



Rapport de la commission des finances
chargée de l'examen
de la gestion financière du Conseil d'État
pour l'exercice 2022

(Du 12 juin 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission des finances (COFI) chargée de l'examen du rapport sur la gestion financière du Conseil d'État pour l'exercice 2022.

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

Composition du bureau

Présidente : M^{me} Sandra Menoud
Vice-président : M. Patrick Erard
Rapporteur : M. Antoine de Montmollin

Sous-commissions

1. *Département des finances et de la santé – Autorités (DFS) :*
M. Quentin Di Meo, président, M^{me} Christine Ammann Tschopp et M^{me} Sandra Menoud (en remplacement de M^{me} Mireille Tissot-Daguette)
2. *Département de l'économie, de la sécurité et de la culture (DESC) :*
M^{me} Martine Docourt Ducommun, présidente, M^{me} Sandra Menoud et M. Armin Kapetanovic
3. *Département de la formation, de la digitalisation et des sports (DFDS) :*
M. Andreas Jurt, président, et M. Antoine de Montmollin
4. *Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) :*
M. Damien Schär, président, M. Niel Smith et M^{me} Margaux Studer (en remplacement de M. Jonathan Gretilat)
5. *Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS) :*
M. Patrick Erard, président, et M. Damien Humbert-Droz

1. INTRODUCTION

La COFI a traité les comptes 2022 lors de deux séances, les 2 et 23 mai 2023.

La séance du 2 mai a été consacrée à la présentation des comptes 2022 de l'État en présence du président du Conseil d'État et chef du Département des finances et de la santé et du chef du service financier, ainsi qu'à la discussion générale relative à ceux-ci.

La séance du 23 mai 2023 a été consacrée à l'examen de détail des départements, des autorités et des rapports des sous-commissions, en la présence successive des chef-fe-s de département.

Les membres des sous-commissions des finances et de gestion s'étaient auparavant réunis entre le 4 et le 9 mai 2023 pour examiner les comptes des autorités et des départements. Les rapports des sous-commissions ont été transmis aux membres de la COFI afin qu'ils puissent en prendre connaissance avant la séance du 23 mai 2023. Ces rapports figurent au chapitre 3.

Le rapport de la commission des finances relatif aux comptes 2022 a été adopté par voie électronique le 12 juin 2023.

2. CONSIDÉRATIONS DE LA COMMISSION

La commission des finances remercie l'exécutif et les responsables de service et d'office pour les explications et l'effort de transparence fournis tout au long du processus d'examen des comptes 2022. Elle en profite également pour témoigner sa reconnaissance à l'ensemble des collaborateur-trice-s de l'administration, en lien notamment avec la gestion des crises et situations exceptionnelles qui se succèdent depuis début 2020.

Sur le plan financier, l'année 2022 a été bien plus favorable pour l'État qu'escompté au moment de l'établissement du budget. En effet, le résultat opérationnel est de près de 94 millions de francs supérieur au budget, malgré la constitution de provisions pour un montant total de 61,6 millions de francs, principalement dans le domaine de la santé. Cette situation s'explique tant par des charges d'exploitation plus basses que budgétées que par des revenus fiscaux en hausse et une part au bénéfice de la banque nationale suisse (BNS) plus élevée.

Pour la commission des finances, ce résultat est réjouissant et s'inscrit dans une conjoncture économique globalement favorable pour les finances des collectivités publiques. De plus, cette situation résulte des efforts de consolidation des finances de l'État entrepris depuis plusieurs années. Cette solidité financière permet à l'État d'être crédible et d'assumer pleinement son rôle dans les domaines et les périodes où cela s'avère nécessaire.

Toutefois, plusieurs commissaires relèvent que de tels écarts entre budget et comptes sont regrettables d'un point de vue institutionnel. En effet, les débats, tant au sein de la commission des finances que du parlement, se focalisent lors de chaque exercice budgétaire sur quelques millions de francs concernant des prestations particulières, alors que l'écart réel entre budget et comptes dépasse 100 millions de francs en 2022. De plus, il est primordial que le Conseil d'État suive les orientations fixées par le Grand Conseil lors des débats budgétaires et réalise les mesures d'économies ou les dépenses validées. En ce sens, il est demandé qu'un point de situation sur l'utilisation de l'enveloppe supplémentaire dévolue aux subsides LAMal dans le cadre du budget 2023 soit présenté à la commission Prestations sociales du Grand Conseil à l'échéance du premier semestre 2023.

