- Site de Cernier (infrastructures)
- Douzième étape de construction des routes cantonales
- CIFOM (filiale mécaniciens et carrossiers au Locle)
- Centre sportif et anneau d'athlétisme de Colombier (nouvelle étape)
- Service cantonal des automobiles et de la navigation (déplacement de Neuchâtel)

Investissements novateurs, images fortes



Le projet ECOPARC, qui abritera la HEG et le Conservatoire de musique de Neuchâtel, est un exemple de réhabilitation de friches

industrielles. Son caractère novateur et inédit suscite un vif intérêt au plan national. Le Conseil d'Etat entend réaliser ce projet durant la présente législature.

En outre, les investissements prévus dans le secteur des transports entre 2003 et 2005 contribueront à n'en point douter à renforcer encore davantage l'attractivité du RUN et de toutes les régions du canton.

Cohésion sociale

Tous ces développements ne sauraient se passer de mesures visant à renforcer la cohésion sociale. Cet axe est essentiel, tant pour garantir à long terme la réussite du RUN, que pour renforcer l'attractivité du canton, dans l'esprit de la nouvelle Constitution cantonale.

Un plébiscite de tous les jours

La cohésion d'un canton comme le nôtre est un « plébiscite de tous les jours », pour reprendre cette observation qu'Ernest Renan faisait autrefois des nations, et c'est en ce sens qu'il faut concevoir la cohésion sociale. A cet effet, les Neuchâteloises et Neuchâtelois ont joué un rôle pionnier en accordant, dans la nouvelle Constitution, le droit de vote aux étrangers et aux apatrides établis et résidant depuis plus de cinq ans dans le canton. Il convient donc pour le Conseil d'Etat d'envisager la cohésion sociale au triple plan sociologique, régional et civique. Par exemple, la culture et le sport constituent des facteurs de cohésion sociale sur le plan associatif et contribuent de manière décisive à la vie locale et régionale.

Par ailleurs, l'école républicaine demeure le véritable creuset de l'intégration sociale et civique. C'est pourquoi le Conseil d'Etat tient à renforcer l'éducation à la citoyenneté dans tout l'enseignement. L'évolution générale de la société incite également le Conseil d'Etat à mettre en œuvre une politique de prévention dans les domaines de la santé, de la jeunesse et de lutte contre la violence, en un tout cohérent.

Le Conseil d'Etat privilégiera également les mesures de réinsertion en faveur des personnes en difficulté, en lieu et place de la seule aide financière.

Promouvoir la famille

Le Conseil d'Etat entend promouvoir une politique familiale active dans notre canton. Le concept de la politique familiale et d'égalité élaboré par l'office de la politique familiale et de l'égalité avec l'appui de la commission consultative ad hoc constituera, pour les autorités politiques cantonales, un document de référence général.

- *Un plébiscite de tous les jours*
- *Promouvoir la famille*
- *Des services de proximité de qualité*

Promouvoir la famille en trois points :

- Organisation du travail pour les femmes et les hommes
- Structures d'accueil
- Allocations familiales et fiscalité

L'organisation du travail et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes sont des priorités mais le Conseil d'Etat exprimera au travers d'autres actions encore son souci constant de promouvoir une politique familiale active.

En tant qu'employeur, l'Etat, par sa propre gestion des ressources humaines, veillera à la réalisation de ces principes au sein de l'administration cantonale.

Pendant la législature 2002-2005, il s'agit de mettre en place les structures d'accueil de la petite enfance, approuvées par le peuple le 10 juin 2001. Dans ce secteur, la population neuchâteloise a montré un véritable esprit pionnier. En permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, ces structures sont un moyen à la fois de renforcer la cohésion sociale et l'attractivité du canton, pour les femmes qui souhaitent poursuivre leur formation ou leur carrière professionnelle. Car il est essentiel, aux yeux du Conseil d'Etat de développer une politique familiale tenant compte des réalités sociales d'aujourd'hui. On ne saurait exclure du marché de l'emploi ou priver d'une carrière professionnelle, les femmes, toujours plus nombreuses, qui ont suivi une formation de haut niveau et qui contribuent aussi aux recettes de l'Etat.

Le Conseil d'Etat entend donc améliorer les structures d'accueil parascolaires (cantines) et harmoniser les horaires scolaires, ceci afin de concilier les exigences de la vie professionnelle et familiale.

Réponses aux initiatives allocations familiales et fiscalité :

Déposées au début de décembre 2000 par le parti socialiste neuchâtelois sous l'appellation « Mieux vivre en familleS », trois initiatives sont actuellement pendantes.

La première demande la création d'une assurance-maternité cantonale, la deuxième l'organisation de structures d'accueil allant de la petite enfance à l'adolescence et la troisième la mise en place d'une contribution éducative concernant les jeunes en formation jusqu'à 25 ans.

Le Conseil d'Etat observe que pour ce qui est de l'assurance-maternité, la question devrait heureusement être résolue sur le plan de la Confédération. Dès lors, cette initiative perdrait sa raison d'être.

Quant aux structures d'accueil, le Conseil d'Etat est d'avis que la loi y relative et mise en œuvre dès le début 2002, même si elle ne va pas aussi loin que l'initiative, va dans le sens souhaité par les initiants.

Il s'agit, pour l'heure, de poursuivre et d'achever ces prochaines années la mise en place de ces structures et d'examiner un nouveau développement du dispositif mis en place étalé dans le temps, ceci en collaboration avec les communes. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat estime que les initiants pourraient également retirer leur initiative.

Reste la demande d'une contribution éducative. Le Conseil d'Etat souhaite y répondre partiellement tout au moins en se proposant d'étudier une augmentation significative des allocations familiales actuelles.

Par ailleurs, les familles doivent être à ses yeux parmi les principaux bénéficiaires des allègements fiscaux qui seront consentis aux contribuables neuchâtelois.

Des services de proximité de qualité

Le maintien de services de proximité de qualité constitue la condition *sine qua non* de la cohésion sociale sur tout le territoire cantonal. Ainsi, le développement de soins à domicile constitue une priorité pour le maintien de la population âgée dans son cadre de vie quotidien. La mise en œuvre d'une politique de santé et d'appui à la jeunesse sera fondée sur la réalisation de sept antennes régionales offrant les mêmes prestations à tous les habitants.

➤ Renforcer l'efficacité des prestations de l'Etat

Intensification des collaborations

Compte tenu des contingences financières, le Conseil d'Etat intensifiera ses collaborations avec les autres cantons de manière ciblée, à l'image de l'accord passé avec le canton de Vaud, en matière de promotion économique ou de formation. D'autres collaborations sont envisageables. Les prestations de plusieurs cantons pourraient être regroupées afin d'en accroître leur efficacité et de réduire les coûts. Ainsi, plusieurs laboratoires collaborent avec les cantons de Vaud, Fribourg et Jura déjà depuis plusieurs années, certaines analyses étant réalisées à un seul endroit. Il en découle une meilleure spécialisation et, partant, une rentabilité plus grande d'appareils coûteux. D'autres collaborations existent également dans le domaine du contrôle des chauffages entre Neuchâtel et le canton du Jura. En matière de transports publics notamment, ces deux cantons ont par ailleurs engagé conjointement un responsable de projets, dont le temps est partagé entre les deux administrations.

Dans un autre domaine, le projet de la nouvelle loi sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir prévoit que plusieurs cantons puissent percevoir la taxe en commun, moyennant entente sur la procédure applicable, l'organisation de la perception et la composition de la commission de recours. Si une collaboration devait être retenue, elle permettrait de réaliser des économies.

Le Conseil d'Etat s'emploiera donc à développer des réseaux de coopération à géométrie variable, comme c'est déjà le cas dans le secteur universitaire ou de la formation des enseignants, ainsi que dans le cadre de la HE-BEJUNE. Le secteur de la recherche fait déjà l'objet d'un tel dialogue dans le cadre du réseau BENEFRRI et des contacts ont été pris avec les Universités de Lausanne et de Genève, ainsi qu'avec l'EPFL.

Le partenariat, une nouvelle forme de collaboration

Le Conseil d'Etat entend revoir les modes de collaboration entre le canton et les communes, et entre les communes, à un niveau

- *Intensification des collaborations*
- *Le partenariat, une nouvelle forme de collaboration*
- *La réinsertion sociale et professionnelle : un exemple de collaboration interinstitutionnelle*
- *NOVINE, exemple de collaboration canton-communes*
- *L'établissement hospitalier cantonal : un pas supplémentaire dans la planification sanitaire*
- *Etat-citoyens-usagers : un nouveau type de relations*
- *Adapter le fonctionnement des services*



régional. Sous forme de partenariats, ces collaborations seront conduites par exemple dans les domaines de l'économie, de la culture et des sports. Le réseau urbain permettra ainsi d'optimiser l'allocation des ressources disponibles et d'atteindre une masse critique. Ces partenariats avec les collectivités locales seront développés sous une forme proche de celle des contrats d'agglomération et des contrats de pays du gouvernement français. La régionalisation des prestations et la nouvelle organisation spatiale cantonale faciliteront la définition et le développement d'une nouvelle forme de collaboration interinstitutionnelle.

Pour le RUN, le Conseil d'Etat consolidera ainsi progressivement les actions coordonnées des communes dans les domaines de l'habitat, de l'industrie et des services, des loisirs et du tourisme, des transports, ainsi qu'au niveau institutionnel. La concentration des moyens publics au bénéfice de prestations de haute qualité conduira à une certaine spécialisation territoriale, traduite par l'émergence de pôles de développement. De bonnes conditions d'accessibilité de ces pôles sont donc indispensables au fonctionnement d'ensemble du RUN. De même, cela permettra de l'inscrire et de le positionner dans le réseau des villes suisses, grâce à des liaisons performantes avec les centres urbains voisins. Les transports, autre champ de coopération intercantonale, jouent ainsi un rôle clé dans la collaboration intercommunale et la mise en place du RUN, au triple plan cantonal, régional et national.

La réinsertion sociale et professionnelle : un exemple de collaboration interinstitutionnelle

Les législations sur l'action sociale, sur l'emploi et l'assurance-chômage et sur l'asile ont considérablement évolué au cours de ces dernières années. A l'instar de l'AI, les réformes ont conduit à un développement des mesures de réinsertion en complément aux aides financières versées aux personnes. Sur le terrain se sont développées de manière importante des mesures dites « actives », telles que les programmes d'occupation, de réinsertion sociale et professionnelle, de réadaptation professionnelle et de formation.

Une plus grande coordination entre les différents secteurs des assurances sociales et de l'aide sociale est aujourd'hui indispensable si l'on veut renforcer l'efficacité de ces mesures.

Les orientations suivantes ont été fixées :

- meilleure coordination par une planification commune des programmes de chaque secteur et au partage des ressources ;
- harmonisation des règles de fonctionnement et des normes financières ;
- mise en évidence des missions différentes de chaque secteur et des distinctions entre les objectifs d'occupation, d'insertion sociale, d'intégration professionnelle et de formation ;

- attention prioritaire à l'insertion des jeunes;
- collaboration meilleure et simplifiée entre services cantonaux et communaux;
- renforcement de l'encadrement psychosocial au sein des différents programmes;
- développement conséquent des relations entre services publics et entreprises privées et du réseau de soutien mis en place avec celles-ci.

Ces orientations visent à un taux accru de réinsertion sociale et professionnelle, une réduction du nombre de bénéficiaires et une diminution conséquente des charges d'aide matérielle.

La conduite de ce projet de collaboration interinstitutionnelle a été confiée à un groupe de pilotage réunissant les cadres des principaux services concernés. De plus, trois axes prioritaires ont été retenus :

1. coordination des programmes d'insertion développés par l'office de l'aide sociale et les programmes d'emploi temporaire placés sous la responsabilité du service de l'emploi;
2. coordination des mesures destinées à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes;
3. réflexion quant à la collaboration à mettre en œuvre avec les communes et développement des relations et de la collaboration avec les entreprises privées en vue d'une meilleure intégration professionnelle.

Seuls trois grands axes ont été retenus dans un premier temps car la volonté est d'aboutir rapidement à des résultats concrets. D'autres pistes seront intégrées ultérieurement dans la planification élaborée par le groupe de pilotage. En outre, les possibilités d'améliorations ponctuelles qui se présenteront dans l'intervalle seront étudiées indépendamment de cette planification.

NOVINE, exemple de collaboration canton-communes

En matière informatique, le projet NOVINE que le Conseil d'Etat s'emploiera à mettre en œuvre durant la présente législature constitue un exemple de collaboration entre le canton et les communes. Il poursuit plusieurs objectifs, à savoir :

- revoir le fonctionnement des centres informatiques existants (STI, CEG, SIC) afin d'augmenter les synergies et d'éliminer les doublons;
- assurer une coordination politique centrale et globale sur l'ensemble des projets informatiques neuchâtelais;
- créer une nouvelle structure fédérative capable d'offrir des prestations informatiques de qualité pour l'ensemble des partenaires cantonaux, communaux et paraétatiques;
- harmoniser les coûts, le système de facturation et les procédures de travail.



Cette nouvelle vision repose sur le constat que les services existants ont fait leur travail correctement jusqu'à aujourd'hui. Individuellement, ils n'ont toutefois plus la possibilité d'opérer une maîtrise complète de l'ensemble des domaines de gestion. La quasi-totalité des nouveaux projets ont en effet des incidences au niveau cantonal et nécessitent des participations financières et des prises de position d'un nombre important d'autorités différentes. Par ailleurs, les nouveaux besoins en informatique exigent des investissements très importants qu'il ne sera plus possible d'assumer sans une vision cantonale du problème. Enfin, l'harmonisation des procédures et des prestations informatiques ne peuvent être effectives que si les décisions sont centralisées et soutenues politiquement.

Le projet NOVINE sera mis en œuvre pendant les quatre prochaines années par ses partenaires (Etat, ville de Neuchâtel, ville de La Chaux-de-Fonds).

L'établissement hospitalier cantonal : un pas supplémentaire dans la planification sanitaire

Dans le cadre de la planification sanitaire, l'ensemble des infrastructures hospitalières cantonales est maintenu. Toutefois, il a été requis des hôpitaux périphériques des modifications de missions et des sacrifices importants, visant à une meilleure répartition et synergie du dispositif sanitaire cantonal. Ce dernier est par ailleurs construit sur la base du maintien de deux centres principaux en matière de soins aigus, qui doivent conserver une orientation généraliste pour les services à haut volume, mais concevoir leur offre de manière intégrée afin d'offrir une couverture des besoins en prestations spécialisées conçue à l'échelle cantonale.

La création d'un Etablissement cantonal de droit public pour les soins physiques et d'une structure analogue en psychiatrie est aujourd'hui indispensable afin d'assurer la mise en œuvre d'une planification sanitaire cantonale cohérente. Au vu de son histoire, l'existence de structures juridiques multiples au sein du système sanitaire cantonal est compréhensible. Toutefois, l'amélioration du fonctionnement du dispositif sanitaire cantonal passe dorénavant obligatoirement par la résolution du hiatus existant entre les objectifs visés par les autorités politiques cantonales et la possible traduction de ces objectifs dans la gestion des institutions.

Le Conseil d'Etat est d'avis que seule la création d'une structure juridique unique permettra une approche systématique des synergies ainsi qu'une conception de la répartition des tâches judicieuse et performante. L'objectif est de mettre à disposition des citoyens neuchâtelois un réseau hospitalier de qualité à un coût acceptable. La politique de mise à niveau et de modernisation systématiques de deux centres hospitaliers principaux évoluant en parallèle doit être remplacée au profit d'une conception conjointe et intégrée de la couverture cantonale des besoins en soins aigus. Elle devra reposer sur des structures dont la forme juridique et les modes de décision seront adaptés à ces nécessités.

Etat-citoyens-usagers : un nouveau type de relations

Etablir de nouvelles relations avec les citoyens et citoyennes de ce canton, offrir une nouvelle qualité de prestations aux usagers des services publics, le Conseil d'Etat s'y emploiera ces prochaines années.

Ces intentions sont déjà d'actualité et une partie d'entre elles, relatives notamment aux concepts de « cyberadministration » et de vote électronique, ont déjà fait l'objet d'un rapport l'automne 2001.

Il importe cependant de rappeler que l'adoption par les collectivités publiques de nouvelles technologies de l'information et de la communication concerne tous les cantons suisses, ces derniers ayant signé avec la Confédération une convention relative à l'ouverture d'un guichet virtuel unique.

Grâce à ce dernier, il sera bientôt possible à l'utilisateur relié à Internet de communiquer avec les administrations et d'opérer depuis son domicile un certain nombre de transactions sans contraintes, comme c'est le cas jusqu'à présent, de temps ou de lieu.

Le canton de Neuchâtel est en avance dans cette évolution et il a été notamment retenu comme canton pilote pour des tests de vote électronique. Ainsi, dans le courant 2003, il devrait être possible d'opérer ses choix démocratiques depuis son domicile par le biais d'Internet.

Si le Conseil d'Etat est donc convaincu que la technique doit permettre de nouveaux progrès dans les prestations offertes par les collectivités publiques à leurs interlocuteurs et interlocutrices, il ne limitera cependant pas son intervention à ce secteur.

C'est ainsi que respectant la nouvelle Constitution, il présentera un projet de loi, déjà en chantier, sur l'accès à l'information et la transparence des activités étatiques.

Il a également entrepris une révision conséquente de la loi sur la protection des données qui est très importante elle aussi dans le domaine des relations entre les pouvoirs publics et les citoyens.

Comment éviter un certain nombre de recours inutiles ? Comment éviter un certain nombre de frustrations auxquelles sont sujettes des personnes consécutivement à des décisions de l'administration et cela du fait d'un manque de communication entre les services et leurs usagers ?

Pour répondre à ces questions le Conseil d'Etat étudiera l'opportunité et la possibilité d'introduire, à l'image de ce qui existe déjà dans plusieurs cantons et grandes villes, un « ombudsman » ou office de la médiation administrative qui permettrait de privilégier une démarche de conciliation à la place d'une logique d'affrontement souvent stérile.

Enfin, le Conseil d'Etat poursuivra ses efforts pour améliorer l'accueil dans ses services, notamment par une conscientisation accrue de son personnel au travers de la formation continue.

Nouveau type de relations Etat-citoyens-usagers, en bref :

- Guichet virtuel unique
- Vote électronique
- Transparence
- Protection des données
- Médiation administrative
- Meilleur accueil



Adapter le fonctionnement des services

De manière permanente, le Conseil d'Etat veille à adapter le fonctionnement des services de l'administration cantonale, afin de répondre aux besoins de la population neuchâteloise de la manière la plus efficace. En outre, l'évolution des moyens de communication, des technologies de l'information et des comportements sociaux imposent également une adaptation permanente des modalités de fonctionnement de notre administration.

Dans la vision unifiée du canton que met en exergue le RUN, la tendance à la centralisation d'activités permettant d'offrir une meilleure efficacité des services et l'octroi de prestations améliorées pour l'ensemble de la population neuchâteloise sera renforcée. Plusieurs expériences menées ces dernières années ont déjà démontré la pertinence de la démarche, concernant en particulier la spécialisation réalisée pour l'office centralisé des faillites et les offices des poursuites.

Les activités du registre foncier, dont l'informatisation permet un accès aux informations quel que soit le lieu de domicile du demandeur, seront également centralisées. Une seconde phase de concentration des offices de Boudry et de Neuchâtel en un office du Littoral sera réalisée en 2003.

Dans ce sens et en tenant également compte des effets de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, le fonctionnement du service cantonal des automobiles et de la navigation devra par ailleurs être largement revu, ce qui engendrera des investissements qui – en regard au réseau routier interne au canton – tendront à une unification du site sur lequel s'exercent les activités de ce service.

Au sujet de la réorganisation de la justice des mineurs, une réflexion quant aux mesures à prendre pour lutter contre l'augmentation de la délinquance chez les jeunes devra être menée durant la législature. De même, il conviendra d'étudier la création d'un tribunal cantonal pénal des mineurs.

- ***Administration générale***
- ***Sécurité publique***
- ***Enseignement et formation, recherche***
- ***Culture et loisirs***
- ***Santé***
- ***Prévoyance, action sociale***
- ***Aménagement du territoire***
- ***Environnement***
- ***Energie***
- ***Trafic***
- ***Economie et emploi***
- ***Migrations et intégration***

Objectifs sectoriels

➤ Administration générale

Le Conseil d'Etat entend poursuivre ces prochaines années la mise en place de la nouvelle politique de gestion des ressources humaines acceptée par le Grand Conseil en 1995. Plusieurs projets et activités sont associés à cette réforme. Certains d'entre eux sont achevés, alors que d'autres sont en phase d'entretien, de développement ou de réflexion.