Certain-e-s commissaires s'inquiètent également du décalage entre la bonne santé financière de l'État et la détérioration du pouvoir d'achat des ménages et de l'accroissement du risque de précarisation d'une partie de la population.

Concernant les investissements, ceux-ci s'élèvent à 59,3 millions de francs dans les comptes 2022, soit 54,9 millions de francs en deçà de l'enveloppe globale votée par le Grand Conseil dans le cadre du budget 2022. En conséquence, le critère du volume minimum d'investissements fixé dans la législation en matière de frein à l'endettement n'est pas atteint. Plusieurs commissaires sont ainsi préoccupés par l'écart significatif entre les investissements planifiés et ceux réalisés, d'autant plus que cette situation se répète à chaque exercice. En effet, de nombreux projets sont reportés ou freinés, pour des raisons qui sont parfois totalement indépendantes de la volonté du Conseil d'État ou de la gestion des projets par l'administration. Dès lors, la commission réfléchit à une adaptation de l'écart statistique retenu au moment de l'élaboration du budget. Ce projet sera prochainement repris par la commission des finances sur la base de propositions du Conseil d'État.

Selon le contrôle cantonal des finances (CCFI), la constitution de provisions dans le domaine de la santé pour un montant total de 31'029'505 francs en lien avec l'assainissement des bilans des établissements de droit public et avec la prise en charge de leurs déficits estimés pour l'exercice 2022 ne peut pas être considéré comme justifié d'un point de vue comptable. En effet, ces provisions ne remplissent pas les critères définis par la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC).

Cette situation conduit à une réserve formulée par le CCFI dans son rapport d'audit sur les comptes 2022.

La commission a questionné le Conseil d'État sur ce point. Celui-ci considère que les provisions constituées dans les comptes de l'État répondent à des risques factuels et documentés. La procédure suivie par le Conseil d'État en la matière a été présentée à la commission. Plusieurs commissaires relèvent néanmoins que la constitution de provisions dans le cadre des comptes est problématique, car elle rend difficile une appréciation circonstanciée du risque à couvrir par le législatif. Cette thématique sera reprise sous l'angle politique par le Grand Conseil et la commission des finances dans le cadre du traitement du rapport 23.009, Inflation et crise sanitaire.

Globalement, la commission des finances est préoccupée par l'impact de l'augmentation des coûts dans le domaine de la santé sur les finances de l'État à court, moyen et long terme. Cette thématique devra être intégrée dans la mise à jour du plan financier et des tâches (PFT) lié au budget 2024.

Des explications plus détaillées ont été demandées concernant l'état d'avancement des projets contenus dans le tableau de situation du programme d'impulsion voté en 2018 par le Grand Conseil. Le service des finances a remis le tableau général ci-dessous à la commission. Le suivi opérationnel des différents projets relève toutefois de la compétence des départements concernés et ce thème sera repris dans les sous-commissions.

Solde par crédit d'engagement	Montants présentés au brut							
	Crédit d'engagement	Dépensé total au 31.12.2022	Disponible sur budget 2022	Budget 2023 v0	PFT 2024	PFT 2025	PFT 2026	Solde disponible
218451 PI-accord position. Strat. (APS)	15'000'000	2'281'854	1'205'077	2'371'240	4'084'990	3'213'740	186'240	1'656'859
218452 PI-Accélération Projet aggro (PA3)	7'000'000	554'245	247'967	700'000	1'600'000	2'200'000	400'000	1'297'788
218453 PI-mise en conformité arrêts bus	7'000'000	402'658	701'128	1'845'227	1'845'227	1'845'227	0	360'533
218454 PI-soutien innovation	4'000'000	2'707'801	692'199	800'000	0	0	0	-200'000
218455 PI-Développement économique	18'000'000	6'134'000	76'000	3'500'000	3'505'000	3'000'000	3'000'000	-1'215'000
218456 PI-études invest. Futurs	5'800'000	1'474'746	131'930	1'385'328	2'535'328	0	0	272'668
218457 PI-Réformes	8'800'000	1'702'056	898'255	885'000	725'000	300'000	300'000	3'989'690
218458 PI-mobilité durable	4'000'000	372'414	883'264	650'000	1'060'000	1'212'000	0	-177'677
218459 PI - Virage ambulatoire handicap	1'200'000	0	0	400'000	400'000	400'000	0	0
Total général	70'800'000	15'629'773	4'835'820	12'536'795	15'755'545	12'170'967	3'886'240	5'984'860

Une commissaire relève que l'article 30, alinéa 3, lettre c, LFinEC n'est pas interprété de manière adéquate. Seule la part des investissements se situant entre les investissements effectifs et le minimum requis doit être autofinancée à 100% pour être reportée, et non l'intégralité des investissements. Ce point de vue est contesté par le Conseil d'État et la question a été examinée de manière approfondie au travers des procès-verbaux de la commission et des documents fournis par le SFIN lors de la dernière révision de la LFinEC. La même commissaire souligne également que sur la base de l'article 30, alinéa 4^{ter}, LFinEC, il conviendrait de déduire 1% du découvert du dernier bilan audité (537,1 millions de francs), soit 5,37 millions de francs, pour le calcul du bénéfice considéré dans le cadre des règles de frein à l'endettement. Ce dernier ne serait ainsi plus que de 1,02 million de francs et l'autofinancement baisserait à 71%. Cette interprétation est également contestée par le Conseil d'État.

La comptabilité analytique et son application, souvent critiquées au sein d'organes du parlement, ont été discutées par la commission des finances et reprises lors des séances de sous-commissions. Il en ressort que la comptabilité analytique est aujourd'hui essentielle à la bonne conduite de plusieurs services au sein de l'État, malgré certaines limites, notamment au niveau de la lisibilité pour les député-e-s. Cette discussion devra être reprise par la commission des finances de manière nuancée.

3. EXAMEN DES COMPTES PAR DÉPARTEMENT

3.1. Département des finances et de la santé (DFS) et Autorités

3.1.1. Introduction

La sous-commission des finances (SCOFI) et la sous-commission de gestion (SCOGES) du DFS se sont réunies le 9 mai 2023 pour examiner les comptes 2022 et le rapport de gestion financière des Autorités et du département. La séance s'est déroulée en présence du chef du DFS, de la secrétaire générale, du responsable financier et de gestion ainsi que des chef-fe-s de service et d'autres représentant-e-s du service financier (SFIN), du service des contributions (SCCO), du service des bâtiments (SBAT), du contrôle cantonal des finances (CCFI), de la chancellerie d'État

et du service de la santé publique (SCSP). Les représentant-e-s du DFS ont aussi informé les commissaires sur les services du Département non présents lors de cette séance, office d'organisation (OORG), secrétariat général du DFS (SDFS) et service de statistique (STAT).

3.1.2. *Considérations générales*

Le chef du DFS a relevé que l'exercice 2022 prend encore en compte les impacts du Covid-19, qui restent un élément marquant pour l'ensemble de l'activité de l'État et en particulier pour le DFS. Une intense activité politique a eu lieu en 2022, qui a occasionné un important travail pour le département : quatorze rapports ont été livrés au Grand Conseil et près d'une cinquantaine d'interventions parlementaires ont été traitées.

Les comptes 2022 de l'État indiquent un résultat satisfaisant en regard du budget 2022. Le compte de résultats 2022 de l'État présente un excédent de revenus de 6,4 millions de francs (contre un bénéfice budgété de 10,3 millions de francs) et tient compte des incidences liées au Covid-19 ainsi qu'aux crises ukrainienne et énergétique. L'absence de prélèvement aux réserves et la constitution de provisions justifient l'essentiel des dépassements de crédits. Les recettes fiscales sont en assez nette augmentation (60,6 millions de francs de plus que les prévisions budgétaires). La part cantonale à l'impôt fédéral direct (IFD) est aussi supérieure au montant budgété de 20,7 millions de francs. En revanche, on relève des détériorations liées aux prélèvements aux réserves et concernant les recettes de l'impôt anticipé (régression de 6,4 millions de francs). Les charges salariales sont globalement stables par rapport à 2021. Les biens, services et marchandises (BSM) sont relativement stables, même si on relève une croissance apparente en lien avec la constitution d'une provision.

Certain-e-s commissaires ont mentionné leurs doutes sur la légalité des indicateurs d'autofinancement indiqués dans le rapport de gestion financière, ainsi que sur les sommes de report des investissements. Les commissaires ont aussi demandé un complément budget-comptes du programme d'impulsion, qui leur sera livré en commission des finances (COFI).