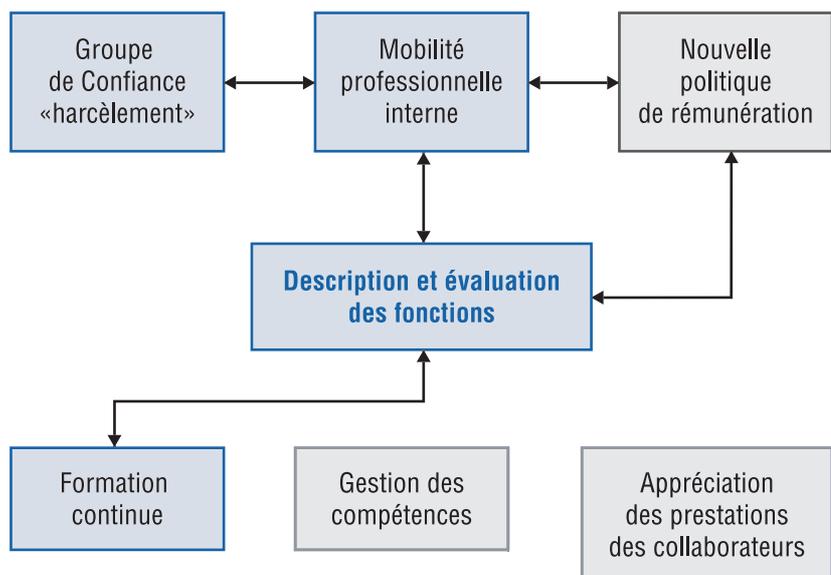
En parallèle, le service des ressources humaines poursuit ses efforts afin de garantir aux titulaires de fonctions publiques des conditions de travail favorables, tout en visant à doter notre canton d'une administration efficace, performante et à l'écoute des besoins et attentes de la population qu'elle sert.

Les principaux points qui méritent d'être relevés ici sont présentés en deux volets : le premier traite des activités en lien avec la nouvelle politique de gestion des ressources humaines, et le second aborde des sujets parallèles ou d'accompagnement.

Nouvelle politique de gestion des ressources humaines

Les projets qui ont découlé de la nouvelle politique de gestion des ressources humaines sont principalement la nouvelle loi sur le statut de la fonction publique et ses règlements d'application, la description et l'évaluation des fonctions, la nouvelle politique de rémunération, la mobilité professionnelle interne, la création du groupe de confiance chargé de la prévention et de la lutte contre le harcèlement psychologique et sexuel, ainsi que la formation continue.

Projets réalisés, en phase de développement ou de réflexion



Le tableau ci-dessus illustre l'articulation et les relations entre les différents projets qui ont été réalisés. Les projets en phase de développement ou de réflexion sont également positionnés, mais aucune relation n'a pour l'heure été établie. A terme, l'ensemble des outils constituera un ensemble complémentaire et interconnecté d'informations et de prestations.

Appréciation des prestations des collaborateurs

L'évaluation des prestations des collaborateurs est pour l'instant laissée à l'initiative des chefs de service. Aucun outil n'est à leur disposition pour les aider à effectuer cette tâche primordiale de gestion et d'encadrement de leurs collaborateurs.

Des entretiens périodiques d'appréciation des collaborateurs seront introduits, qui permettront à ces derniers de manifester et de discuter leurs intérêts et leurs attentes, autant en ce qui concerne leur situation personnelle que celle du fonctionnement de l'entité à laquelle ils sont rattachés.

Ces entretiens périodiques auront un impact important sur les autres volets de la nouvelle politique de gestion des ressources humaines. Selon les résultats des discussions, des actions de formation pourront en effet être entreprises; la mobilité interne sera quant à elle plus efficace, et des compétences pourront être mises à jour, ainsi que des prestations particulières valorisées.

En finalité, la motivation individuelle ou collective sera renforcée, et l'efficacité de l'organisation pourra être améliorée, dans le sens d'un meilleur service à la collectivité.

Pour atteindre ces buts, il s'agit de développer et de mettre en place un outil au cours de ces prochaines années. Un premier projet a été développé l'an dernier, qui n'a pas satisfait le groupe d'accompagnement mis en place. Il a donc été décidé de repartir sur une autre base, plus simple et plus pragmatique.

Le développement, la réalisation et la consolidation de ce projet va s'étendre sur une période de deux à trois ans. Une première phase concrète sera développée en fin d'année 2002, avec les premiers entretiens individuels.

Gestion des compétences

La gestion des compétences va venir se greffer sur l'outil précédent avec un certain recul. Il s'agit en fait d'une vision plus générale de l'appréciation des collaborateurs, qui vise l'identification des compétences des titulaires de fonctions publiques, et une mise en relation de ces dernières avec les compétences requises par la fonction occupée ou par d'autres fonctions de l'administration.

Positive, cette démarche veut permettre au titulaire de mieux gérer son propre développement, qu'il pourra mettre en relation avec des objectifs individuels. Ce projet est en phase de réflexion, mais ne devrait pas débiter à proprement parler avant l'année prochaine.

Mobilité professionnelle interne

Le bureau de la mobilité professionnelle interne offre son appui à tout titulaire désireux changer d'orientation au sein de l'administration cantonale. De nombreuses mutations internes ont pu être favorisées grâce à l'appui de cette structure. Ces résultats encourageants ont

Avantages

- *Actions de formation*
- *Mobilité interne efficace*
- *Mise à jour de compétences*
- *Valorisation des prestations*

Renforcement de la motivation individuelle ou collective



permis d'éviter que trop de compétences ne quittent l'administration pour d'autres secteurs économiques.

Il est important de continuer l'effort de sensibilisation auprès des cadres recruteurs et des titulaires qui, pour diverses raisons, souhaitent changer d'orientation.

Afin de permettre un meilleur fonctionnement de la mobilité professionnelle interne, un renforcement de la collaboration avec les autres grands employeurs publics du canton (villes, hôpitaux) est envisagé. L'élargissement du potentiel de recrutement et de placement est dans l'intérêt de tous les partenaires, puisque toutes nos administrations sont confrontées aux mêmes problèmes de concurrence par rapport au domaine privé.

Ces prochaines années, un effort particulier sera fourni dans l'exploitation des informations issues des autres outils de gestion développés dans le domaine des ressources humaines.



Autres projets

D'autres réflexions sont également menées au gré de l'évolution de notre environnement social, économique ou politique. Les éléments suivants méritent d'être cités :

- Aménagement du temps de travail :
 - système de menus horaires
 - annualisation du temps de travail
 - système de gestion des temps et des accès
- Accès à la retraite anticipée facilité
- Santé et sécurité
- Conditions d'apprentissage améliorées
- GESPA

Aménagement du temps de travail

De plus en plus de collaborateurs émettent le souhait de pouvoir bénéficier de plus de souplesse en ce qui concerne l'aménagement de leur horaire de travail. En parallèle, dans le souci de mieux répondre aux sollicitations des administrés, l'administration demande toujours davantage de flexibilité à ses titulaires.

C'est donc naturellement qu'est apparue la nécessité d'une réflexion approfondie sur le thème de la flexibilisation du temps de travail. Diverses pistes sont actuellement examinées, et ces prochaines années, les options suivantes seront vraisemblablement introduites :

- système de menus permettant de générer des jours de congé supplémentaires moyennant augmentation de l'horaire de travail hebdomadaire ;
- annualisation du temps de travail ;
- mise en place d'un système moderne de gestion des temps et des accès permettant aux titulaires et à leurs supérieurs de gérer les différents aménagements en question. L'ensemble de l'administration devrait être équipé de ce nouvel outil d'ici à fin 2003.

Accès à la retraite anticipée

Lors des discussions et négociations intervenues en 2002 entre le Conseil d'Etat et les associations de personnel, une solution visant à favoriser les départs en retraite anticipée avait été proposée par le Conseil d'Etat aux associations. Celles-ci avaient alors donné leur priorité aux mesures de revalorisation salariale acceptées par le Grand Conseil à fin 2001.



Le Conseil d'Etat souhaite continuer la réflexion sur ce point afin d'être en mesure de proposer une nouvelle solution dans les prochaines années.

Une étude approfondie devra notamment être menée afin de déterminer l'impact d'une telle offre, tant sur le personnel concerné que sur les finances de l'Etat. Un projet concret sera proposé aux associations de personnel et aux titulaires de fonctions publiques une fois que ces éléments seront évalués.

Santé et sécurité

Afin de respecter les directives fédérales en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, notre administration a le devoir d'appliquer une solution dite «de branche» pour tout son personnel.

Cette solution de branche – élaborée en collaboration avec les autres cantons romands, la Confédération et l'IST à Lausanne – implique qu'un ingénieur de sécurité soit engagé par l'Etat de Neuchâtel, et qu'un important effort de sensibilisation et de formation soit mené au sein de notre administration.

L'impact de cette action se traduira par une amélioration des conditions de travail, une meilleure sécurité et des actions de prévention. Elle aura également des conséquences financières puisque sa mise en place générera des coûts directs (salaires, mandats) et indirects (formation, mesures correctrices, etc.). Toutefois, on peut s'attendre à des résultats positifs sur la santé et l'absentéisme des collaborateurs.

Le service des ressources humaines entend mener à bien cette action afin de respecter les obligations fédérales en la matière. Quelques années seront nécessaires au déroulement de l'opération dans toute l'administration, alors que son entretien deviendra une activité ordinaire à long terme.

Apprentissages

En collaboration avec les autres employeurs publics du canton et le service de la formation professionnelle, l'office de la formation continue a développé un nouveau concept visant à améliorer la formation des apprentis administratifs.

Les conditions de rémunération des apprentis devraient être revues afin de mieux correspondre à l'évolution de l'environnement. Par ailleurs, un concept de tournus des apprentis entre les services formateurs sera instauré. Il permettra à ces jeunes personnes d'avoir une vision plus large de l'administration et de la profession qu'ils ont choisie d'apprendre. Un effort de promotion de l'apprentissage sera également entrepris afin d'augmenter le nombre de places offertes par l'Etat. Une filière de formation professionnelle spéciale devrait enfin être matérialisée par la création de classes spécialement réservées aux apprentis du secteur public.

GESPA

Tout en étant rattaché au service des ressources humaines, l'office d'organisation mène avec une large autonomie plusieurs projets.



Parmi ces projets, GESPA, dont l'année 2002 marquera la finalisation en tant que projet et la préparation de son élargissement opérationnel, qui dépassera certainement le cadre du programme de législature actuel. L'intérêt manifesté par les services et offices de l'administration pour ce projet est grand, et il a été nécessaire de se procurer un nouvel applicatif pour la saisie des prestations et activités.

➤ Sécurité publique



Protection de la population : une conception cantonale

Dans la perspective de mise en œuvre du programme « Protection de la population » sur territoire neuchâtelois, un concept de « sécurité civile » au niveau cantonal sera élaboré. Il visera à protéger la population dans le cadre de l'objectif fixé, soit des coopérations accrues entre communes mais aussi entre l'Etat et les communes. La vision territoriale permet notamment de préconiser d'abord qu'en matière de sécurité, il soit visé la plus grande souplesse d'intervention possible et la spécialisation des moyens d'intervention.

Sur la base d'un concept de sécurité, fondé sur un diagnostic des risques encourus par la population et sur un bilan des exercices déjà menés en cas de crise ou de catastrophes, le Conseil d'Etat entend préconiser des mesures incitant à l'économie des moyens à engager et d'autres concernant les modalités de leur engagement pour les corps d'intervention.

Les collaborations intercommunales déjà existantes seront augmentées, dès lors qu'une vision cantonale pourra se dégager d'une analyse approfondie des risques auxquels le canton, comme les communes doivent faire face.

Renforcer la prévention et la répression

Les phénomènes de société constatés dans les plus grandes villes, portant notamment sur l'augmentation de la délinquance des mineurs, sont également une réalité dans notre canton. A ce titre, toute mesure allant dans le sens d'un renforcement des moyens tant préventifs que répressifs doit être privilégiée. L'accent devra être également porté sur l'encadrement et le suivi des jeunes qui s'adonnent à des actes délictueux et violents répétés, souvent commis en bande.

La statistique de la criminalité établie annuellement montre que si le canton de Neuchâtel ne se trouve pas au carrefour de toutes les violences et de toutes les incivilités, il n'est pas épargné par l'augmentation constante et régulière du nombre de délits.

- 
- *Protection de la population : une conception cantonale*
 - *Renforcer la prévention et la répression*
 - *Une mission de proximité*
 - *La répression, mais la réinsertion aussi*
- 



Une mission de proximité

La mission de proximité de la police cantonale étant par définition incontestable, elle maintiendra sa présence dans tous les districts.

Les missions respectives des polices, tant au niveau communal que cantonal, devront faire l'objet d'un examen intégrant les besoins de proximité et de police judiciaire. A ce titre, la collaboration entre la police locale de la ville de Neuchâtel et la police cantonale expérimentée pendant les six mois d'Expo.02 constituera une expérience dont il conviendra de s'inspirer pour la définition plus précise de l'évolution à envisager.

Dans ce cadre, les travaux en cours avec les autres communes que les villes, visant à aménager les structures de police locale, constituent un chantier important. La volonté de consolider l'existence d'une police de proximité est confirmée mais celle-ci ne saurait exister sans qu'une coordination effective et structurée ne la relie à l'ensemble des organes en charge de la sécurité publique.

Il conviendra en particulier de s'interroger sur l'opportunité d'une vision qui privilégiera certains regroupements sous une autorité hiérarchique unique. La volonté du Conseil d'Etat d'adapter les compétences actuelles aux moyens dont disposent les communes devra inciter à rechercher une organisation qui, rassemblant la sécurité publique dans une seule structure à vision cantonale, générerait simultanément une meilleure efficacité opérationnelle, une unité de conception de l'engagement et des économies d'échelle pour l'ensemble des collectivités neuchâteloises.



La répression mais la réinsertion aussi

La réorganisation pénitentiaire dont la partie centrale sera constituée par la construction d'un nouveau centre carcéral cantonal s'accompagne aussi d'un axe renforcé quant aux moyens engagés dans notre canton en faveur de la réinsertion ou la non-désinsertion. A ce titre, la réaffectation de La Ronde décidée en début d'année 2002 constitue la première transition d'importance. L'accentuation des moyens alternatifs à la détention ferme, tels que le recours à la semi-détention ou au travail d'intérêt général constitue non seulement une amélioration de la réinsertion mais aussi une économie financière. Un suivi et un contrôle social accentué représentent également une voie prometteuse en matière de prévention des récidives.

Dans ce contexte, la collaboration neuchâteloise au sein du concordat romand devra s'exprimer de manière résolue, afin de pouvoir continuer à bénéficier, mais aussi à offrir une contrepartie à la répartition territoriale des établissements de détention fermée sur le plan romand.



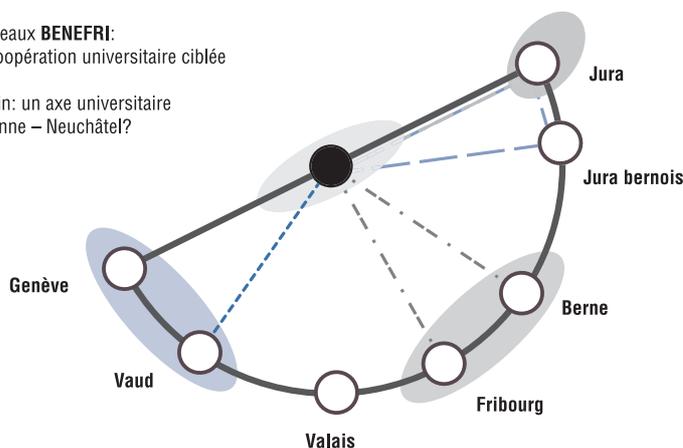
➤ Enseignement et formation, recherche

- *Anticiper les besoins futurs*
- *Réaménager les structures d'enseignement*
- *Anticiper l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication*
- *Répondre aux besoins de la société neuchâteloise*
- *Santé et appui à la jeunesse*
- *L'Université, un pôle essentiel de rayonnement*
- *Développer et affiner les réseaux de formation*
- *Revaloriser la profession d'enseignants, améliorer la formation et mieux gérer le personnel enseignant*

Enseignement, formation et recherche aujourd'hui : des réseaux à géométrie variable

Légende:

- Le RUN: des services de proximité et un réseau de fonctions urbaines à renforcer
- La zone d'attraction du RUN: maintenir des services de proximité de qualité
- La CIIP, une région sillonnée de réseaux (HES-SO, HES-S2, HETSR, HEM)
- L'agglomération lémanique
- BEJUNE: une HEP et une HE communes à l'Arc jurassien
- Des agglomérations en devenir: les axes Berne – Fribourg et Delémont – Bâle
- - - Le réseaux BENEFRU: une coopération universitaire ciblée
- - - Demain: un axe universitaire Lausanne – Neuchâtel?



Aujourd'hui déjà, l'enseignement, la formation et la recherche sont dans leur grande majorité organisés en réseaux, au double plan cantonal et romand (voir figure ci-dessus). Cette situation recèle de nombreux atouts dans la dynamique spatiale actuelle du RUN, dont le Conseil d'Etat tirera inmanquablement parti, par exemple dans la perspective d'une nouvelle étape du désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes, d'une intensification des collaborations, dans le soutien à la recherche et dans le développement de la politique familiale.

Entre 2003 et 2005, il s'agit notamment, au travers du RUN, de poursuivre la réorganisation des formations supérieures, en cantonalisant le secondaire 2 et en renforçant la recherche dans les secteurs de l'électronique et de la microtechnique. En coordination avec les villes notamment, le soutien à la culture comme facteur d'identification et de promotion du canton, sera également développé. Dans le même esprit, une politique de promotion du sport sera élaborée, sur la base du « Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse ».

Ces développements ne se feront pas au détriment de services de proximité de qualité, sur l'ensemble du territoire cantonal. En effet, les résultats récents de l'enquête PISA 2000 et l'élaboration du PECARO, au sein de la CIIP, démontrent la nécessité de maintenir



des structures d'enseignement obligatoire performantes et compétitives, ceci en tenant compte de l'impact actuel et futur des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Anticiper les besoins futurs

Les besoins futurs en matière de formation et d'enseignement doivent être prévus et anticipés pour suivre les développements au niveau national et l'évolution de la société en général. L'enquête PISA 2000 a démontré la pertinence d'indicateurs sur les performances atteintes par les élèves. Toutefois, la statistique est également utile pour prévoir et planifier les besoins futurs de l'éducation. Aussi, le domaine de la statistique scolaire doit-il être réorganisé et développé pour devenir un outil de conduite politique. Il ne s'agit pas ici de mettre en place un vaste système de pilotage, mais de mieux exploiter les informations et les outils existants. De tels moyens seront également développés dans le secteur de la formation professionnelle, pour évaluer les besoins des entreprises.



Réaménager les structures d'enseignement

Durant la législature, la réorganisation des structures du secondaire 2, sera poursuivie, afin d'en améliorer le rendement. En particulier, le Conseil d'Etat souhaite cantonaliser l'ensemble de ce secteur. Cette mesure sera accompagnée de la suppression des filières de formation à plein temps conduisant au seul CFC, qui seront remplacées par des formations duales. Celles qui conduisent à la maturité professionnelle seraient quant à elles maintenues. Toutefois, cette mesure dépend de deux conditions préalables: le secondaire 2 devrait être cantonalisé dans son ensemble et la nouvelle loi sur la formation professionnelle devrait être adoptée par les Chambres fédérales. Par ailleurs, il faudra développer le partenariat flexible école-entreprises, à titre transitoire, afin de créer les places d'apprentissages qui permettront de compenser la suppression des filières à plein temps.



Il faut ajouter que la nouvelle législation fédérale en matière de formation professionnelle devra être mise en œuvre au niveau cantonal. La nouvelle loi cantonale devra vraisemblablement s'adapter aux nouvelles filières de formation et à l'évolution des modes d'enseignement. La formation continue fera l'objet d'une démarche distincte. Durant la législature, le Conseil d'Etat entend également finaliser l'intégration des formations santé-social, à travers la convention relative à la HES-S2 et en transférant l'école d'infirmières CESANE à la HEN, puis à la HE-BEJUNE, en 2004. La relocalisation de cette formation à Neuchâtel donnera un maximum d'atouts au site cantonal. En contrepartie, le Conseil d'Etat envisage de créer à La Chaux-de-Fonds un établissement cantonal regroupant les formations du domaine santé-social des degrés secondaire 2 et tertiaire non-HES. Ces formations sont actuellement dispensées à CESANE, à l'ERAF, à l'ENPE et au CPLN. La création d'un établissement cantonal et les





modalités de dissolution des fondations de CESANE, de l'ERAF et de l'ENPE sont actuellement à l'étude. Le nouvel établissement permettra de renforcer les performances en matière de formation, avec des charges de fonctionnement comparables à celles d'aujourd'hui.

La profession d'employé de commerce a considérablement évolué au cours des dernières années. La Confédération a élaboré un concept novateur en la matière, visant à sensibiliser les apprentis à la complexité des processus de travail en entreprise. Canton pilote depuis 1999, pendant la phase expérimentale, Neuchâtel appliquera, dès la rentrée 2003, un nouveau règlement d'apprentissage pour les employés de commerce, les employés de bureau et la maturité commerciale. Tous les degrés seront soumis aux nouvelles prescriptions dès août 2006. Le Conseil d'Etat entend garantir le nombre de places d'apprentissage découlant de cette réforme. Enfin, le Conseil d'Etat suivra avec attention le développement des filières d'Ecole de degré diplôme (EDD), selon le projet mis en place au niveau suisse.

La réalisation d'un nouveau bâtiment sur le site d'ECOPARC, destiné à abriter la Haute école de gestion et le Conservatoire de musique de Neuchâtel, doit être menée durant la législature. Cet édifice, proche de la gare et des transports publics, sur un site cité en exemple dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique des agglomérations, contribuera, d'une part, à renforcer l'attractivité de ces deux écoles et, d'autre part, à lancer plus en avant la réhabilitation de la friche industrielle du Crêt-Taconnet.

Anticiper l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication

Le Conseil d'Etat attache la plus haute importance aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. D'ici à la fin 2004, le projet ICT 01-04 approuvé par le Grand Conseil en 2001 sera complètement mis en œuvre. Dans le secteur scolaire néanmoins, il s'agira de prévoir comment ces technologies influenceront l'enseignement et l'organisation scolaire à long terme. La révolution technologique dans les affaires scolaires pourrait à terme redéfinir le rôle de l'enseignant dans la classe, comme l'a démontré le projet-pilote SUMUME. Le Conseil d'Etat entend poursuivre ce dernier pendant la législature et analyser s'il convient de le généraliser sur l'ensemble de la scolarité.

De nouvelles applications informatiques seront également mises en place dans tout le secteur des contrats d'apprentissage. Un site Internet sera également créé à cet effet. Enfin, le déploiement de l'informatique de gestion scolaire (CLOEE), un exemple frappant de mise en réseau, sera poursuivi.

Répondre aux besoins de la société neuchâteloise

Outre la mise en place des structures d'accueil de la petite enfance et la deuxième année d'école enfantine avec, en parallèle, une amélioration des structures d'accueil parascolaires et une harmonisation des horaires scolaires, la réforme des structures du secondaire 1 doit également aboutir pendant la législature à la fusion des sections moderne et préprofessionnelle. Elle permettra aux élèves de la section préprofessionnelle d'avoir accès aux formations du secteur tertiaire et de mieux coordonner l'enseignement secondaire 1 avec les filières de la formation professionnelle.

Dans le secteur de la formation continue, le Conseil d'Etat à l'intention d'étudier la possibilité d'élaborer une loi cantonale sur la formation continue.

Santé et appui à la jeunesse

Pendant la législature, le Conseil d'Etat mettra en œuvre une politique globale de santé et d'appui à la jeunesse pour rénover la médecine scolaire, promouvoir la santé auprès des jeunes et appuyer les jeunes en difficulté, leurs parents ou leurs éducateurs. La réalisation de ce programme se base sur sept antennes régionales, réparties dans toutes les régions du canton. Ce dispositif complétera les mesures déjà prises pour prévenir la violence et permettra d'intégrer à la vie des écoles les principes de l'éducation-prévention appelés par la CIIP.

Cette mise en place clarifiera aussi les missions des soignants de l'office médico-pédagogique, du Centre de psychomotricité ou des centres d'orthophonie publics ou privés. Elle répondra de façon réaliste aux demandes des écoles en matière d'appui socioéducatif et de psychologie scolaire.

Au niveau de l'enseignement obligatoire, un dispositif global d'enseignement spécialisé relatif aux questions d'intégration, à la dysphasie, la dyslexie et aux classes AI sera également déployé.

L'Université, un pôle essentiel de rayonnement

Durant la législature, le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre la nouvelle loi sur l'Université qui innove sur deux points essentiels: d'une part l'introduction du contrat d'objectifs qui permettra au gouvernement, et en dernier ressort au parlement, de définir une stratégie de développement; et d'autre part, le renforcement du pouvoir rectoral chargé de réaliser la planification universitaire basée sur le contrat d'objectifs.

Il appartiendra donc au pouvoir politique, en étroite concertation avec les organes compétents de l'Université, de faire des choix en renforçant les centres d'excellence et en réduisant ou supprimant certains secteurs d'enseignement.

Le réseau BENEFRU, qui a reçu un soutien financier de la Confédération, doit encore se renforcer et de nouvelles collaborations



s'établir avec les autres universités romandes. L'accent sera mis sur une répartition des filières entre les hautes écoles qui permette à la fois une meilleure identification de chacune d'entre elles fondée sur son excellence et la maîtrise des coûts.

Dans cette optique, le Conseil d'Etat mettra notamment l'accent sur l'importance de l'Institut de microtechnique, dans le cadre d'une collaboration plus étroite, sur le plan cantonal, avec le CSEM, l'Ecole d'ingénieurs et l'Observatoire cantonal et, sur le plan national, avec l'EPFL.

Développer et affiner les réseaux de formation



Le canton participera activement à l'élaboration du PECARO couvrant l'ensemble des degrés -2 à +9. Il évaluera également la possibilité d'un redécoupage des cycles. Les statuts du personnel de la HEP-BEJUNE seront harmonisés. La HE-BEJUNE et la HES-S2 seront mises en place. Il s'agira également d'adhérer à la Haute école de théâtre de Suisse romande et à la Haute école de musique de Suisse occidentale, toutes deux fonctionnant en réseau.

Au sein de la HEP-BEJUNE, la qualité de la formation des enseignants fera l'objet d'un projet d'évaluation. Dans le secteur professionnel, la certification ISO des écoles sera complétée par le système EDUQUA. Enfin, le système de l'inspection sur les lieux d'apprentissage sera amélioré.

Revaloriser la profession d'enseignants, améliorer la formation et mieux gérer le personnel enseignant



Toutes ces mesures ne sauraient être conçues sans une meilleure gestion du personnel enseignant. Pendant la législature, de nouveaux instruments de conduite seront développés pour mieux gérer le personnel enseignant pour faire face aux éventuelles pénuries ou pléthores. A cet effet, des mesures visant à réguler le marché de l'emploi des enseignants devront être mises en place.

Les formations initiales et continues des enseignants seront renforcées dans le cadre de la HEP-BEJUNE et de l'IPN. Par ailleurs, le système de formation des maîtres d'apprentissage sera révisé.

Enfin, de nouvelles conditions relatives au statut du corps enseignant seront étudiées pour garantir l'attractivité de la profession, le niveau de formation et de rémunération, parallèlement aux processus identiques mis en place par la CDIP.



Culture et loisirs

Développer une politique des sports

A fin 2000, le Conseil fédéral a publié un concept sur la politique du sport en Suisse. Ces lignes directrices ont été matérialisées par un catalogue de mesures en novembre 2001. Sur la base de ce programme, le Conseil d'Etat entend développer une politique cantonale du sport visant à contribuer à la promotion de la santé, en augmentant la part de la population active sur le plan physique et à favoriser la carrière sportive des sportifs d'élite. Il s'agira également d'exploiter les infrastructures sportives à des fins touristiques ou de les mettre à disposition de manifestations sportives nationales ou internationales.

Une telle politique sera conçue et mise en œuvre durant la législature, en étroite collaboration avec les villes et les communes, les départements de l'administration cantonale, l'Université, notamment le CIES, les associations sportives de droit privé, l'OFSPPO et la HES de sport, ainsi que les entreprises privées et la promotion touristique.

- *Développer une politique des sports*
- *Soutenir les activités culturelles*
- *Mettre en valeur les biens culturels*

Soutenir les activités culturelles

La création et la recherche artistiques sont des facteurs importants d'innovation et de renouvellement. C'est pourquoi il s'agit durant la législature, en collaboration avec la Loterie romande, de favoriser la création par un soutien ciblé accru aux plans financier, logistique et promotionnel. Par ailleurs, il entend promouvoir les créations neuchâtelaises à travers les relations intercantionales.

La promotion des activités culturelles passera également par la création d'un site Internet intégré au portail de l'administration cantonale. Des plates-formes de rencontre entre la culture et l'économie seront également mises en place. Enfin, toutes ces mesures seront accompagnées par une sensibilisation au sein des écoles et auprès de la jeunesse.

Pendant la législature, le Conseil d'Etat entend renforcer ses réseaux de coopération en matière de formation et contribuer encore davantage au rayonnement du canton en adhérant à la Haute école de théâtre de Suisse romande et à la Haute école de musique de Suisse occidentale.

Le Conseil d'Etat apportera un soutien accru au Théâtre populaire romand. Il appuiera le Musée international de l'horlogerie et le Château des Monts, par l'Institut « L'homme et le temps ».

Enfin, le Conseil d'Etat entend réviser la loi sur l'encouragement des activités culturelles. Il développera dans ce domaine également la collaboration entre les villes et le canton et renforcera le rôle des institutions culturelles cantonales.

Cette politique prend aussi en compte que la culture participe au rayonnement du canton et accompagne les efforts de promotion économique.



Mettre en valeur les biens culturels

Sur le plan culturel, le Conseil d'Etat définira une politique en matière de protection des biens culturels. La promotion du Laténium sera poursuivie. Une carte archéologique du canton, ainsi que les résultats des fouilles archéologiques seront publiés.

La mise en valeur du patrimoine historique du canton passera par un développement du service de la protection des monuments et des sites et des archives cantonales.



➤ Santé

- *Objectifs et déroulement de la planification sanitaire*
- *Prise en charge des personnes âgées*
- *Amélioration de la promotion de la santé*
- *Protection de la consommation*
- *Sécurité vétérinaire*

Les tendances lourdes de vieillissement et de concentration de la population et de territorialité évoquées dans les chapitres précédents du présent rapport doivent être liées aux évolutions prévues du système de santé. Une partie de ces mesures est déjà en phase de mise en œuvre, suite aux décisions concernant la planification sanitaire dont les caractéristiques figurent dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil de 1999. D'autres évolutions doivent maintenant retenir l'attention des pouvoirs publics; elles découlent des mêmes préoccupations: pourtant, les constats les plus récents qui forment l'introduction au programme de législature les mettent également en lumière de façon toute particulière.

Objectifs et déroulement de la planification sanitaire

La planification de 1999 visait en particulier à réduire les surcapacités en matière de soins aigus, à mettre à disposition des patients neuchâtelois des infrastructures spécifiques de suite de traitement et de réadaptation et à concentrer les activités les plus spécialisées dans des centres de compétences plus restreints. Cette planification suit son cours et les mesures prévues se déroulent sur le terrain dans de bonnes conditions et en respectant les échéances.

Pour le domaine hospitalier, les défis les plus importants concernent:

- la mise en commun d'activités de gestion et d'administration afin d'en améliorer l'efficacité;
- la répartition en centres principaux d'activités très spécifiques concernant un nombre de patients stationnaires restreint;
- la poursuite de la planification du secteur psychiatrique afin d'assurer une articulation constante entre les activités stationnaires et ambulatoires.

Mise en commun d'activités de gestion

La mise en place du CIGES – organisme prévu par le rapport de 1999 – est aujourd'hui imminente. Cette société anonyme à but non lucratif regroupant des institutions publiques et subventionnées permettra une meilleure utilisation de ressources administratives et techniques spécialisées pour le secteur sanitaire et étendra son action à brève échéance aux autres partenaires du secteur subventionné de la santé.

Répartition des activités spécifiques entre centres principaux

Ainsi qu'il l'a déjà exprimé plus haut, le Conseil d'Etat préconise explicitement la création d'une structure porteuse unique pour les hôpitaux de soins physiques sous la forme d'un établissement cantonal de droit public. En parallèle, il faut imaginer la mise en place d'un organisme similaire regroupant le secteur des soins psychiatriques hospitaliers et ambulatoires publics. Seule une structure porteuse unifiée, permettant de poursuivre des objectifs communs négociés avec les partenaires de terrain, fournira des opportunités pour une rationalisation effective de l'utilisation des infrastructures actuelles et futures et l'allocation de moyens prenant en compte l'ensemble du dispositif hospitalier cantonal.

Une telle structure ne dispensera bien entendu nullement les autorités et les acteurs du terrain d'une attention constante à la problématique du travail en réseau. Les interactions, en particulier régionales, entre centres principaux, CSR, institutions de moyen ou de court séjour, hébergement institutionnel, soins à domicile et autres structures intermédiaires doivent être améliorées. Quant à la conception intégrée du réseau de soins, elle remplacera une prise en charge encore trop souvent fragmentée et caractérisée par les difficultés de transmission d'informations et de vision globale.

En particulier, et ceci dans l'esprit du RUN, un tel dispositif permettrait également de dépasser une vision par trop centrée sur chacune des deux régions – haut et bas – de notre canton qui a caractérisé le développement hospitalier sur deux sites gérés par les deux villes.

Prise en charge des personnes âgées

Le vieillissement démographique joue un rôle fondamental dans l'avenir de notre canton et il doit être pris en compte dans les projets futurs d'adaptation du dispositif sanitaire.

Dès lors que notre canton est relativement bien doté en lits institutionnels de long séjour, l'entrée en institution est quelque peu plus précoce chez nous que chez nos voisins romands, et la proportion de personnes âgées en institutions y est comparativement élevée. Le Conseil d'Etat s'est fixé comme objectif de ramener le taux d'institutionnalisation à la moyenne suisse. Pour agir, il faut tenir compte de plusieurs facteurs afin de répondre au souhait légitime de la plupart des personnes âgées de pouvoir rester chez elles, avec des aides et des appuis adéquats le cas échéant.



Tout d'abord, les structures intermédiaires permettant de retarder ou d'éviter le placement doivent être développées. En particulier, la création d'une institution de court séjour offrant des séjours de répit pour soulager les familles s'occupant d'un proche et pour permettre un bon aiguillage lors de sorties d'hôpital ne nécessitant pas un transfert en lits B. Ce « Temps présent » du Littoral devrait idéalement inclure une offre intégrée d'accueil de jour. En effet, organisé de manière autonome, un tel accueil s'est avéré coûteux et peu justifié ; il se révèle en revanche utile et financièrement plus abordable couplé à un dispositif d'hébergement.

Parallèlement, l'action des services d'aide et de soins à domicile doit être renforcée et assouplie. Plusieurs études récentes de la commission aide et soins à domicile du Conseil de santé confirment que la couverture en aide et en soins dans notre canton souffre d'un manque d'intensité et d'un déficit de flexibilité. La fédération des fondations d'aide et de soins à domicile a lancé d'importants travaux de restructuration de l'action des services, considérant que l'aide et les soins doivent être mieux intégrés dans des équipes mixtes. Par ailleurs, les moyens globalement mis à disposition devront certainement être renforcés. La réponse du gouvernement à la motion Guillaume-Gentil concernant les horaires des services devra esquisser des pistes allant plus loin que la simple extension des horaires en soirée. La collaboration avec les intervenants indépendants, spécialisés ou non, devra également être accrue.

De plus, les centres de santé prévus par loi de 1996 n'ont que partiellement été réalisés. Le volet « action sociale » n'a pas été intégré avec succès dans ces centres qui diffèrent dès lors de ceux qui existent dans les cantons les plus performants en la matière tels que Vaud et le Valais. Ces derniers incluent en effet un dispositif spécifique d'évaluation des besoins sociaux des clients et organisent de façon concertée l'ensemble de l'appui requis, qu'il soit fourni par des bénévoles, par des fournisseurs de repas à domicile, des services sociaux spécialisés ou autres.

Amélioration de la promotion de la santé

Un leadership en matière de campagnes de prévention primaire et de promotion de la santé s'avère aujourd'hui crucial pour rendre les citoyens attentifs aux comportements qui ont un effet délétère en matière de santé, ainsi qu'aux habitudes de consommation peu appropriées des ressources du secteur sanitaire. Dans ce but, le dispositif permettant de conduire de telles actions et de les coordonner devra être renforcé ; il fait partie des tâches fondamentales de santé publique et est porté par une volonté claire des autorités. De toute évidence, les partenaires associatifs jouent un rôle très important dans ce domaine. Pourtant, le pilotage et la coordination spécifiques doivent être assurés par le service de la santé publique afin de garantir une bonne cohérence entre les actions et pour permettre que les priorités retenues par le Conseil d'Etat en la matière soient effectivement mises en exergue par les campagnes ou les activités prévues.

Les objectifs de la politique de soutien et d'appui à la jeunesse axés sur l'éducation à la santé des enfants et des jeunes, s'intégreront directement dans ces buts. En parallèle, les actions de promotion de la santé visant les adultes et la population en général devront être coordonnées par les instances sanitaires avec les partenaires de terrain.

Protection de la consommation

Les problèmes de qualité et de fraudes rencontrés ces dernières années (OGM, ESB, dioxine, salmonelles, etc.) dans le domaine des denrées alimentaires, des eaux et d'autres marchandises montrent la nécessité d'inspections régulières et de contrôles analytiques bien ciblés. Le besoin de disposer de compétences techniques très pointues pour assumer les missions de protection des consommateurs est manifeste. L'utilisation optimale des ressources humaines et techniques est impérative.

Les collaborations intercantionales doivent être renforcées, afin d'améliorer les compétences des laboratoires concernés et la protection des consommateurs. Les vingt laboratoires cantonaux actuels permettent d'être proches du terrain, ce qui est en soi une bonne chose, mais ils ne parviennent pas à maîtriser suffisamment l'ensemble des problèmes scientifiques de protection de la santé des consommateurs et de répression des fraudes. Ces collaborations constituent une solution à ce problème, et il existe d'ailleurs la volonté d'autres cantons d'agir de même et d'institutionnaliser une pratique existant déjà, bien que de façon limitée, entre plusieurs laboratoires cantonaux.

La législation de 1975 sur les eaux de baignade, qui ne tient pas compte des nouvelles techniques de traitement des eaux et des nouveaux types de piscines, doit être revue. Il s'agit également de donner une base légale au contrôle de la qualité des eaux de plage des deux lacs, Littoral neuchâtelois et Le Landeron.

Après l'optimisation des processus et de l'organisation (1^{re} étape) et la mise en place d'un instrument de gestion des prestations et de controlling (2^e étape), la démarche qualité en cours au sein du laboratoire cantonal doit être approfondie. La troisième étape sera mise en œuvre, en tenant compte de nouveaux critères de mesure de la performance du service, fondés sur l'autoévaluation.

Sécurité vétérinaire

Depuis plusieurs années, de nombreuses collaborations intercantionales ont été scellées, qui ont toutes permis d'améliorer les résultats financiers du service vétérinaire. Citons en particulier le mandat d'analyse des examens vétérinaires officiels du canton du Jura, l'engagement d'un vétérinaire officiel commun aux cantons de Neuchâtel et de Fribourg ou la mise sur pied d'une banque de données centralisée pour le contrôle du trafic du bétail.

Actions en trois points :

- Renforcement des collaborations intercantionales
- Révision de la législation sur les eaux de baignade
- Approfondissement de l'opération qualité menée au laboratoire cantonal

Dans le but de réaliser des économies et d'accroître encore l'efficacité du service, il est prévu de renforcer les collaborations inter-cantoniales existantes, dans le sens d'une participation au système informatique en réseau que les services vétérinaires suisses mettent actuellement sur pied.

Une accréditation est envisagée pour le domaine de l'inspection des exploitations agricoles, qui s'inscrit dans la continuité de la collaboration avec le SICL Neuchâtel-Fribourg. L'accréditation permettra aux inspecteurs de travailler selon les mêmes règles certifiées. Une collaboration intercantonale est également envisagée pour la création d'un clos d'enfouissement des animaux.

Un programme de sensibilisation aux chiens dangereux sera également mis en place, en commençant par sensibiliser les enfants en âge de scolarisation enfantine et primaire et les détenteurs de chiens dangereux.

La rénovation du bâtiment nord du centre collecteur de Montmollin, qui relève de la compétence financière du Grand Conseil, constitue également un objectif pour la législature.