Charges liées au parlement

L'activité du parlement est source de charges importantes pour les services et les Départements : l'augmentation du nombre d'objets B et le dépôt de nombreux projets de lois de la part de député-e-s/commissions génèrent notamment un important travail.

Participation du patrimoine administratif (PA) (page 82, tome 1)

Les commissaires ont questionné la participation de l'État de Neuchâtel dans la société Sucre Suisse SA. N'est-elle pas discutable, notamment du fait des problématiques liées à la surconsommation de sucre ?

Le chef du Département a répondu que cet engagement a une origine historique et politique. En effet, l'État de Neuchâtel possède historiquement une participation dans l'industrie sucrière suisse de la betterave et plus précisément dans la sucrerie d'Aarberg. Il possède ces actions depuis plusieurs dizaines d'années (au moins quarante ans, voire plus). Dans un document de 1985 qui traite de l'augmentation du capital-actions de la sucrerie d'Aarberg, le chef du Département de l'agriculture de l'époque (J. Béguin) préavis favorablement l'opération, car « *l'agriculture neuchâteloise dépend de la Sucrerie d'Aarberg pour sa production de betteraves à sucre* ».

Ainsi, la société permettait à l'époque, et aujourd'hui encore, d'écouler une partie de la production de betteraves. Au 31 décembre 2022, l'État dispose de 2'596 actions (61'266 francs), sur un total de 1'704'000 actions.

3.1.3. *Examen de détail par service*

Débat d'entrée en matière en présence du service financier (SFIN)

Vision prospective des finances cantonales

Les commissaires ont demandé des informations concernant la vision prospective des finances cantonales. Le chef du DFS a évoqué une inquiétude politique concernant le fait que le parlement, dans sa composition actuelle, a généralement beaucoup de réticences à arbitrer en défaveur des communes. En effet, la politique actuelle consiste à vouloir partager les recettes de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) entre le canton et les communes, mais à ne pas partager les risques associés à la RPT ; de même, les défis énormes du domaine de la santé ne sont pas partagés avec les communes (le canton les

assume entièrement). Cette idée selon laquelle le canton doit assumer les risques d'une politique alors que ses recettes doivent être partagées avec les communes risque à terme de générer des heures difficiles pour les finances cantonales. En outre, à l'avenir, le domaine de la santé va poser des difficultés aux finances cantonales : le vieillissement de la population (notamment de la génération des baby-boomers), la complexification des pathologies et l'augmentation des coûts du système de santé vont générer de nombreuses charges supplémentaires.

Office d'organisation (OORG)

Pour le projet Vitamine, un crédit complémentaire a dû être demandé, alors que, paradoxalement, il fait face à un retard d'investissements concernant l'exercice 2022 (le volume des investissements se situe en-dessous des chiffres budgétés).

Service des communes (SCOM)

Situation financière des communes

Des commissaires ont indiqué qu'ils et elles nourrissent une inquiétude concernant les finances communales. Le chef du DFS a indiqué que le Conseil d'État la partageait. Néanmoins, étant donné que le canton peut régulièrement rouvrir des champs de tension avec les communes (par exemple, en abordant la question de la péréquation intercommunale) et vu qu'une série de débats actuels autour des communes peut les crispier, le Conseil d'État a décidé de ne pas les mettre davantage sous pression avec des exigences nouvelles ou contraignantes dans le domaine des finances. Une fois par an, un rapport contenant un relevé des principaux indicateurs financiers des communes sera cependant transmis aux législatifs et exécutifs communaux, pour leur permettre d'appréhender la situation au moment de leurs discussions budgétaires. Il s'agit cependant plus d'une démarche visant à obtenir une transparence et une vision régulière de l'état des finances communales que de mettre en place des contraintes à leur égard. La législation ne prévoit pas de mise sous tutelle des communes se trouvant dans des situations financières difficiles.

Utilisation du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) dans les communes

Le MCH2 est bien acquis dans les communes. Leurs responsables financiers ont appris à l'utiliser ; les administrateurs sont globalement assez satisfaits de l'accroissement de la transparence des comptes communaux grâce à cet outil, qui par ailleurs ne génère plus trop de plaintes. Cependant, les responsables politiques peinent parfois à comprendre les données chiffrées produites par le MCH2. Il manque ainsi une vulgarisation de l'information financière : il faudra la développer. Certains critères du MCH2 mériteraient éventuellement une révision.