➤ **Prévoyance, action sociale**

- *Chômage: développer les prestations de la CCNAC*
- *AVS et AI: révisions en cours*
- *Intégration professionnelle: vers une certification EDUQUA*

Chômage: développer les prestations de la CCNAC

Depuis janvier 2000, la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC) est soumise à un mandat de prestations passé entre le canton et la Confédération. Afin d'atteindre les critères de performance exigés par le SECO, desquels dépendent la prise en charge des frais de fonctionnement, la caisse poursuivra ses efforts tout en fournissant des prestations de qualité aux entreprises ainsi qu'aux personnes sans emploi. La course à la performance ne doit nullement occulter cet aspect du contact avec les usagers et l'exactitude du travail accompli. Il est ainsi prévu d'entreprendre les démarches nécessaires en vue de certifier les activités de la CCNAC aux normes ISO.

Les compétences du Centre de microfilmage sont reconnues au-delà des frontières du canton et plusieurs entités ont sollicité des offres pour l'archivage de leurs documents (Office fédéral des routes, Organisation des Nations Unies). Aussi est-il prévu de mettre en place un réseau de collaboration entre l'Etat de Neuchâtel, le SECO et la Fondation Alfaset. Ce projet devrait permettre le développement de synergies entre les acteurs et d'améliorer la complémentarité des équipements actuels et des investissements futurs. La clarification du rôle de chacun pourrait se faire au travers d'un mandat de prestations.

Dans le cadre des relations avec les employeurs, la mise en place d'un « chèque emploi » devrait à l'avenir permettre de déclarer facilement aux assurances sociales une personne ayant travaillé quelques heures. Il s'agit d'une simplification des procédures existantes, dont la complication justifie souvent les « oublis » des employeurs. C'est un instrument de lutte contre le travail au noir et au gris. Un groupe

de travail devra être mis sur pied avec l'Office fédéral des assurances sociales et le SECO, qui ont des préoccupations similaires. Une des solutions prévues au niveau de la Confédération a été mise au point par la CCNAC, qui pourrait ainsi jouer le rôle de pionnière et de canton pilote dans ce domaine.

La CCNAC améliorera les structures d'accueil de ses agences, afin de garantir la confidentialité des entretiens et de tenir compte de la restructuration réalisée ces années passées. Les modifications envisagées prendront en compte également l'aspect sécurité des usagers et des collaborateurs.

La CCNAC a en outre l'intention de mettre sur le marché les prestations offertes par le Centre de formation des caisses latines de chômage, en créant, en collaboration avec le CIFOM, une nouvelle entité de formation complémentaire à l'offre des écoles professionnelles et de l'office de la formation continue de l'Etat.

AVS et AI: révisions en cours

La 11^e révision de l'AVS est en cours et si les démarches parlementaires vont bon train, son introduction pourrait voir le jour vers la fin de la législature 2001-2005. A priori, cette révision n'apportera pas de grandes modifications du droit matériel et elle ne devrait porter que sur le seul financement de l'AVS. Un report de charges sur les cantons est à prévoir.

Dans le cadre de l'assurance-invalidité, la quatrième révision entrera probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2003 puisque les Chambres fédérales examinent actuellement ce dossier. D'importants changements sont annoncés, notamment, dans le domaine des allocations d'impotence et des rentes. Ceci se traduira par un transfert de charges financières de la Confédération sur les cantons et notamment sur le compte des prestations complémentaires AI comme nous l'avons prévu dans le cadre de l'élaboration du plan financier.

Intégration professionnelle: vers une certification EDUQUA

Le CNIP projette d'acquérir la certification EDUQUA, reconnaissance officielle des institutions de formation continue. EDUQUA permettra au CNIP d'obtenir un certificat complémentaire à ISO, qu'il a déjà réalisé. Le CNIP obtiendra ainsi une reconnaissance officielle en tant qu'institution de formation continue et renforcera son positionnement face aux instances fédérales compétentes. Cette certification pourrait par ailleurs lui être utile dès lors qu'elle pourrait constituer une condition à l'octroi de subventions et d'aides financières par la Confédération.

L'image du CNIP doit être renforcée, afin de lui assurer une clientèle. Pour atteindre les publics cibles et les sensibiliser aux activités du CNIP, il est prévu de réaliser une documentation de présentation et d'être plus présent sur le terrain.

Actions en cinq points:

- Acquisition de la certification EDUQUA
- Gagner une nouvelle clientèle
- Accroître les échanges entre entreprises et employés
- Mise en place d'un fonds pour l'équipement lourd
- Révision de la réglementation du CNIP



Pour assurer une formation essentiellement basée sur les réalités industrielles, les possibilités d'échanges entre entreprises et personnes en formation doivent être accrues et les surfaces disponibles sur le site doivent être rentabilisées. Dans ce but, l'aménagement de surfaces non encore utilisées sur le site Dubied pour les entreprises partenaires est nécessaire.

Un fonds doit également être mis en place pour l'équipement lourd du CNIP, dont le principe a été accepté lors du vote par le Grand Conseil du crédit d'investissement sur le site Dubied. Ce fonds doit permettre au CNIP de financer la mise à jour continue du matériel de formation, rendue nécessaire par l'évolution rapide de la technologie moderne.



➤ Aménagement du territoire



■ Réaliser des bases de développement solides

La concrétisation du réseau urbain impose que le canton se dote d'un certain nombre d'instruments de planification. Ceci nécessite qu'il révisé en particulier la conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire dans la perspective de la révision du plan directeur cantonal.

En parallèle à ces actions, le Conseil d'Etat établira avec les villes et toutes les communes concernées un « projet d'agglomération ». Ce nouvel instrument, prévu dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique des agglomérations, est indispensable à la concrétisation du réseau urbain. Il permettra d'atteindre les objectifs qui s'inscriront résolument dans la durée. Le Grand Conseil sera saisi d'un projet de décret révisant la conception directrice cantonale, d'ici le milieu de la législature. Néanmoins, le projet de révision du plan directeur et le projet d'agglomération ne pourront être déposés qu'à l'approche du terme de la législature.

Réaliser des bases de développement solides

Le développement et la mise en œuvre des moyens indispensables à un développement économique performant doivent être assurés.

La disponibilité actuelle en zones à bâtir destinée au développement économique n'est pas suffisante pour assurer la couverture des besoins. Par ailleurs, la localisation des zones à bâtir n'est pas toujours adaptée aux intentions de développement et aux exigences de la promotion économique.

Par ailleurs, pour que les effets du rapprochement de Neuchâtel et Vaud en matière de développement exogène soient performants, il y a lieu de se doter d'instruments et de moyens de gestion comparables à ceux de nos partenaires.

Une dotation adaptée en zones industrielles de qualité, bien localisées, équipées et disponibles doit être entreprise et requiert entre autres un certain nombre d'actions de planification.

Par ailleurs, la volonté du Conseil d'Etat de créer un pôle technologique à La Chaux-de-Fonds doit se traduire par la mise en place d'une procédure d'affectation coordonnée avec les activités prévisibles.

Notre territoire dans son ensemble offre une qualité avérée qu'il s'agit de conserver, malgré la ferme volonté de développement économique. Ces deux objectifs ne sont d'ailleurs pas incompatibles. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat garantira le maintien de la qualité générale par l'intégration et la prise en compte des aspects environnementaux et naturels dès que les réflexions sur des projets concrets seront connues. Pour ce faire, il entend se doter des instruments indispensables à une bonne connaissance du territoire, afin de favoriser une prise de décision rapide.

> **Environnement**

Dans le cadre de l'objectif du RUN de promotion d'un canton urbain, il convient de jouer la carte de l'environnement comme un atout, puisque le canton de Neuchâtel a la chance de bénéficier d'un environnement de qualité.

Les objectifs prioritaires de la législature sont donc le maintien de la qualité de cet environnement, en particulier dans les domaines suivants :

Il s'agit d'assurer une adduction d'eau sûre et de qualité, en planifiant les travaux nécessaires et en veillant au respect des zones de protection, à l'interconnexion des réseaux d'adduction et à une exploitation quantitative des ressources en eau adaptées à leur capacité. Il convient de protéger les cours d'eau de manière globale, ainsi que d'améliorer les systèmes d'évacuation et de traitement des eaux, notamment et en priorité par la mise en place des plans généraux d'évacuation et d'épuration des eaux par les communes.

Il faut veiller à ce que le sol puisse conserver sa fertilité et remplir ses fonctions protectrices. L'élaboration du cadastre des sites pollués a pour but l'identification des endroits où le sous-sol est pollué (anciennes décharges, sites industriels) et de préciser lesquels doivent être assainis dans la mesure où ils présentent un risque, en particulier pour les ressources d'eau potable.

Dans le cadre de la lutte contre les excès établis ou prévisibles, il y aura lieu de réviser le Plan des mesures, en partant du diagnostic de la situation actuelle et des développements à en attendre à futur, en proposant un ensemble d'actions, en particulier dans le domaine de la mobilité.

Dans le but d'optimiser la gestion, il y a lieu, d'une part, de disposer des installations nécessaires au traitement de tous les types de déchets et, d'autre part, de promouvoir la prévention, respectivement

- Protection des eaux, du sol et de l'air
- Développement durable



le tri et la valorisation des déchets. C'est dans cette orientation que le plan cantonal de gestion des déchets doit être revu.

Par la promotion des démarches volontaires, l'action en faveur de l'environnement ne doit pas résulter uniquement d'interventions du service de la protection de l'environnement. Il s'agit notamment de définir et de mettre en place une politique coordonnée avec les communes, de promouvoir les systèmes de management environnemental dans les entreprises et de sensibilisation du grand public à la protection de l'environnement et à la bonne gestion des ressources. Il s'agit enfin de réaliser un programme d'actions qui fasse du canton de Neuchâtel un leader reconnu en matière d'application concrète des principes du développement durable.



➤ Energie

- 
- Utilisation rationnelle de tous les agents énergétiques
 - Promotion des énergies renouvelables

Comme par le passé, la politique cantonale de l'énergie doit s'articuler selon les deux priorités suivantes :

1. utilisation rationnelle de tous les agents énergétiques, en particulier par la réduction de la demande et la diminution de la consommation des agents énergétiques fossiles ;
2. promotion de l'utilisation des énergies renouvelables.

Ces deux axes prioritaires peuvent s'exercer dans les trois secteurs de consommation principaux que sont l'habitat, l'industrie et les services, ainsi que les transports (environ un tiers de la consommation totale d'énergie chacun).



La nouvelle loi cantonale sur l'énergie est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002 et son règlement général d'exécution le sera vraisemblablement le 1^{er} juillet 2002. L'année 2002 sera donc une année de transition entre les deux législations. La nouvelle loi, harmonisée sur le plan suisse, produira une diminution de la consommation d'énergie dans les bâtiments ainsi qu'une augmentation de l'utilisation des énergies renouvelables. Dans le domaine de l'engagement volontaire, la promotion du label MINERGIE pour les bâtiments neufs et assainis représente également un élément significatif de la politique énergétique de cette législature.

La nouvelle loi cantonale sur l'énergie devra déployer ses effets, en général sur la qualité des bâtiments et en particulier par le biais de l'article concernant les gros consommateurs. Ceux-ci seront soumis à une nouvelle procédure d'analyse et d'optimisation de la consommation et à la fixation d'objectifs de réduction. Cette exigence cantonale sera appliquée de concert avec les mesures volontaires suscitées par la loi fédérale sur le CO₂.



La politique énergétique a été jusqu'ici peu influente dans ce secteur. Sous l'égide du programme fédéral SuisseEnergie, la Confédération entend réduire la consommation spécifique des voitures

individuelles importées et lancer différentes actions de promotion des transports publics, de véhicules alternatifs et de modification des comportements.

C'est cependant par des mesures générales d'organisation du territoire que la consommation d'énergie relative aux transports peut être gérée le plus efficacement. S'il est basé sur un réseau de transports publics performant dans l'ensemble du territoire considéré, le RUN concourra aux objectifs d'économies d'énergie cités ci-dessus.

La conception directrice cantonale de l'énergie pourra tenir compte de ce projet de Réseau urbain neuchâtelois et évaluer ses effets sur la consommation cantonale d'énergie.

> **Trafic**

La mobilité est un critère fondamental du réseau urbain et du quotidien pour l'ensemble de la population neuchâteloise. Un gros effort a été fourni depuis de longues années pour aller dans ce sens. Le tunnel de la Vue-des-Alpes a permis de matérialiser réellement le RUN et d'ouvrir cette perspective d'avenir pour notre canton. Suite aux débats sur la conception directrice des transports publics, il a été admis d'approcher la question des transports dans un sens global. Il y a lieu de rappeler que c'est dans ce document que la dimension urbaine du canton a été mise en évidence. Le Conseil d'Etat veillera à établir ce plan directeur des transports durant la législature. Il procédera en parallèle à l'établissement des études d'opportunité et de faisabilité pour une liaison rapide des transports publics entre les agglomérations composées du Littoral et de La Chaux-de-Fonds - Le Locle, déjà évoqué sous la dénomination de « Projet Métro ».

Ces études et les réalisations qu'elles proposeront auront nécessairement des effets sur l'organisation du territoire. A cet égard, elles méritent d'être coordonnées avec celles relatives aux instruments de planification et d'organisation du territoire.

Les travaux de l'A 5 sont bien engagés et ceux de la H 10 et de la H 20 en cours. Un réseau routier performant participe au désenclavement du canton et offre une accessibilité adéquate au réseau urbain.

Le 11^e crédit routier retient un certain nombre d'aménagements, respectivement de réalisations qui participeront au renforcement du réseau urbain. Le Conseil d'Etat entend privilégier et favoriser la réalisation de la H 20 en direction du Locle et l'évitement de La Chaux-de-Fonds avec une proposition différente et moins coûteuse, même s'il est vraisemblable que ce projet sera repris.

■ Aborder la mobilité dans sa globalité

➤ **Economie et emploi**

- **Développement économique:**
renforcer la promotion
- **Tourisme:** *positionner l'Arc jurassien*
- **Economie agricole:**
aider le monde paysan
- **Produits du terroir:**
consolider un réseau
- **Viticulture:** *rechercher le haut de gamme*
- **Emploi:** *poursuivre et diversifier les partenariats*
- **Santé au travail:** *élargir la collaboration intercantonale*
- **Statistiques:** *les salaires sous la loupe*

Développement économique : renforcer la promotion

Les évolutions récentes de l'organisation du service économique et de la promotion économique impliquent plusieurs mesures, qui devront être mises en place durant la législature.

Le renforcement de la promotion exogène, qui s'est notamment traduit par l'accord de collaboration intercantonale en matière de prospection à l'étranger, fera l'objet d'un premier rapport en 2003, dans le cadre du rapport quadriennal du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la promotion économique.

La création d'un parc scientifique et technologique, destiné à devenir le nouveau pilier des activités de promotion économique endogène en valorisant les activités de R&D et le développement de nouvelles entreprises dans le canton, constitue le volet endogène de la promotion économique. Le parc scientifique et technologique permettra la mise à disposition de locaux pour start-up, puis la diffusion de ces nouvelles entreprises dans les zones industrielles du canton.

Parallèlement, un inventaire des locaux industriels et commerciaux disponibles sera créé en collaboration avec les communes et les régions et installées sur un site Internet mis à jour régulièrement. Avec ce système, il sera possible pour les personnes intéressées de connaître à tout moment la liste des locaux disponibles.

La LiLIM, entrée en vigueur en 1999, prévoit que le Conseil d'Etat définisse un règlement d'application. C'est également une tâche qui devra être remplie durant cette législature.

Observatoire cantonal :

Durant la dernière législature, l'effort principal a porté sur la consolidation des activités spatiales de l'Observatoire. Ceci a abouti à un renforcement substantiel de la production de masers embarqués. Un effort tout particulier sera porté à l'avenir sur la réactivation de la recherche de base, notamment des activités césium et à leur implication potentielle dans le segment embarqué.

Parallèlement, un renforcement de l'intégration entre la recherche et l'économie est un des objectifs de l'Observatoire cantonal et ce point fera l'objet d'une étude attentive dans le cadre d'une évaluation du futur de l'Observatoire.

En dernier lieu, il faut mentionner que l'Observatoire dispose d'un certain nombre de pièces historiques, qui témoignent de son histoire et de l'histoire de Neuchâtel comme capitale de l'horlogerie et de la précision. Ces pièces seront recensées et mises en valeur.

Tourisme : positionner l'Arc jurassien

L'image du canton qui est véhiculée à travers le monde est très importante, notamment pour le tourisme. L'organisation d'Expo.02 donne une occasion unique de promouvoir la région auprès de millions de visiteurs mais aussi de prendre quelques mesures simples destinées à améliorer l'accueil dans les établissements publics neuchâtelois. Des propositions pourraient aussi être formulées à moyen et à plus long terme.

« Watch Valley » doit être mise en place comme destination touristique couvrant l'Arc jurassien de Genève à Bâle. Ce concept devra permettre de positionner plus clairement l'Arc jurassien, de coordonner les efforts de promotion et d'augmenter les moyens financiers à disposition.

Afin de disposer d'une vision globale de la question du tourisme et de concentrer les efforts sur des projets qui disposent d'un véritable potentiel touristique, un inventaire des projets touristiques prioritaires et s'inscrivant dans la politique de développement touristique cantonal doit être réalisé. Cet inventaire permettra une meilleure orientation et un renforcement de l'utilisation des ressources disponibles en matière touristique.

« Neuchâtel Canton Vert » devra également faire l'objet d'études quant au concept pour poser les conditions favorables à l'application des mesures choisies dans le cadre de ce projet.

Site de Cernier :

Le Site de Cernier peut devenir un attrait touristique cantonal. Pour cela, le rôle des groupements privés qui développent des projets sera primordial. Aussi, un changement de statut est envisagé, comme le prévoit le décret du 2 octobre 1995. Cela facilitera la réalisation des projets de développement sur des bases financières élargies. La formule à choisir devrait permettre de rendre le site autonome et indépendant de l'Etat.

Il conviendra de définir une ligne politique lisible pour garantir une évolution cohérente dans la conduite des projets importants déjà engagés, Mycorama et Evologia notamment. En matière culturelle, l'exploitation de la Grange aux concerts devra veiller à ce que les activités artistiques à venir s'intègrent aux manifestations existantes (Festival des jardins musicaux, Festival de jardins extraordinaires et Fête la Terre).

Au plan des infrastructures, l'assainissement des viabilités constitue également un objectif pour cette législature ; il s'agira non seulement de respecter les normes actuellement en vigueur, mais également de réaménager les installations de chauffage obsolètes afin de rendre possible une répartition des frais effectifs entre les divers partenaires présents sur le Site de Cernier.

Actions en trois points :

- Expo.02
- Watch Valley
- Neuchâtel Canton Vert

Economie agricole : aider le monde paysan

L'économie agricole suisse poursuit sa réforme dans la perspective de l'ouverture des marchés et de l'intégration européenne (OMC, bilatérales Suisse-Union européenne) dans le contexte de la globalisation économique. Déjà, la Politique agricole 2007, planifiée pour la période 2004 à 2007, se profile : poursuite de la baisse des prix à la production, adaptation des paiements directs au seul renchérissement, abandon progressif du contingentement laitier et du soutien des marchés indigènes et d'exportation, accélération de l'évolution des structures agricoles...

■ Conseiller et soutenir les paysans dans leur quotidien et leurs projets

■ Solliciter un nouveau crédit extraordinaire de 5 millions de francs à fin 2003

Cette réforme intervient dans un climat économique difficile pour l'agriculture, avec une production finale et un revenu du travail à la baisse qui, selon l'Office fédéral de l'agriculture, met sérieusement en péril un tiers au moins des exploitations agricoles.

A l'échelle cantonale, les préoccupations des paysans ne se distinguent guère de celles de leurs collègues suisses. Le souci principal reste de s'adapter aux nouvelles conditions-cadre (extensification de la production, écologisation des cultures, adaptation de la détention des animaux aux exigences de l'espèce, etc.) pour bénéficier au mieux des paiements directs, afin de pouvoir faire face économiquement aux besoins financiers de l'exploitation et de la famille.

C'est dans ce climat d'incertitude que s'inscrit l'action de l'Etat dans le secteur agricole. Il s'agit de conseiller et de soutenir les paysans dans leur quotidien et dans leurs projets, afin d'en assurer la pérennité. Car leur mission essentielle ne se limite plus à la production de denrées alimentaires actuellement en abondance sur le marché ouvert, mais également à l'entretien de la nature et du paysage, ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire sans lesquels Neuchâtel ne serait pas aussi accueillant pour les résidents et les hôtes.

La loi sur la promotion de l'agriculture prévoit que le Conseil d'Etat présente au cours de chaque législature un rapport d'information au Grand Conseil. Il est prévu d'évaluer en 2004 la situation socio-économique du secteur agricole (suite à la mise en œuvre de la Politique agricole 2002), ainsi que les effets découlant des mesures introduites par la loi sur la promotion de l'agriculture.

De plus, afin d'assurer le financement des entreprises d'améliorations structurelles collectives et individuelles (en cours et futures) découlant de la loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture, il sera nécessaire de solliciter un nouveau crédit extraordinaire de 5 millions de francs à fin 2003.

Produits du terroir : consolider un réseau

L'objectif à atteindre dans ce programme de législature est de constituer et consolider un véritable réseau du terroir neuchâtelois. Celui-ci doit impliquer tous les groupes de prestataires concernés, à savoir les producteurs-artisans, y compris les encaveurs, les restaurateurs et les revendeurs potentiels. Ce réseau doit pouvoir à terme renforcer l'image des produits du terroir neuchâtelois, tant auprès de la population cantonale que vis-à-vis des touristes, et augmenter le volume des ventes des produits au bénéfice d'une AOC, IGP ou du label « Neuchâtel – Produit du terroir ». Des projets partiels tels que l'élargissement du matériel de communication existant, la mise en place d'un service de livraison et de distribution commun, ou encore la création d'une « Maison du Terroir » cantonale, sauront y contribuer.

D'autre part, pour aider à sauvegarder les parts de marché actuelles dans la branche viti-vinicole, soumise à une rude concurrence depuis l'ouverture de nos frontières, il est nécessaire de coordonner les

efforts et les moyens de promotion des vins suisses entre les régions viticoles de notre pays. Il faut ainsi mettre en place une structure professionnelle de communication.

Viticulture : rechercher le haut de gamme

La situation de l'économie viti-vinicole est aujourd'hui fortement influencée par une libéralisation presque totale des importations, ce qui se traduit par une attitude toujours moins fidèle du consommateur à l'égard des productions locales. En effet, l'intérêt pour tout ce qui est neuf ou différent et le grand choix de vins du monde entier à des prix souvent très attractifs éloignent tout naturellement le consommateur de son fournisseur traditionnel.

Par ailleurs, compte tenu des coûts de production qui restent très élevés en Suisse, il n'est guère envisageable de tabler sur des productions de masse à des prix attractifs. Ce type de marché n'a guère d'intérêt pour nous et même s'il devait se développer, il resterait certainement marginal.

Il semble donc que le salut soit davantage à rechercher dans des productions de haut de gamme. A cet égard, une étude des terroirs viticoles qui devrait permettre de définir des zones particulièrement aptes à produire des grands crus serait un atout certain pour la viticulture neuchâteloise.

L'avenir, les productions haut de gamme

- Lancer une étude des terroirs viticoles pour définir les zones aptes à produire de grands crus

Emploi : poursuivre et diversifier les partenariats

Les services de conseil et de placement professionnels développés au cours de la législature précédente (ORP) ont trouvé leur vitesse de croisière et offrent désormais des prestations spécialisées. Les mesures de perfectionnement, de reconversion et d'emploi temporaire développées dans le même temps ont également été améliorées.

Le savoir-faire et les mesures développés dans le domaine de la réinsertion professionnelle doivent être mis à disposition ou coordonnés dans le cadre de collaborations interinstitutionnelles avec ceux d'autres secteurs tels que l'action sociale, l'AI et l'asile, notamment.

Avec l'entrée en vigueur prochaine des accords bilatéraux, et notamment de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, il est nécessaire de mettre en place les mesures d'accompagnement, et en particulier une base statistique cantonale sur les salaires et les conditions de travail. L'intégration des ORP au réseau européen des services publics de l'emploi (EURES) fait également partie de la mise en œuvre de ces accords, de même que, dans les régions frontalières, le développement des guichets d'information (EURES-T).

En outre, la participation neuchâteloise à l'ORTE va être développée. Cela implique notamment la participation du canton aux enquêtes sectorielles de l'ORTE, ainsi que le développement du réseau de collaboration romand. Des études particulières pourraient ainsi être réalisées à Neuchâtel.



L'introduction d'une nouvelle législation fédérale sur le travail au noir et la révision de la LACI nécessiteront des adaptations de la législation neuchâteloise, voire de l'organisation ou des prestations cantonales.

Les institutions de perfectionnement qui sont subventionnées devraient progressivement être obligatoirement certifiées. Cette nouvelle exigence, prévue à l'horizon 2004-2005, est mise en œuvre en collaboration avec l'orientation et la formation professionnelles ainsi qu'avec plusieurs cantons romands.

En matière de surveillance des sociétés de placement et location de services, une phase de consolidation des principes de révision expérimentés en 2001 est nécessaire. Des contrôles réguliers dans les locaux mêmes des sociétés doivent être organisés et une coordination des procédures au plan intercantonal est envisagée.

Santé au travail : élargir la collaboration intercantonale

Le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi concernant la médecine et l'hygiène du travail, du 25 août 1993, relevait déjà la nécessité de maintenir, voire d'intensifier, les activités en médecine et en hygiène du travail, notamment en engageant une collaboration intercantonale.

Cette collaboration dans le cadre du LIST, qui fonctionne au profit des cantons de Neuchâtel, Fribourg et du Jura, depuis 1994, a besoin d'être élargie, notamment en raison des velléités du canton de Fribourg de se retirer de ce projet. Un nouveau partenaire qui, idéalement, doit se trouver géographiquement proche, pourrait être le canton de Berne. Des contacts ont déjà eu lieu avec les personnes concernées à Berne.

Afin d'assurer la protection de la santé dans les entreprises et de mieux cibler les actions dans le domaine de la médecine du travail, il est nécessaire de renforcer le poste de médecin-inspecteur du travail en le faisant passer à un temps complet, tout en maintenant une étroite collaboration avec l'Institut universitaire romand de santé au travail à Lausanne.

Statistiques : les salaires sous la loupe

En ce qui concerne les besoins d'information sur la situation économique générale et au niveau de l'emploi, il est prévu d'introduire dans le canton l'enquête de l'OFS sur le niveau et la structure des salaires. Cette statistique, qui fournit des informations régionales sur les conditions de travail et sur les salaires pratiqués dans les différentes branches, devrait aider la commission tripartite à observer le marché du travail et à combattre le dumping salarial. Cette adaptation des statistiques relatives au marché du travail s'avère indispensable dans le cadre de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, notamment liés à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE.

Une révision de la forme et du contenu du bulletin conjoncturel doit être entreprise, afin de tenir compte des exigences actuelles de la communication et de la nécessité de mieux percevoir les perspectives conjoncturelles de l'économie neuchâteloise.

Pour satisfaire aux différents besoins de planification, l'élaboration régulière de prévisions de population et de ménages est nécessaire. Dans cette optique, il est envisagé de participer à la création d'un centre intercantonal chargé d'élaborer des perspectives à l'usage de plusieurs cantons.

En dernier lieu, il est prévu de réaliser une enquête concernant la création d'emplois dans les entreprises soutenues dans le cadre de la promotion économique, afin de véritablement connaître le nombre d'emplois créés par ce biais. Cette enquête pourrait ensuite être réalisée annuellement.

Migrations et intégration

Contrôle des étrangers : solutions au problème des cabarets

L'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes, qui doit intervenir dans le courant de l'année 2002, entraînera de nombreux changements pour le service des étrangers. Les procédures d'octroi d'autorisations de travail devront par ailleurs à l'avenir tenir davantage compte des difficultés conjoncturelles et des difficultés pratiques auxquelles les entreprises sont confrontées.

La situation des employés de cabaret n'est pas satisfaisante et il apparaît nécessaire d'envisager des mesures d'assainissement, comme le demande le Grand Conseil. Un groupe de travail est d'ores et déjà à l'œuvre.

Intégration des étrangers : renforcer la cohésion sociale

Les grands équilibres sociaux du canton dépendent d'une combinaison complexe de facteurs structurels (économiques, sociaux, politiques, culturels et démographiques) et de facteurs subjectifs (sentiment d'appartenance identitaire, attachement à une région, etc.). La politique d'intégration des étrangers a pour objectif d'assurer la cohésion sociale et de veiller à une bonne qualité des relations intercommunautaires.

Dans ce domaine très sensible de la vie en commun de populations provenant d'horizons passablement diversifiés, les équilibres et la cohésion sociale ne sont jamais faciles à trouver, ni définitifs, et il faut veiller en permanence à les renouveler.

- *Contrôle des étrangers : solutions au problème des cabarets*
- *Intégration des étrangers : renforcer la cohésion sociale*
- *Asile et réfugiés : humanité et rigueur*

Actions en quatre points :

- Poursuite de l'action « programmes d'accueil »
- Organisation de cours de français et d'apprentissage du contexte neuchâtelois
- Poursuite de l'action « Salut l'étranger », mise en place d'actions de communication publique et de prévention du racisme
- Attention portée aux jeunes migrants

L'action « programmes d'accueil » sera poursuivie. Ces programmes permettent aux nouveaux arrivants suisses et étrangers dans les communes du canton de se mouvoir dans leur nouvel environnement avec plus d'aise et de s'intégrer plus facilement. Soutenue par la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers et la Commission fédérale des étrangers, cette action contribue aussi de façon significative à améliorer l'information des nouveaux arrivants sur leur commune et le canton. C'est un élément qui permet de surmonter les appréhensions et les malentendus d'ordre linguistique et socioculturel qui surgissent parfois entre institutions publiques et nouveaux arrivants. Après un test au Landeron, le projet se poursuit dans les villes de Neuchâtel et de Boudry. Il devrait s'étendre, dans une prochaine étape, aux villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle.

L'organisation de cours de français et de cours d'apprentissage du contexte neuchâtelois permet d'assurer les connaissances élémentaires du français, pour permettre de surmonter les difficultés liées à la communication avec l'environnement et à la réalisation de démarches administratives et professionnelles.

L'avenir et l'essor économique, culturel et social du canton de Neuchâtel dépend dans une large mesure de son ouverture au monde, de ses relations avec l'étranger et de la participation de personnes immigrantes et étrangères sur son territoire. La circulation toujours plus importante des personnes nécessite une adaptation réciproque. Afin de prévenir l'émergence de fractures sociales, il faut éviter la marginalisation et la ségrégation de certaines parties de la population. Dans cette optique, il y a lieu de poursuivre l'organisation de manifestations comme « Salut l'étranger » et d'entreprendre des actions de communication publique et de prévention du racisme.

Une attention particulière sera portée aux jeunes migrants, dans le but de renforcer leur intégration en proposant des projets socio-professionnels ou socioculturels concrets. Un deuxième volet sera adressé aux parents des jeunes migrants, afin de leur donner les clés pour surmonter les fractures intergénérationnelles qui peuvent surgir entre parents et enfants immigrés.

Asile et réfugiés : humanité et rigueur

Selon la Confédération, organe de décision en la matière, la situation sur le plan de la politique d'accueil nécessite la mise en place d'un plan qui permette de recevoir 500 nouveaux requérants par année en moyenne (pour un total de 2000), pour peu qu'un nouveau conflit régional du type Bosnie ou Kosovo n'éclate pas. Parallèlement, des mesures seront prises concernant les modalités d'octroi de l'aide matérielle, l'accès à la formation et au marché du travail et la mise sur pied d'un réseau de soins cohérent pour rationaliser la prise en charge médicale des requérants d'asile.

L'intégration de l'asile dans les mesures de collaboration inter-institutionnelles d'insertion sociale devrait en outre permettre de mieux maîtriser les coûts.



Dans le domaine de l'asile, le canton continuera à appliquer les décisions de renvoi avec humanité et rigueur. Il s'agit de respecter les directives fédérales, tout en optant pour des solutions qui soient humainement soutenables. La communication concernant l'aide au retour et l'encouragement des départs volontaires est à renforcer.

La vigilance sera également de mise pour la défense auprès de la Confédération d'une politique sociale de qualité, et de son corollaire, le principe de la couverture des coûts effectifs. Le principe de la neutralité des coûts prôné par l'ODR dans son projet de révision de la loi sur l'asile ne suffit pas pour couvrir les charges des cantons; il n'est en effet pas respecté dans le projet de forfait global soumis aux cantons pour discussion et simulation. Appliqué en l'état, ce forfait générerait en effet une perte supplémentaire d'environ 100 millions de francs pour les cantons, soit de 3 à 5 millions pour Neuchâtel.



Enfin, l'OARA sera intégré au budget de l'Etat dès 2004, dans le but d'accroître la transparence.



- ***Buts et méthodes***
- ***Appréciation
de la planification
financière 1999-2002***
- ***Contexte général
du plan financier
2003-2005***
- ***Résultats du plan
financier 2003-2005***
- ***Nouveaux
mécanismes
de maîtrise
des finances***

Plan financier 2003-2005

➤ *Buts et méthodes*

Le plan financier est un instrument de prospective et d'information. Il sert à prévoir l'évolution probable des finances de l'Etat et à déceler les déséquilibres éventuels. Les autorités politiques peuvent ainsi prendre à temps les options et les mesures susceptibles d'assurer à long terme l'équilibre budgétaire.

Le plan financier a un caractère indicatif et de proposition. Il ne doit toutefois pas être une simple extrapolation du budget ou l'addition des réalisations souhaitables. Cadre de référence pour l'élaboration des budgets futurs, le plan financier doit tenir compte du contexte économique et social et refléter les priorités retenues dans le programme de législature, notamment pour les nouveaux projets législatifs et d'investissements.

Le plan financier donne une image chiffrée des tâches de l'Etat. Les tâches actuelles y occupent nécessairement une place importante. Les objectifs et les nouveaux projets de la législature sont pris en compte dans la mesure où leurs incidences financières peuvent d'ores et déjà être évaluées. Le Conseil d'Etat y présente en outre les diverses options qui se présentent aux autorités politiques et propose des choix préalables en fonction de l'urgence des tâches et des ressources disponibles. Le plan financier n'est cependant pas un acte contraignant engageant le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil. Ce dernier prend acte du plan financier; il ne l'approuve pas au sens d'un budget pluriannuel.

Sur le plan interne, le plan financier est utile aux départements et à leurs services non seulement en matière budgétaire, mais aussi pour la planification de leurs tâches. Il leur permet de mieux appréhender les perspectives financières dans lesquelles leur activité se déroulera à moyen terme et de prendre des dispositions adéquates, sous réserve toutefois des décisions qui seront prises lors de l'élaboration des budgets annuels. Dans cette perspective, le plan financier a été élaboré en y associant étroitement les départements et leurs services qui ont procédé eux-mêmes aux estimations initiales. Par la suite, ces propositions ont été revues en fonction des choix effectués par le Conseil d'Etat.



Appréciation de la planification financière

1999-2002

Dans le cadre des budgets annuels, le Conseil d'Etat a présenté régulièrement les écarts par rapport aux objectifs fixés dans la planification financière 1999-2002. Toujours par rapport à ces objectifs, nous relevons ci-après les écarts les plus significatifs en regard du résultat effectif des comptes. Le graphique 1 en annexe donne une vue d'ensemble.

Compte de fonctionnement

Le graphique 1 précité montre que le résultat du compte de fonctionnement a été plus favorable que l'objectif fixé pour les années 1999, 2000 et 2001. Durant ces trois exercices, le déficit s'est en outre inscrit en dessous des prévisions du budget. Cette évolution réjouissante s'explique principalement par la croissance des recettes fiscales dans le sillage de la reprise économique. Elle n'aurait toutefois pas été possible sans une maîtrise avérée des charges, en particulier des dépenses de fonctionnement de l'administration.

L'excédent de charges du budget 2002 dépasse toutefois l'objectif initial. Cette perspective résulte avant tout de nouvelles contraintes financières qui n'étaient pas prévues dans la planification financière (augmentation réelle des salaires de la fonction publique, dépenses engendrées par Expo.02, nouvelle loi fiscale, nouvelles tâches de l'Etat au titre du soutien de la petite enfance, de l'école enfantine, de l'allocation de maternité).

Compte des investissements

Durant la période 1999-2001, les dépenses brutes d'investissement ont dépassé très nettement les chiffres de la planification financière. A l'exception de 1999, année où les recettes ont été plus importantes que prévu, il en est allé de même des investissements nets, mais dans une bien moindre mesure.

Ces écarts s'expliquent tout d'abord par les travaux menés sur le chantier de l'autoroute A5, pour lequel les crédits mis à disposition par la Confédération ont dépassé les montants initialement annoncés. Pour les années 1999 à 2001, les dépenses brutes pour ces travaux ont dépassé la planification financière de plus de 100 millions de francs. Compte tenu des subventions fédérales, le dépassement en charges nettes n'a toutefois atteint que 12 millions de francs. Après la pointe des travaux en 1999, les dépenses pour la construction de l'autoroute A5 ont diminué. Au cours de cette même période, deux autres projets ont notamment entraîné des dépenses supérieures aux prévisions. Il s'agit de la restructuration des bâtiments de la faculté des sciences au Mail et de la construction du Musée cantonal d'archéologie à Hauterive.

Au budget 2002, les dépenses brutes et nettes d'investissement dépassent celles de la planification financière de respectivement 25 et 11 millions de francs.

Plusieurs projets qui avaient été prévus dans la planification financière n'ont pas encore été entrepris :

- acquisition et aménagement des locaux pour le Tribunal du district de Neuchâtel ;
- transformation et restructuration des locaux de la prison de Neuchâtel ;
- construction d'une prison préventive ;
- suppression du passage à niveau de Bregot sur la H 10 ;
- création de nouveaux abattoirs (projet abandonné) ;
- chaufferie au bois et viabilités liées au Site de Cernier ;
- agrandissement de l'ESCEA (un crédit d'étude a été accordé) ;
- crédit d'étude lié aux nouveaux bâtiments de l'Université pour la faculté de droit et des sciences économiques (projet UNILAC) ;
- agrandissement de l'Institut d'ethnologie.

A l'inverse, d'autres investissements, non prévus dans la planification financière 1999-2002, ont dû être entrepris en raison des besoins nouveaux qui sont apparus. Nous rappelons ci-après les principaux objets :

- modification de la ventilation et amélioration de la sécurité du tunnel sous la Vue-des-Alpes ;
- subvention pour la remise en état des forêts suite à l'ouragan Lothar ;
- acquisition, restructuration et construction d'une annexe de l'immeuble Beauregard à La Chaux-de-Fonds pour la HEP-BEJUNE ;
- intégration des technologies de l'information et de la communication dans les écoles ;
- assainissement de Gaz neuchâtelois S.A., GANSA ;
- acquisition d'un nouveau réseau radio pour les services de sécurité ;
- acquisition du capital-actions de Neuchâtel-Asphalte S.A.

Dettes publiques

L'insuffisance de financement est restée nettement inférieure aux prévisions durant les années 1999 à 2001. Au budget 2002, elle dépasse toutefois celle prévue dans le plan financier. Dans ce dernier, la dette consolidée avait été estimée à 1446 millions de francs à fin 2001 – compte tenu des objectifs financiers retenus – et à 1460 millions de francs à fin 2002. Elle s'est effectivement inscrite à 1497 millions de francs à fin 2001 et pourrait atteindre 1541 millions de francs à fin 2002 selon les prévisions budgétaires.



Contexte général du plan financier

2003-2005

Perspectives économiques

L'année 2001 a été marquée par le fléchissement de la conjoncture américaine, auquel les autres régions du monde n'ont pu échapper. Les attentats terroristes du 11 septembre sont venus assombrir encore le climat économique mondial.

L'Europe, du fait de la dépendance de ses exportations, de l'internationalisation croissante des entreprises et de la globalisation des marchés financiers, a connu à son tour un fléchissement de la conjoncture. Les craintes suscitées par le contexte économique et politique incertain ont pesé sur les investissements et la consommation. Le ralentissement a affecté aussi la zone asiatique et, au Japon, le marasme économique s'accompagne d'une déflation persistante.

En Suisse, l'activité économique n'a cessé de fléchir dans le courant de 2001, en raison principalement de la forte contraction des exportations. Les investissements de construction et d'équipement ont diminué. L'impact négatif sur l'emploi de la débâcle de Swissair et d'autres restructurations ont également contribué au ralentissement. En revanche, la consommation des ménages est demeurée bien orientée.

Tant aux Etats-Unis qu'en Europe, les signes de reprise sont toutefois perceptibles. L'assouplissement des politiques monétaires rendu possible par une faible inflation et la baisse des prix pétroliers – une nouvelle flambée n'étant pas exclue – créent des conditions favorables à un redressement de l'économie mondiale. Les Etats-Unis en seront le moteur, tout comme ils ont été le principal facteur du ralentissement. L'économie américaine pourrait toutefois connaître un rythme de croissance plus modeste comparé à d'autres cycles, l'utilisation des capacités de production étant très inférieure à la moyenne.

En Europe, les consommateurs et les entreprises semblent également reprendre confiance. L'amélioration des perspectives d'exportation devrait stimuler les investissements. La consommation a certes marqué le pas, mais elle est soutenue par le recul de l'inflation depuis le milieu de l'année dernière. De ce fait, on s'attend généralement à une sensible reprise de la croissance au second semestre 2002. En revanche, l'embellie de l'économie mondiale n'apportera sans doute qu'un faible soulagement à l'économie japonaise.

En Suisse, les signes d'amélioration sont là, même s'ils paraissent pour l'instant plus timides qu'aux Etats-Unis et dans la zone euro. Les conditions sont réunies pour qu'une reprise conjoncturelle se manifeste dans le courant de cette année. Avec des taux d'intérêt favorables, une faible inflation et une probable reprise de la demande mondiale, la croissance du PIB devrait reprendre dans le courant de l'année. La récession traversée par l'économie suisse aura ainsi été brève et finalement peu marquée comparativement à la longue période de crise des années nonante.

Le chômage a augmenté récemment mais la situation de l'emploi devrait s'améliorer en 2003. Le risque d'inflation paraît maîtrisé même si le renchérissement s'accélérera quelque peu avec la reprise économique.

Ces prévisions optimistes sont en principe valables aussi pour notre canton dont la prospérité dépend essentiellement de ses exportations. Les restructurations qui ont eu lieu dans nombre d'entreprises au cours de la décennie écoulée ont amélioré leur compétitivité et leur capacité d'innovation. Elles devraient donc être en mesure de tirer profit des perspectives plus favorables qui se dessinent au plan de la conjoncture mondiale. Par ailleurs, notre région bénéficiera des retombées économiques favorables d'Expo.02.

Nous avons retenu les hypothèses suivantes pour l'élaboration du plan financier :

Tableau 1

Prévisions concernant l'évolution économique	2001	2002	2003	2004-2005
	%	%	%	%
Croissance du revenu cantonal				
– nominale	2,3	2	3	3,5
– réelle	1,3	1,2	1,8	2
Renchérissement annuel moyen	1,0	0,8	1,2	1,5

Evolution démographique et emploi

Au cours des années nonante, la population résidante du canton s'est accrue de plus de 6000 habitants, passant de 160.300 à 166.800 habitants entre 1990 et 1999. La croissance a toutefois ralenti dans la seconde partie de la décennie, l'année 2000 enregistrant même une légère diminution de la population. Durant la même période, l'indice de l'emploi s'est détérioré avec la dégradation de la conjoncture économique. Pour les années couvertes par le plan financier, nous avons admis une légère croissance de la population et une amélioration de l'emploi.

Décisions et projets pris en compte

Le plan financier reflète les grands axes politiques et les objectifs généraux définis dans le programme de législature : améliorer l'organisation structurelle et spatiale du canton ; renforcer son attractivité par les efforts consacrés à l'encouragement de la recherche et de la formation, à la promotion de l'économie et à l'amélioration des infrastructures ; renforcer la cohésion sociale par une politique familiale active et le maintien de services de qualité ; enfin, renforcer l'efficacité des prestations de l'Etat par des collaborations permettant de mieux maîtriser les contraintes financières.

Dans cette perspective, le plan financier tient compte des besoins accrus résultant des décisions récentes prises au plan cantonal (structures d'accueil de la petite enfance, deuxième année d'école enfantine, informatique scolaire, allocation de maternité) ou dans le

cadre de collaborations intercantionales (HES-SO, HEP-BEJUNE). Il prend en compte les charges croissantes pour l'aide hospitalière et les homes, les contributions du canton à l'AVS-AI et les prestations complémentaires, les établissements spécialisés pour enfants et adolescents et les institutions AI. Enfin, il tient compte de l'amélioration progressive des salaires de la fonction publique et parapublique – secteur de la santé – sur laquelle le Conseil d'Etat et le Grand Conseil sont entrés en matière. Celle-ci entraînera en 2004-2005 des dépenses supplémentaires d'environ 30 millions de francs.

Le plan financier 2003-2005 comprend en outre diverses charges nouvelles par rapport au budget 2002, notamment :

- les charges résultant de l'échéance du décret du 18 novembre 1998 ayant suspendu temporairement l'attribution au fonds des routes communales d'une partie de la taxe des véhicules automobiles (1,1 million dès 2003) ;
- les charges résultant de l'échéance du décret du 19 juin 1999 ayant modifié temporairement la répartition des cotisations à la Caisse de pensions. La cotisation de l'employeur a de nouveau été calculée à 11 % au lieu de 10,5 % (environ 2 millions dès 2003) ;
- les charges résultant de la mise en place de la Haute école spécialisée du domaine santé-social (HES-S2, 5,7 millions en 2003, 4,2 millions dès 2004, compensés par les contributions provenant de la HES-S2 et la diminution des contributions versées à d'autres institutions) ;
- les charges liées à la mise en œuvre d'une politique globale de santé et d'appui à la jeunesse (augmentation de 1,2 million dès l'année scolaire 2004-2005) ;
- les charges brutes grevant l'aide hospitalière en raison de la participation du canton au coût des hospitalisations en division privée et mi-privée (non prévues au budget 2002, 7,2 millions en 2003, 9,6 millions en 2004, 12 millions en 2005) ;
- les charges liées à la quatrième révision de l'assurance-invalidité fédérale, en particulier dans le domaine des prestations complémentaires (environ 3 millions dès 2003) ;
- les pertes de recettes qui résulteront de la réforme de l'imposition des successions, selon le projet examiné par la commission fiscalité (environ 10 millions dès 2003) ;
- les pertes de recettes au niveau de l'impôt fédéral direct qui résulteront de la réforme de l'imposition du couple et de la famille (10 à 15 millions dès 2004, selon la variante retenue).

Le plan financier prend d'autre part en considération :

- l'augmentation de recettes résultant de la nouvelle convention relative à la distribution d'une partie du bénéfice de la Banque nationale (environ 21 millions dès 2003).

Projets non pris en compte

Le plan financier ne tient en revanche pas compte :

- des incidences du contre-projet par lequel le Conseil d'Etat souhaite répondre à l'initiative fiscale déposée par la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie ;
- des incidences de la réponse qu'il souhaite donner à l'initiative « Contribution éducative » déposée par le parti socialiste neuchâtelois en même temps que les initiatives « Assurance-maternité cantonale » et « Structures d'accueil » ;
- des mesures d'assainissement que le Conseil d'Etat évoque dans le présent rapport pour améliorer les perspectives financières de l'Etat.

Les réflexions au sujet de ces trois volets sont en cours et doivent être poursuivies. En l'état actuel, il n'est donc pas possible d'en évaluer les incidences financières, ni de prévoir précisément à quel moment ils pourraient entrer en vigueur.

Diverses mesures touchant les relations entre la Confédération et les cantons sont par ailleurs à l'étude au niveau fédéral. On citera en particulier :

- la prochaine révision de l'indice de capacité financière des cantons qui prendra effet en 2004 ;
- la révision de la loi sur l'assurance-maladie où il est question notamment de prévoir une nouvelle réglementation quant aux cotisations des assurés de condition modeste (plafond égal à 8% du revenu de l'assuré) ; par ailleurs, elle accroîtra encore la participation des cantons au coût des hospitalisations en division privée et mi-privée ;
- la onzième révision de l'AVS ;
- la révision de la loi sur la prévoyance professionnelle où il est notamment question d'étendre le cercle des assurés (réduction du seuil d'accès au deuxième pilier) ;
- la modification éventuelle du système d'imposition de la propriété du logement (imposition des valeurs locatives) qui, en raison de la loi sur l'harmonisation fiscale, aurait des incidences tant sur l'impôt fédéral direct que sur l'impôt cantonal direct ;
- les projets concernant l'utilisation des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale (initiative sur l'or de l'UDC et contre-projet des Chambres fédérales, sur lesquels la votation populaire aura lieu cet automne) ;
- la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (à partir de 2006).

Les incidences de ces mesures sur les finances de notre canton ne peuvent être évaluées pour l'instant. En partie, elles n'interviendront qu'après l'échéance du présent plan financier. Le cas échéant, nous en tiendrons compte dans les budgets annuels.

➤ Résultats du plan financier 2003-2005

Vue d'ensemble

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble de l'évolution probable des finances de l'Etat, en fonction des prévisions économiques retenues et des décisions ou projets dont nous avons tenu compte.

Les incidences financières des réformes en cours de réalisation sont intégrées dans le plan financier, particulièrement pour ce qui concerne le DJSS. En revanche, nous rappelons que ni les initiatives fiscales et en faveur de la famille, ni les mesures d'assainissement citées en annexe, ne sont prises en compte.

Le plan financier comporte inévitablement des incertitudes et des lacunes. Les incertitudes proviennent surtout de l'évolution économique future et des dispositions nouvelles que la Confédération pourrait prendre lors de la révision de certaines lois. Il faut de plus toujours compter avec des circonstances imprévisibles. Des dépenses nouvelles ou des investissements peuvent ainsi s'imposer en raison des besoins sans qu'ils soient compris dans le plan financier.

Tableau 2

Compte administratif	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
	(en millions de francs)			
Compte de fonctionnement				
Total des charges	1.468,4	1.570,9	1.616,3	1.658,7
Total des revenus	1.431,2	1.497,6	1.555,0	1.604,0
Excédent de charges	37,2	73,3	61,3	54,7
Compte des investissements				
Total des dépenses	246,2	224,1	250,9	234,2
Total des recettes	157,0	115,5	141,8	146,6
Investissements nets	89,2	108,6	109,1	87,6
Financement				
Investissements nets	89,2	108,6	109,1	87,6
Excédent de charges du compte de fonctionnement . . .	37,2	73,3	61,3	54,7
Solde des mouvements avec les financements spéciaux	7,4	0,5	- 2,8	- 3,0
	133,8	182,4	167,6	139,3
./. Amortissements	90,0	93,7	95,1	98,2
Insuffisance de financement	43,8	88,7	72,5	41,1

Le plan financier fait apparaître un déséquilibre préoccupant du compte de fonctionnement. Au vu de ces perspectives et des allègements envisagés au titre de l'impôt cantonal direct, il est peu probable que l'Etat retrouve l'équilibre financier au cours de la présente législature. Au contraire,

- le découvert du bilan continuera à croître à hauteur de l'excédent de charges du compte de fonctionnement ;
- la dette consolidée augmentera elle aussi au rythme de l'insuffisance annuelle de financement.

Les prévisions établies mettent ainsi clairement en évidence la nécessité de nouvelles mesures d'assainissement.

Nous analysons ci-après les raisons de cette dégradation des perspectives financières, en nous bornant toutefois à mettre en évidence les faits les plus significatifs.

Compte de fonctionnement

Tableau 3

Charges et revenus par nature	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
	(en millions de francs)			
Charges	1.468,4	1.570,9	1.616,3	1.658,7
Charges de personnel	376,8	391,8	406,1	420,1
Biens, services et marchandises	114,3	117,8	120,0	122,4
Intérêts passifs	62,6	63,1	66,2	70,0
Amortissements	90,1	93,7	95,1	98,2
Parts et contributions sans affectation	2,9	3,1	3,0	3,0
Dédommagements aux collectivités	68,1	77,5	78,2	79,9
Subventions accordées	639,3	700,9	716,3	733,3
Subventions redistribuées	91,3	94,3	98,5	98,5
Attributions aux financements spéciaux	2,4	3,2	6,5	6,7
Imputations internes	20,6	25,5	26,4	26,6
Revenus	1.431,2	1.497,6	1.555,0	1.604,0
Impôts	677,0	691,9	729,5	762,7
Patentes et concessions	6,6	6,7	6,4	6,5
Revenus des biens	27,9	28,3	28,7	29,2
Contributions	104,3	104,6	105,5	107,8
Parts à des recettes sans affectation	189,0	212,0	217,5	222,5
Dédommagements de collectivités	50,0	54,9	57,0	58,7
Subventions acquises	254,7	275,7	281,9	287,8
Subventions à redistribuer	91,3	94,3	98,4	98,5
Prélèvements aux fonds et réserves	9,8	3,7	3,7	3,7
Imputations internes	20,6	25,5	26,4	26,6
Excédent de charges	37,2	73,3	61,3	54,7

Les **charges** augmentent de 190,3 millions de francs entre 2002 et 2005, soit de 13%. La progression est particulièrement forte pour les charges de personnel (+ 43,3 millions) et les subventions accordées (+ 94 millions).

Dans les charges de personnel, il est tenu compte de l'augmentation réelle des salaires prévue en 2003 (1%) et 2004 (1%), de l'indexation des traitements (indice des salaires de 128,0 en 2003, 129,5 en 2004 et 131,5 en 2005) et des augmentations individuelles de salaire. Les cotisations d'employeur à la Caisse de pensions sont calculées au taux de 11%. L'augmentation probable des effectifs est prise en compte par un montant forfaitaire de 2 millions (2003) à 3 millions de francs (2005).

L'augmentation des amortissements découle du volume élevé des investissements prévus. Quant aux intérêts passifs, ils ont été évalués en fonction de l'insuffisance de financement annuelle et de l'évolution de la dette, le taux moyen retenu pour les nouveaux emprunts étant de 4 1/2%. L'évolution des dédommagements aux collectivités résulte notamment des contributions à la HES-SO, à la HEP-BEJUNE et à la HES-S2.

Comme le montre le tableau ci-après, la progression des subventions accordées est particulièrement importante en 2003. D'une manière générale, il faut relever la forte croissance des contributions à l'AVS-AI et des prestations complémentaires ainsi que des subventions pour l'aide hospitalière et LESPAs (hôpitaux communaux, privés et mixtes, homes), les traitements du corps enseignant communal, les entreprises de transport, les établissements spécialisés pour la jeunesse, les institutions AI et les institutions de la petite enfance. Les charges d'aide matérielle s'inscrivent au-dessus du budget 2002 alors que les subsides en faveur de l'assurance-maladie restent relativement stables.

Tableau 4

Subventions accordées	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
	(en millions de francs)			
Confédération (AVS-AI, Alfa, LACI)	43,8	48,8	50,1	51,5
Cantons (coordination scolaire, etc.)	3,4	2,7	2,6	2,5
Communes (hôpitaux, écoles, etc.)	202,2	220,9	230,3	236,8
Propres établissements (PC AVS-AI, etc.) . . .	89,3	99,4	98,2	101,2
Sociétés d'économie mixte (entreprises de transport, hôpitaux privés et mixtes, homes LESPAs, etc.)	82,3	88,9	91,4	94,9
Institutions privées (institutions pour enfants et adolescents et AI, etc.)	69,3	77,8	81,3	84,0
Personnes physiques et morales (assurance-maladie, hospitalisation hors canton, personnes âgées, bourses, etc.)	149,0	162,4	162,4	162,4
Total	639,3	700,9	716,3	733,3

Entre 2002 et 2005, les **revenus** progressent de 172,8 millions de francs ou de 12,1%. La plus forte augmentation provient des recettes fiscales (+ 85,7 millions), des parts à des recettes fédérales (+ 33,5 millions) et des subventions acquises (+ 33,1 millions).

L'évolution prévue des recettes fiscales apparaît dans le tableau ci-après. Le renchérissement étant présumé faible, une correction de la progression à froid ne devrait pas intervenir avant 2006. Quant à l'impôt des personnes morales, le montant prévu au budget 2002 ne sera vraisemblablement pas atteint, d'où les prévisions en retrait pour 2003. Rappelons qu'il a été tenu compte de la révision prévue des droits de successions, mais non des allègements envisagés au titre de l'impôt cantonal direct.

Tableau 5

Recettes fiscales	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
	(en millions de francs)			
Impôt sur revenu et fortune	466,1	496,6	522,1	547,7
Impôt sur bénéfice et capital	105,0	100,0	110,0	115,0
Impôt complémentaire sur immeubles	3,7	4,5	5,0	5,5
Impôt sur gains en capital	11,9	11,4	11,9	12,4
Droits de mutation	22,0	20,5	21,0	22,0
Impôt sur successions et donations	30,0	20,0	20,0	20,0
Taxes sur véhicules et bateaux	38,3	38,9	39,5	40,1
Total	677,0	691,9	729,5	762,7

L'évolution des parts aux recettes fédérales se présente favorablement. Pour l'impôt fédéral direct, il est tenu compte de l'entrée en vigueur de la réforme de l'imposition du couple et de la famille, prévue en 2004 et, en 2005, d'une probable correction de la progression à froid. Quant à l'imposition des valeurs locatives, il a été admis qu'un changement éventuel n'aura pas d'incidence durant la période du plan financier. Comme indiqué précédemment, la part du canton au bénéfice de la Banque nationale augmentera de 21 millions de francs dès 2003 dans le cadre de la nouvelle convention passée entre la banque et le Département fédéral des finances.

L'augmentation des subventions acquises est directement liée à la forte hausse des subventions accordées. Il s'agit principalement de la participation des communes aux charges de la santé (aide hospitalière et homes LESPAs) ainsi qu'aux dépenses d'aide matérielle, des entreprises de transport et du fonds de crise. Ce groupe comprend aussi les subventions fédérales (assurance-maladie, prestations complémentaires, service de l'emploi, Université, fonds de crise).

Tableau 6

Charges nettes par secteurs d'activité	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
	(en millions de francs)			
Administration générale (Législatif, exécutif, administration générale, tâches non ventilables, etc.)	76,6	81,6	83,7	85,3
Sécurité publique (Offices des poursuites, registre foncier, justice, police, exécution des peines, militaire, protection civile, mineurs et tutelles, mensurations cadastrales, etc.)	77,0	79,7	83,1	86,8
Enseignement et formation (Enseignement obligatoire, secondaire 2, formation professionnelle, Conservatoire, Université et recherche, etc.)	292,5	307,8	316,9	325,8
Culture et loisirs (Encouragement de la culture, monuments et sites, sports, etc.)	16,7	18,0	18,2	18,3
Santé (Hôpitaux, homes pour personnes âgées, prophylaxie et lutte contre la drogue, soins à domicile, etc.)	118,4	135,2	139,6	144,6
Prévoyance (AVS-AI, PC, assurance-maladie, établissements spécialisés, institutions AI, aide sociale, mesures de crise, etc.)	168,6	194,3	199,7	205,5
Trafic (Routes nationale et cantonales, entreprises de transport régionales, etc.)	73,6	76,7	79,5	82,4
Protection et aménagement de l'environnement (Protection de l'environnement, correction des cours d'eaux, aménagement du territoire, etc.)	18,6	19,6	20,0	20,4
Economie publique (Economie agricole, sylviculture, tourisme, promotion de l'économie exogène et endogène, etc.)	31,8	37,0	37,5	37,0
Sous-total	873,8	949,9	978,2	1.006,1
Finances et impôts (Impôts, taxes sur véhicules, parts à l'IFD, à l'impôt anticipé, aux droits sur l'essence, au bénéfice BNS, au bénéfice BCN, intérêts passifs, etc.)	- 836,6	- 876,6	- 916,9	- 951,4
Déficit	37,2	73,3	61,3	54,7

Le tableau ci-devant montre l'évolution des charges nettes de fonctionnement selon les diverses tâches dévolues à l'Etat. Il met en évidence la forte progression des dépenses consacrées à l'enseignement et la formation, à la santé et à la prévoyance sociale. Avec des taux d'au moins 3% par an, tous les secteurs se développent plus rapidement que la croissance du revenu cantonal estimée pour les prochaines années. D'une manière générale, on constate un saut marqué des dépenses entre 2002 et 2003.

La part relative de chaque secteur à l'ensemble des dépenses ne change cependant pas de manière significative. Formant chacun environ un tiers des dépenses, l'enseignement et la formation, d'une part, la santé et la prévoyance sociale, d'autre part, absorbent toujours une part prépondérante des dépenses de l'Etat. Côté recettes, le groupe finances et impôts progresse quant à lui d'un peu moins de 3% par an.

La croissance du secteur de l'enseignement et de la formation s'explique essentiellement par l'amélioration progressive des salaires, dont profitent aussi les enseignants, qu'ils soient employés par l'Etat ou par les communes. Elle provient aussi de l'introduction de la deuxième année d'école enfantine et de la croissance de la population scolaire au niveau du secondaire 1. A cela s'ajoutent les charges résultant du développement ou de la mise en place des Hautes écoles spécialisées (HES-SO, HEP-BEJUNE, HES-S2), ainsi que d'une politique globale de santé et d'appui à la jeunesse.

Les charges de la santé sont influencées par la revalorisation des salaires du personnel de ce secteur. Celle-ci se répercute pour la première fois sur les déficits d'exploitation pris en charge par l'Etat (et les communes) en 2003. La hausse des charges est également liée à la participation du canton au coût des hospitalisations en division privée et mi-privée, laquelle n'avait pu être prise en compte dans le budget 2002. En matière de prévention, le plan financier tient compte d'une intensification de la lutte contre la toxicomanie.

Dans le secteur de la prévoyance sociale, la hausse est surtout imputable aux contributions versées à l'AVS-AI et aux prestations complémentaires. La quatrième révision de la loi fédérale sur l'AI, en particulier, entraînera des charges supplémentaires dès 2003. Par ailleurs, nous avons déjà cité la croissance des subventions pour les établissements spécialisés et les institutions AI, l'aide matérielle et les institutions de la petite enfance. Les dépenses portées au compte de fonctionnement au titre des réfugiés augmentent elles aussi du fait que les provisions constituées dans les années nonante par le biais des contributions fédérales s'épuisent.

Compte des investissements

Comme le montre le tableau 2 ci-devant, le volume des investissements prévus au cours des prochaines années varie entre 225 et 250 millions de francs. Le montant des investissements nets à la charge du canton dépasse 100 millions de francs en 2003 et 2004.

En ce qui concerne les **crédits en cours de réalisation**, les dépenses pour la construction de la route nationale A5 diminuent en 2003 et 2004 pour reprendre en 2005 avec le début des travaux du tunnel de Serrières. D'importants travaux de gros entretien sont en outre prévus à partir de 2004. S'agissant des routes cantonales, les dépenses augmentent fortement du fait de la mise en chantier des projets qui ont été retardés (évitement de Corcelles, évitement de La Chaux-de-Fonds). Le subventionnement des installations pour l'épuration et l'adduction des eaux se poursuivra au niveau actuel, de même que les travaux de rénovation de l'Hôpital psychiatrique de Perreux. Enfin, les dernières factures et subventions fédérales relatives à Unimail devraient être réglées en 2003 et 2004.

Les **crédits à solliciter** les plus importants sont les suivants :

Début des travaux ou investissement envisagé en 2002

	Fr.
■ HEG-ESNIG, Conservatoire, Neuchâtel, nouveaux bâtiments	36.000.000.-
■ CIFOM, relocalisation secteur automobile au Locle	7.000.000.-
■ Haute école neuchâteloise (HEN), crédit d'équipements	6.174.000.-
■ Tivoli 5, Neuchâtel, achat et transformation	5.700.000.-
■ Site de Cernier, chaufferie + assainissement infrastructure	5.500.000.-
■ Cité universitaire, Neuchâtel, assainissement cuisine + ventilation	5.500.000.-
■ Université, agrandissement de l'Institut d'ethnologie	5.000.000.-
■ Immeuble Tribunal cantonal et ministère public, rénovation façades, isolation des combles et système de sécurité	1.500.000.-
■ Fondation neuchâteloise en faveur des handicapés mentaux, construction d'un centre pour handicapés graves à Fleurier, participation du canton	1.500.000.-
■ Faubourg Hôpital 68 + 61/63, Neuchâtel, aménagement de locaux	1.500.000.-
■ Deuxième étape de rénovation du centre Alfaset de La Chaux-de-Fonds	1.200.000.-
■ Travaux de réfection des ouvrages sur la Basse-Areuse à Cortaillod et Boudry	1.200.000.-
■ Maison de Pontareuse, Boudry, rénovation	1.000.000.-

Début des travaux ou investissement envisagé en 2003

	Fr.
■ Ponts et chaussées, renouvellement équipements électromécaniques	8.930.000.–
■ Renouvellement véhicules et machines d'entretien (routes cantonales et A5)	6.800.000.–
■ Université, équipement informatique et scientifique (2003-2006)	5.000.000.–
■ Château de Môtiers, extension hôtelière et transformations	3.700.000.–
■ Université, Institut de microtechnique, Breguet 2, Neuchâtel, assainissement	3.500.000.–
■ HEN, Le Locle, rénovation des façades + aménagements extérieurs	3.000.000.–
■ Université, rectorat, réaménagement locaux ex-SBS	3.000.000.–
■ CPMB, Colombier, assainissement self-service + cuisine et cafétéria	2.550.000.–
■ Le Devins, Saint-Aubin, assainissement	2.000.000.–
■ Archéologie, construction et mise en place d'une base de fouilles	2.000.000.–
■ La Ferme Robert, Noiraigue, assainissement	1.500.000.–
■ Etablissements militaires, Colombier, assainissement bâtiment A3	1.100.000.–
■ Travaux de réfection du barrage des Esserts-Grandchamp à Cortaillod	1.070.000.–
■ Université, Institut de physique, rénovation fenêtres, stores, portes	800.000.–

Début des travaux ou investissement envisagé en 2004-2005

	Fr.
■ Nouvelle prison cantonale	30.000.000.–
■ Aménagement et protection contre le bruit	23.000.000.–
■ Subventions pour améliorations structurelles agricoles	5.000.000.–
■ CPMB, Colombier, assainissement ateliers nord + ventilation	3.400.000.–
■ Université, av. du 1 ^{er} -Mars 26, restructuration des locaux	2.500.000.–
■ Château de Valangin, réaménagements intérieurs	1.500.000.–
■ Douzième crédit de restauration et d'aménagement des routes cantonales	60.000.000.–

Le Conseil d'Etat propose une variante différente pour le contournement de La Chaux-de-Fonds qui permet une économie d'environ 40 millions de francs tout en permettant de terminer les travaux en une seule étape.

Cet inventaire ne tient compte ni des investissements des communes que l'Etat subventionne par le fonds des routes communales et le fonds d'aide aux communes en situation financière difficile, ni

des subventions d'exploitation consécutives aux investissements des communes ou d'autres organismes (hôpitaux, entreprises de transport, etc.). La participation de l'Etat figure dans ces cas au compte de fonctionnement.

Evolution de la dette

En fonction de l'insuffisance annuelle de financement qui se dégage du plan financier, la dette consolidée augmenterait de 246 millions de francs entre 2001 et 2005. Elle atteindrait ainsi 1743 millions de francs à fin 2005, comme le montre le tableau ci-après :

Tableau 7

Evolution de la dette consolidée	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
Situation au 31 décembre 2001				
	(en millions de francs)			
	1.497	1.541	1.630	1.702
				1.743

L'évolution de la dette ne dépend pas uniquement de l'insuffisance de financement. Les mouvements de fonds affectant le bilan (par exemple les opérations sur débiteurs et créanciers, les variations des placements à court terme) doivent aussi être pris en considération. De plus, les emprunts sont émis si possible lorsque les conditions du marché sont favorables. Il peut donc se produire un certain décalage par rapport à l'exercice comptable. L'évolution de la dette consolidée ne peut ainsi être évaluée précisément.

Mesures d'assainissement

Au vu de ces résultats, le Conseil d'Etat a prévu un nouveau train de mesures d'assainissement dont certaines ont été évoquées dans le programme de législature et qui sont énumérées en annexe du présent rapport. En tenant compte de ces mesures d'assainissement, les perspectives financières se présentent comme suite :

Tableau 8

Résultats avec mesures d'assainissement	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
	(en millions de francs)			
Excédent de charges				
Excédent selon plan financier	37,2	73,3	61,3	54,7
./. Mesures d'assainissement	—	16,4	23,4	30,1
Excédent avec mesures d'assainissement . . .	37,2	56,9	37,9	24,6
Insuffisance de financement				
Insuffisance selon plan financier	43,8	88,7	72,5	41,1
./. Mesures d'assainissement	—	16,4	23,4	30,1
Insuffisance avec mesures d'assainissement	43,8	72,3	49,1	11,0

Compte tenu des mesures d'assainissement citées dans l'annexe, la dette consolidée évoluerait comme suit :

Tableau 9

Evolution de la dette consolidée
(avec mesures d'assainissement)

Situation au 31 décembre 2001	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
1.497	1.541	1.613	1.662	1.673

> Nouveaux mécanismes de maîtrise des finances

Les mesures ponctuelles d'assainissement, telles qu'énumérées dans l'annexe, peuvent certes améliorer durablement les perspectives financières de l'Etat. Cependant, l'expérience montre qu'elles ne sont généralement acceptées que sous la pression des circonstances, soit lorsque la situation financière s'est déjà considérablement dégradée. C'est pourquoi le Conseil d'Etat entend mener une réflexion sur de nouveaux mécanismes de maîtrise des finances. Nous mentionnons ci-après les pistes qui retiendront plus particulièrement notre attention.

Maîtrise des subventions

Les subventions accordées représentent plus de 40% des dépenses inscrites au budget. Elles jouent donc un rôle central dans la politique financière de l'Etat. Le Grand Conseil a adopté en février 1999 une loi sur les subventions. La nouvelle loi vise à apporter cohérence, efficacité, sécurité et équité dans le système des subventions cantonales. Elle doit permettre de mieux maîtriser les subventions accordées, d'harmoniser les conditions d'octroi et de versement et de garantir un meilleur contrôle de leur utilisation.

L'application de la loi nécessite des dispositions complémentaires d'exécution, en particulier l'élaboration d'un inventaire des subventions qui entrent dans son champ d'application. Cet inventaire a été arrêté récemment par le Conseil d'Etat. La loi peut dès lors déployer pleinement ses effets. Conformément au mandat reçu, le Conseil d'Etat contrôlera périodiquement que la législation applicable en matière de subventions réponde aux critères fixés.

Vu la dégradation des perspectives financières, le Conseil d'Etat a aussi évoqué une réduction générale des taux de subventions, différenciée toutefois selon les secteurs.

En 1994 et 1995, la réduction des taux de subventions, de 10 % en règle générale, avait apporté un allègement temporaire des charges de près de 13 millions de francs. Quelque 10 millions de francs grevaient le budget des communes.

Si l'on veut éviter un report de charges sur les communes, le potentiel d'économies diminue considérablement. Une part prépondérante des subventions est en effet versée directement aux communes (traitements du corps enseignant) ou concernent des tâches financées conjointement par l'Etat et les communes (aide hospitalière, L'ESPA, aide sociale, établissements spécialisés et AI, entreprises de transport, mesures de crise, etc.). Dans les deux cas, la réduction de la part de l'Etat se ferait au détriment des communes. Pour éviter ce transfert de charges, il est nécessaire d'agir directement sur les coûts et les prestations des institutions subventionnées ou sur le droit aux subventions lorsqu'il s'agit d'aides allouées aux particuliers (par exemple l'aide sociale).

Hormis ces domaines, la réduction des taux de subventions pourrait constituer une mesure d'appoint. Le potentiel d'économies ne dépasserait guère quelques millions de francs.

Enveloppes budgétaires

Le Conseil d'Etat utilise couramment le système des enveloppes budgétaires en tant que cibles dans la phase d'élaboration du budget. Des enveloppes sont généralement prévues pour chaque département, pour des groupes de charges spécifiques et pour les investissements. Une enveloppe budgétaire est en outre fixée pour l'Université, en application de la loi du 26 juin 1996. La nouvelle loi devrait reprendre ce principe en y associant toutefois l'exigence d'un accord de prestations.

Le Conseil d'Etat est convaincu que des gains d'efficacité pourraient encore être réalisés par cette méthode si elle était utilisée plus systématiquement. En application de la loi sur les subventions, il examinera notamment la possibilité d'octroyer des subventions sous forme d'enveloppe budgétaire globale dans le domaine des institutions paraétatiques.

Par ailleurs, le développement du projet GESPA pourrait déboucher sur une nouvelle présentation du budget de certains services, fondée sur des groupes de prestations plutôt que sur les diverses lignes de crédits. Cette nouvelle présentation budgétaire impliquerait également le recours à des enveloppes budgétaires.

Amortissement du découvert du bilan

A fin 2001, le découvert du bilan de l'Etat (excédent des engagements sur les actifs) dépassait 446 millions de francs, suite aux déficits accumulés depuis le début des années nonante. La loi sur les finances (art. 3) prescrit que le budget de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme. L'Etat doit amortir le découvert de son bilan, en tenant compte de la situation économique. Ces dispositions



signifient qu'il y a lieu, lors de l'établissement du budget, de prendre en compte ses répercussions sur l'activité économique et sociale et de pratiquer une politique financière adaptée à la conjoncture.

Des dispositions semblables existent pour la Confédération, à l'article 126 de la Constitution fédérale et dans la loi fédérale sur les finances. Il en est de même dans la plupart des cantons.

Ces dispositions s'appuient sur la constatation qu'il est illusoire de prévoir un amortissement du découvert en période d'excédents de charges, s'il entraîne une augmentation correspondante du déficit: en fin de compte, l'exercice se réduit à une opération comptable et le découvert reste inchangé. La réduction effective du découvert passe par une diminution des dettes, laquelle suppose un excédent de financement du compte administratif durant plusieurs années. Pour y parvenir, il faut soit réduire les dépenses, soit augmenter les impôts, ou encore diminuer fortement le volume des investissements. Or, ces mesures sont inadéquates en période de difficultés économiques. Indépendamment de leurs conséquences sociales, elles ne seraient assurément pas favorables à la relance de l'économie.

La loi cantonale sur les communes et le règlement d'exécution sont plus restrictifs. En principe, le budget de fonctionnement des communes doit être équilibré. Il peut être refusé par le Conseil d'Etat s'il présente un déficit supérieur à la fortune nette. Selon le règlement, le découvert doit être amorti au plus vite. Le taux d'amortissement est de 20% au minimum. Ces dispositions ne prennent pas en compte l'aspect conjoncturel. Mais celui-ci ne joue pas le même rôle que pour la Confédération et les cantons. La situation des communes – du moins des petites communes – se présente différemment. Leur budget est dans une moindre mesure un budget de transferts. Il est composé essentiellement de charges de fonctionnement. Les sources de financement des communes sont en partie différentes: les taxes, redevances et contributions y jouent un rôle important.

Quelques cantons connaissent toutefois des dispositions plus précises concernant l'amortissement du découvert, généralement sous la forme d'une durée d'amortissement maximum ou d'un taux d'amortissement minimum (AR, BE, GR, LU, NW, SG, SO, TG, UR, ZG, ZH). La Confédération et d'autres cantons ont envisagé ou pris des dispositions visant également à la maîtrise de l'endettement et du découvert, mais par d'autres instruments (frein à l'endettement, frein aux dépenses).

L'utilité d'un amortissement annuel du découvert, indépendamment du contexte économique, réside dans le fait de le rendre plus visible. Cet amortissement augmente d'autant l'excédent de charges du compte de fonctionnement et crée ainsi une contrainte supplémentaire lors de l'élaboration du budget.

Frein à l'endettement et frein aux dépenses

De nouveaux mécanismes visant à freiner l'endettement ou les dépenses ont été introduits récemment tant au niveau de la Confédération que de certains cantons (FR et BE). Le canton de Saint-Gall connaît un frein à l'endettement depuis 1929. Des projets ont été

proposés mais rejetés par le Grand Conseil ou le peuple dans les cantons de Bâle-Ville, Vaud et Genève. Le canton du Valais étudie la question.

Les mécanismes de frein à l'endettement visent à agir au niveau des budgets et des comptes des collectivités publiques. Leur but est de stabiliser le montant de la dette en empêchant les déficits chroniques. Il est donc moins ambitieux que la politique d'amortissement du découvert souvent jugée irréaliste. Stabiliser le niveau de la dette à son niveau actuel implique toutefois que l'endettement diminuera progressivement en valeur relative, par rapport au budget annuel aussi bien qu'en pour-cent du PIB ou du revenu cantonal.

Sans entrer dans le détail des réglementations prévues, on peut relever que la plupart d'entre elles fixent un plafond au déficit budgétaire admis (généralement en pour-cent des revenus), assortis de mécanismes institutionnels plus ou moins contraignants en cas de non-respect.

Le frein à l'endettement de la Confédération s'applique au déficit du compte financier qui englobe aussi bien les charges et les revenus de fonctionnement que les investissements. La plupart des dispositifs cantonaux se réfèrent en revanche à l'excédent de charges du compte de fonctionnement. L'endettement induit par le biais du compte des investissements n'est généralement pas pris en compte. Le Valais semble toutefois s'acheminer vers un instrument agissant tant sur le compte de fonctionnement que sur celui des investissements.

Les mécanismes imaginés tolèrent dans certaines limites des déficits afin de tenir compte de la réalité conjoncturelle ou d'autres circonstances exceptionnelles. Ainsi, le dispositif de la Confédération autorise expressément certains déficits en période de récession. Ceux-ci doivent cependant être compensés par des excédents en période de haute conjoncture. Le frein à l'endettement vise donc à éviter les déficits structurels tout en autorisant passagèrement un déficit conjoncturel. L'équilibre financier doit toutefois être atteint sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Le canton de Saint-Gall connaît depuis longtemps la règle la plus stricte : tout déficit du compte d'Etat, s'il n'est pas couvert par des fonds propres, doit être amorti dans le deuxième exercice suivant.

Certaines dispositions cantonales imposent une hausse de la quotité d'impôts pour rétablir l'équilibre ou, en cas de refus par le législatif ou par le peuple, l'obligation faite au Grand Conseil, sur proposition du gouvernement, de réduire les charges de fonctionnement.

La Confédération prévoit en plus du frein à l'endettement, un mécanisme institutionnel distinct de frein aux dépenses. Le propre de ce mécanisme est d'agir sur les dépenses prises individuellement, en imposant, à partir d'un certain seuil, une majorité qualifiée comme préalable à leur approbation par le Parlement. Ainsi, toute nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou toute dépense périodique de plus de 2 millions de francs doit être approuvée à la majorité des membres de chacune des deux Chambres.

Le frein aux dépenses agit donc en amont, lors de la naissance de nouvelles dépenses. Dans ce sens, il a un caractère préventif reposant sur le fait que les décisions concernant des dépenses importantes requièrent un large consensus du Parlement.

Mesures d'amélioration (par secteurs d'activité)

Libellé	Niveau	Incidences financières (en francs)			Observations
		2003	2004	2005	
TOTAL général		16.388.500	23.408.500	30.149.500	
Administration générale		100.000	100.000	100.000	
Divers	GC	100.000	100.000	100.000	Paiement par avance des frais de procédure de recours en première instance.
Sécurité publique		1.265.000	1.430.000	1.530.000	
Registre foncier	GC	120.000	195.000	195.000	Adaptation des émoluments.
Mensurations cadastrales	CE	70.000	150.000	250.000	Regroupement des professionnels réalisant des travaux d'acquisition de données géoréférences ou géométriques (notamment office des améliorations foncières), en vue de gagner des synergies dans l'utilisation des outils informatiques et de réaliser des économies dans la gestion.
Police cantonale	CE	250.000	250.000	250.000	Demande de couverture accrue de postes par la Confédération.
Autos, navigation	CE	800.000	800.000	800.000	Adaptation des émoluments de 10% en moyenne.
Divers (métrologie, justice, patentes)	CE	25.000	35.000	35.000	Augmentation de divers émoluments.
Enseignement et formation		958.000	3.483.000	7.358.000	
Lycées	GC	0	500.000	500.000	Suppression de l'antenne de Fleurier du Lycée Denis-de-Rougemont et concentration à Neuchâtel.
Formation professionnelle	CE	0	125.000	500.000	Répartition des options spécifiques et complémentaires entre les trois lycées cantonaux (suppression de doublons).
	GC	0	0	3.500.000	Suppression des filières CFC de formation à plein temps et remplacement par des formations duales (maintien des filières à plein temps conduisant à la maturité professionnelle).
Enseignement spécialisé (<i>centre de psychomotricité, office médico-pédagogique</i>)	CE	173.000	173.000	173.000	Mesures de rationalisation et participation accrue des responsables légaux aux frais de traitement.

GC = Grand Conseil / CE = Conseil d'Etat

Libellé	Niveau	Incidences financières (en francs)			Observations
		2003	2004	2005	
Formation des enseignants / Enseignants	CE	400.000	650.000	650.000	Spécialisation des sites de la HEP-BEJUNE et suppression de didactiques sur la plateforme 2 (compétence du Comité stratégique de la HEP-BEJUNE, mais le CE et le GC devront être informés).
	CE	0	900.000	900.000	Suppression des décharges pour raison d'âge. Mesure envisageable en deux temps: (1) suppression d'une période de décharge dès l'âge de 55 ans et (2) abandon des trois périodes dès l'âge de 60 ans. Devrait être couplée avec une réflexion sur la retraite anticipée et un dialogue avec les syndicats.
	CE	0	750.000	750.000	Réorganisation du concept de formation et du recyclage des enseignants (recyclage hors du temps de travail, suppression des décharges pour maîtres généralistes).
	CE	150.000	150.000	150.000	Allègement de la formation complémentaire des maîtres généralistes.
	CE	200.000	200.000	200.000	Suppression de la participation des psychologues scolaires aux conseils de classe.
	GC	35.000	35.000	35.000	Suppression des subsides d'impression des thèses.
	Culture et loisirs		13.500	13.500	13.500
Archéologie	CE	13.500	13.500	13.500	Diverses mesures de rationalisation.
Santé		1.505.000	1.505.000	1.505.000	
Lutte contre la drogue	GC	1.500.000	1.500.000	1.500.000	Répartition du montant des subventions entre l'Etat et les communes (60%-40%). Actuellement, seul l'Etat intervient.
Denrées alimentaires	CE	5.000	5.000	5.000	Adaptation des émoluments prélevés par le laboratoire cantonal.

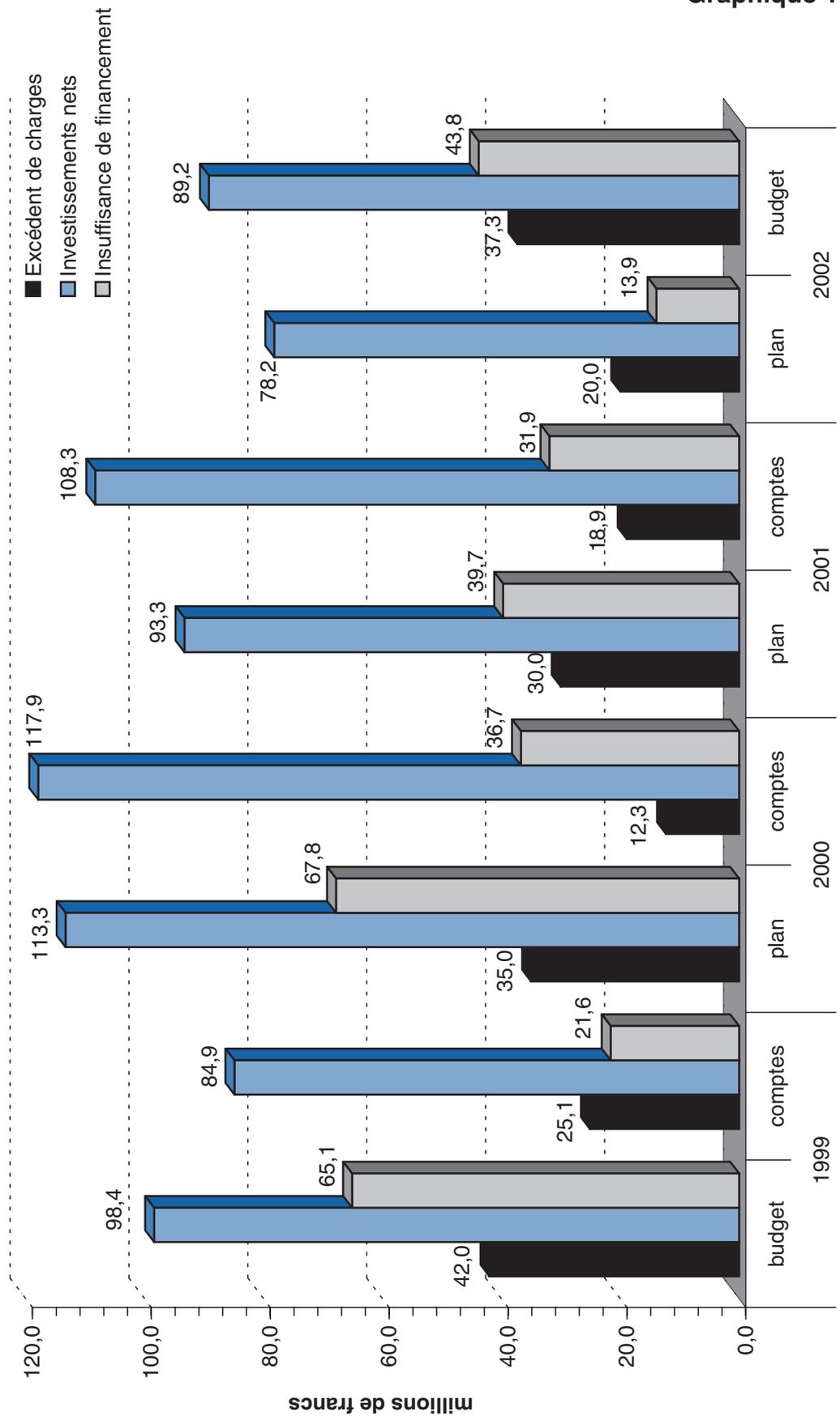
Prévoyance		6.765.000	7.985.000	10.135.000	
Assurance-maladie	CE	2.500.000	2.500.000	2.500.000	Réduction des prestations de l'Etat.
Action sociale / aide matérielle	CE	3.125.000	4.125.000	6.125.000	Diminution de l'aide en relation avec la volonté de renforcer les mesures de réinsertion sociale et professionnelle.
Institutions spécialisées	CE	90.000	180.000	180.000	Augmentation de la participation des parents ou répondants aux frais de pensions des enfants placés en institution spécialisée.
Emploi	CE	800.000	930.000	1.080.000	Centre neuchâtois d'intégration professionnelle (CNIP). Nouvelles conventions avec l'OFAS (passage d'un tarif de 180 à 250 francs pour une journée de formation), le SECO (adaptation aux tarifs OFAS, actuellement de 135 francs) ainsi qu'avec les écoles cantonales. Les mesures envisagées permettront de couvrir les charges occasionnées par l'installation sur le site de Dubied. L'équilibre budgétaire est visé sur une période de cinq ans.
Divers	CE	80.000	80.000	80.000	Suppression des aides à la création d'emplois indépendants. Réflexions sur la manière d'agir par d'autres voies plus efficaces pour la création d'emplois indépendants. Une enquête est actuellement en cours auprès des bénéficiaires de cette aide.
Aides aux réfugiés	CE	170.000	170.000	170.000	Cautionnement des loyers, réorganisation du secteur contentieux ORACE, convention avec les entreprises de pompes funèbres pour la sépulture des indigents.
Trafic	CE	505.000	510.000	510.000	Réflexions sur le financement du domaine de l'asile en cours.
Substitution, à terme, de la ligne ferroviaire Le Locle - Les Brenets par un bus	CE	0	0	0	A terme, permet d'éviter de lourds investissements en matière de remplacement de matériel roulant et de travaux importants d'entretien de la ligne (tunnel).
Entretien des routes	CE	505.000	510.000	510.000	Abandon de l'entretien hivernal de certaines routes, abandon provisoire de l'entretien des plantations, entretien des talus plus ciblé, certaines lignes de signalisation repeintes qu'une année sur deux. Mesures exécutées en tenant compte des impératifs de la sécurité routière.

GC = Grand Conseil / CE = Conseil d'Etat

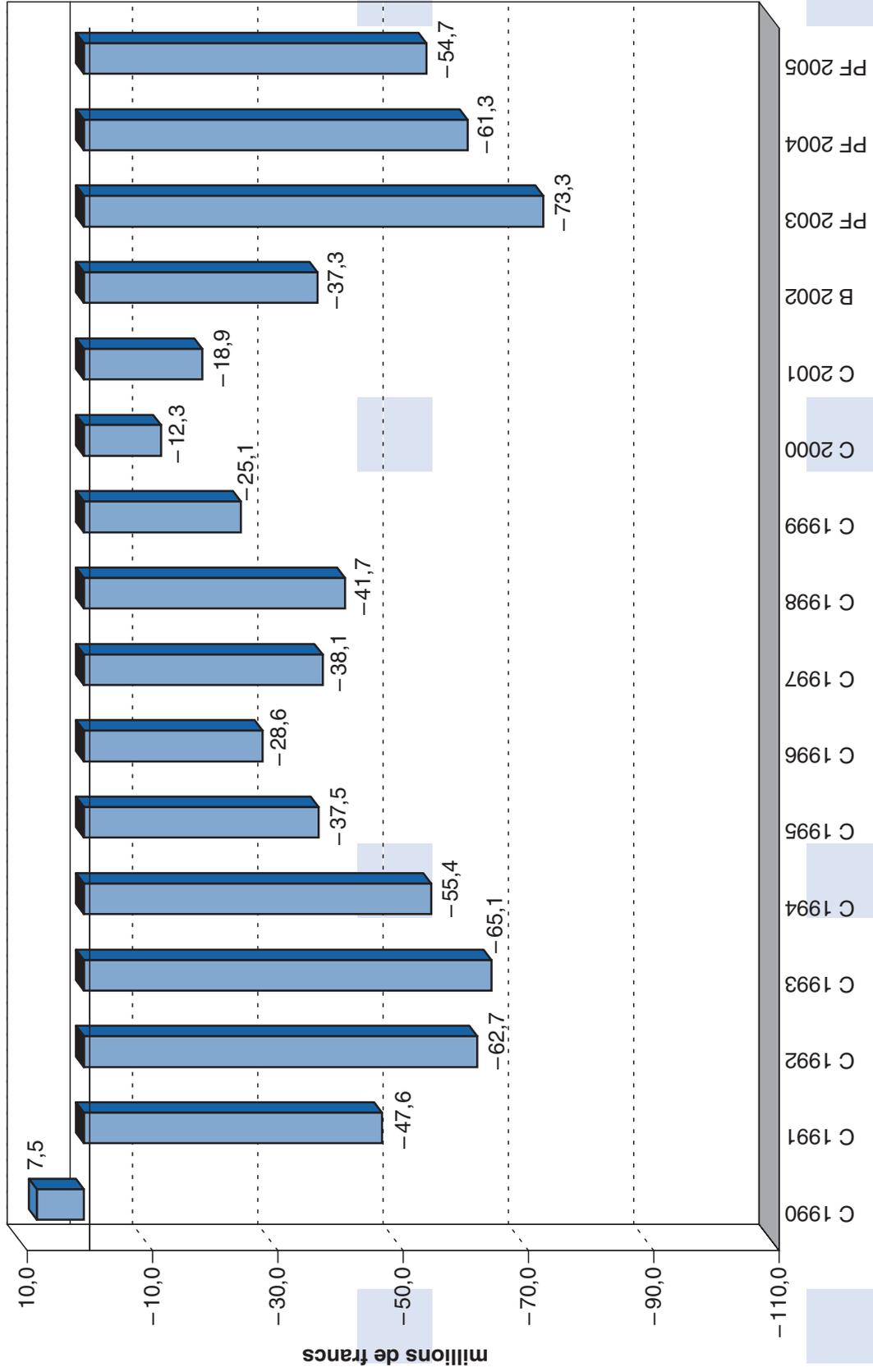
Libellé	Niveau	Incidences financières (en francs)			Observations
		2003	2004	2005	
Economie publique		2.307.000	2.302.000	2.298.000	
Promotion de l'économie	CE	1.957.000	1.952.000	1.948.000	Restructuration de la promotion économique endogène et exogène (décisions partiellement prises).
Economie agricole	CE	350.000	350.000	350.000	Diminution des subventions cantonales sur les fosses à purin, pour les ramener au minimum prévu par le droit fédéral.
Finances et impôts		2.970.000	6.080.000	6.700.000	
Impôts, renforcement des contrôles	CE	0	1.000.000	1.500.000	Engager et former trois experts pour intensifier les contrôles fiscaux. Les montants sont des chiffres nets, salaires déduits.
Impôts, relance des actes de défaut de biens	CE	500.000	800.000	800.000	Amélioration de l'encaissement du contentieux par une gestion active des actes de défaut de biens accumulés. Taux de rendement escompté de 5 à 10 % sur un montant total de plus de 50 millions dont la gestion est prévue sur 5 à 6 ans. Un poste a déjà été créé. Les montants estimés sont des chiffres nets, salaires déduits.
Taxes automobiles	GC	0	1.750.000	1.750.000	Augmentation unique au 1 ^{er} janvier 2004.
Fonds des routes communales	GC	550.000	550.000	550.000	Prorogation partielle de la suspension des attributions au fonds des routes communales (réduction du taux de contribution de 3 % à 1,5 %).
Convention fiscale avec la France, part attribuée aux communes	GC	1.920.000	1.980.000	2.100.000	Rééquilibrage du partage entre le canton (nouveau: 40 %) et les communes (nouveau: 60%), de la compensation financière versée par la France dans le cadre de l'accord franco-suisse sur l'imposition des travailleurs frontaliers (partage actuel: 75 % pour les communes du lieu de travail, 25 % pour l'Etat).
TOTAL général		16.388.500	23.408.500	30.149.500	

GC = Grand Conseil / CE = Conseil d'Etat

Comparaison des résultats du compte administratif entre le plan financier (objectifs budgétaires), les comptes 1999-2001 et le budget 2002

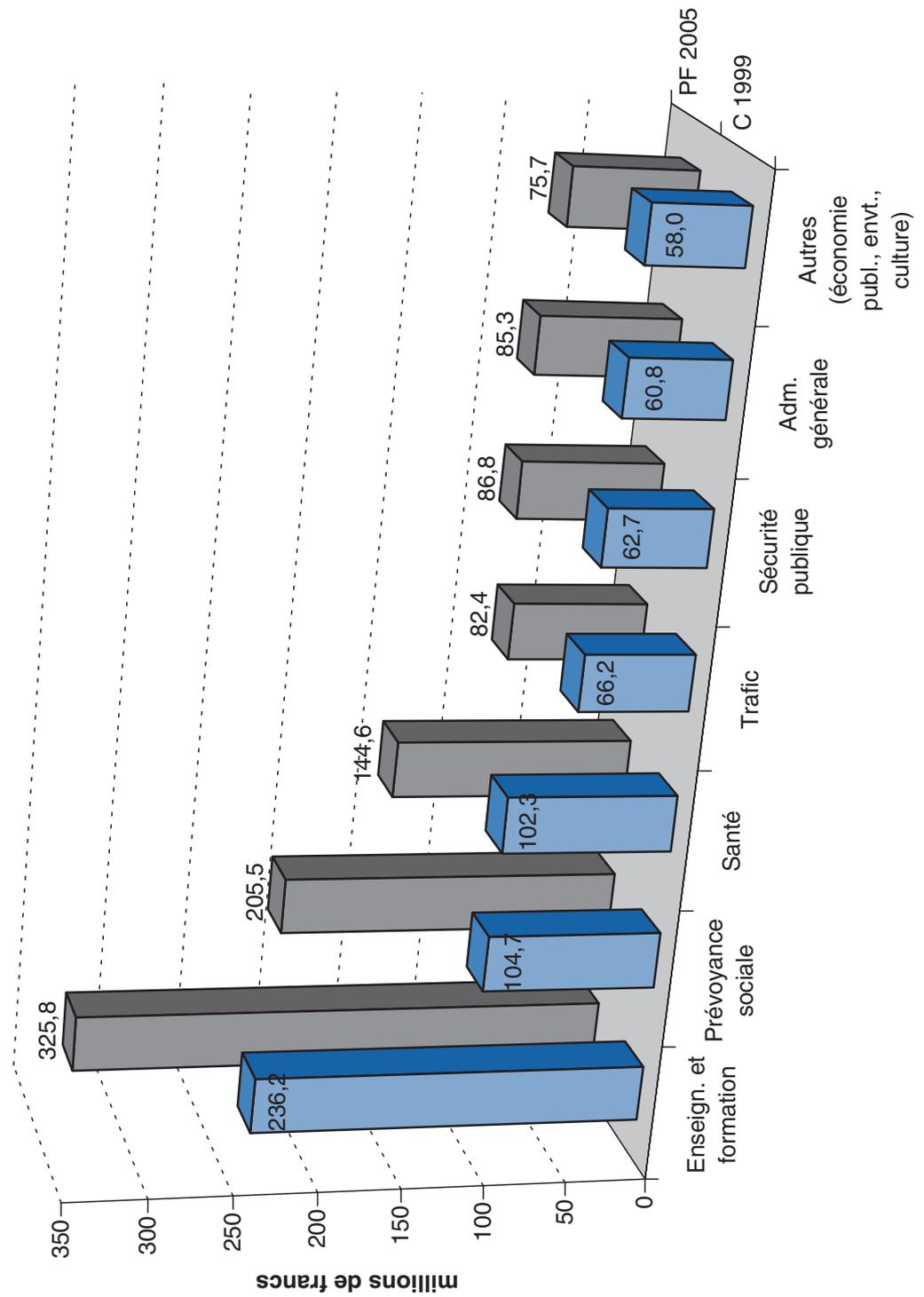


Evolution du résultat du compte de fonctionnement (1990 à 2005)



Graphique 2

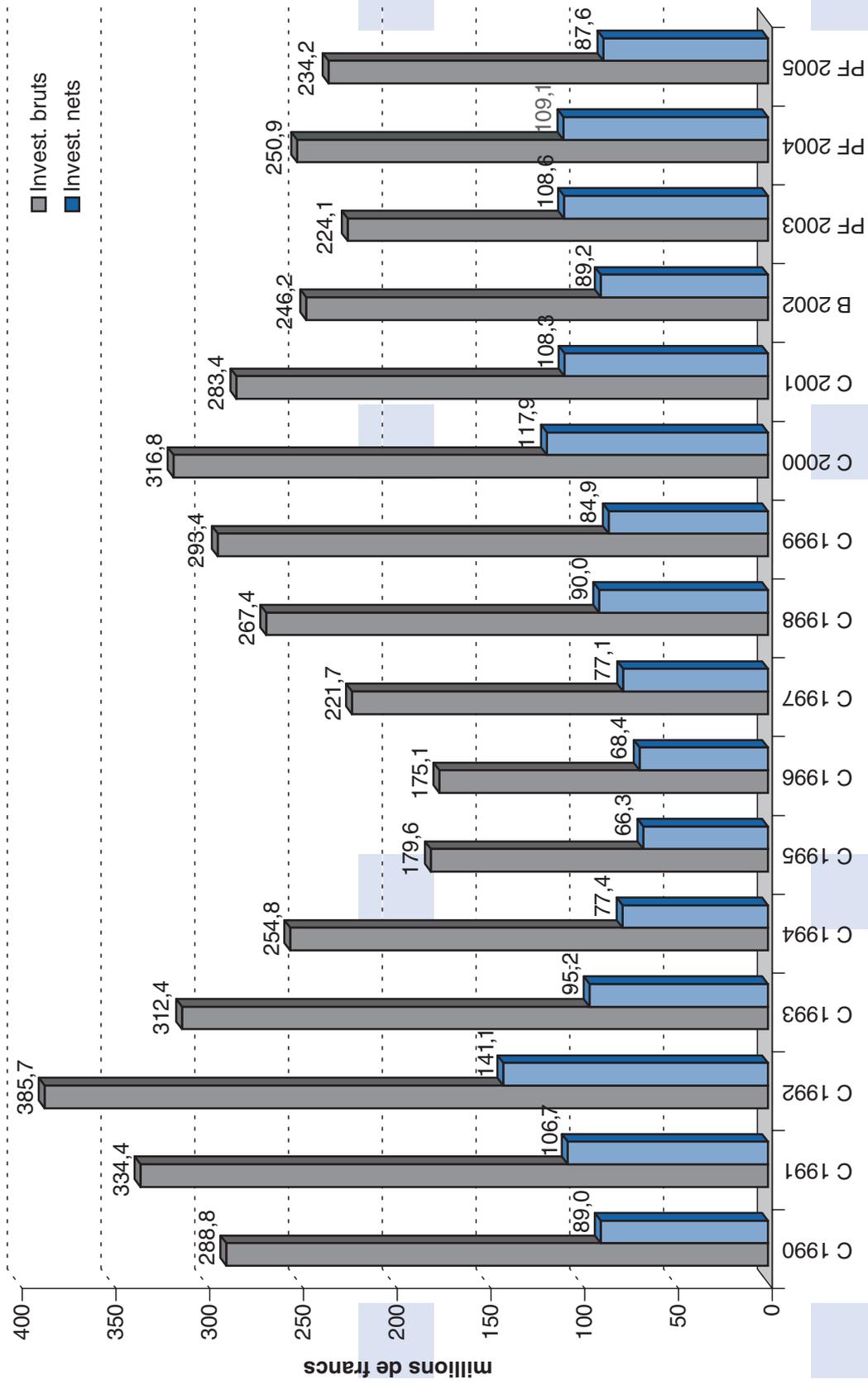
**Compte de fonctionnement selon les secteurs d'activité
(comptes 1999 et plan financier 2005)**



Graphique 3

Evolution du compte des investissements (1990 à 2005)

Graphique 4



Evolution des investissements nets cumulés et de la dette publique (1990 à 2005)

Graphique 5