Service des contributions (SCCO)

Pourcentage de rétrocession de l'impôt encaissé et bordereaux soldes de la taxation de l'année précédente (p. 85, tome 2)

Les commissaires ont demandé si le SCCO relève un important pourcentage de rétrocession de l'impôt encaissé, respectivement si les contribuables doivent verser d'importants montants au moment du règlement des bordereaux soldes, ce qui peut leur poser problème en cas de difficultés financières. Le chef du SCCO a répondu que cette problématique est de moindre importance, grâce à la politique d'adaptation continue des tranches d'impôt. En effet, l'adaptation continue des tranches évite de trop grands écarts lors du règlement des bordereaux soldes.

Taux d'intérêt moratoire

Les commissaires ont questionné le taux de l'intérêt moratoire dans le canton de Neuchâtel et demandé une comparaison avec les autres cantons romands. Ils ont aussi voulu savoir dans quelle mesure les outils d'anticipation proposés par le SCCO donnent satisfaction.

Le chef du SCCO a confirmé que le taux d'intérêt moratoire dans le canton de Neuchâtel (8%) est le plus élevé de Suisse romande. Il rend cependant les contribuables plus attentifs à payer leurs impôts et favorise ainsi le degré d'encaissement : en effet, sa mise en place a permis d'atteindre 92 à 93% de taux d'encaissement. L'objectif de cet intérêt moratoire est que les personnes paient régulièrement leurs tranches d'impôt, ce qui leur évite de mauvaises surprises lors de la taxation définitive. Le SCCO est par ailleurs toujours prêt à négocier des arrangements avec les contribuables qui éprouveraient des difficultés à payer leurs tranches. Les outils d'anticipation proposés par le SCCO paraissent bien compris et utiles aux contribuables, à part le décompte intermédiaire, qui suscite de nombreuses questions. L'outil d'adaptation des tranches sur le Guichet unique (GU) est volontiers utilisé.

Estimation des titres non cotés

Une commissaire a indiqué qu'il est procédé de plus en plus rapidement à l'estimation des titres non cotés et s'est demandé s'il était utile de procéder à cette estimation à l'avance, au vu du risque de recours de la part des contribuables. Le chef du SCCO a répondu que le système d'estimation des titres non cotés vient de changer au niveau informatique : il est standardisé par rapport à ce qui se fait au niveau suisse. Le bilan de ce système paraît globalement plutôt positif. Si le service éprouve des difficultés à procéder à une estimation des titres non cotés, il en discute avec le/la contribuable.

Fiscalité internationale

Les commissaires ont demandé des informations sur l'imposition des multinationales au niveau international et sur la situation en Suisse. Il a été répondu qu'une nouvelle règle importante de la fiscalité internationale porte sur l'imposition minimale des grandes multinationales. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a proposé en octobre 2021 de fixer un taux d'imposition mondial minimal de 15% pour les grandes entreprises : cet accord a été accepté par 136 pays, dont la Suisse. Les différents pays doivent maintenant le mettre en œuvre : le Conseil fédéral et le Parlement ont ainsi créé la base légale nécessaire à l'introduction de cette imposition minimale en Suisse. De manière générale, la Suisse devra se donner les moyens pour obtenir une meilleure visibilité des multinationales concernées : il est cependant plutôt du ressort de la Confédération que des cantons d'agir à cet égard.

Les commissaires ont aussi demandé si le canton de Neuchâtel reprendrait la méthodologie de l'OCDE pour déterminer cette imposition des multinationales à 15%. Le chef du SCCO a répondu que le canton de Neuchâtel ne reprendra pas tous les outils de l'OCDE (notamment la « *patent box* », qui coûte trop cher) pour introduire cette imposition minimale, même s'il essaiera de s'aligner sur les directives/critères de l'OCDE. Il faut savoir que le canton de Neuchâtel a reçu des félicitations de la part d'économiesuisse au sujet de la mise en place de ce taux d'imposition : en Suisse romande, sa solution est en train de faire école. Les cantons suisses alémaniques sont aussi en train de chercher des solutions de mise en œuvre ; le canton de Zoug rencontre des difficultés à cet égard.

Service de statistique (STAT)

Mandat du canton du Jura

Un mandat a été conféré au STAT par le canton du Jura. Dans ce cadre, il a été convenu avec le CCFI que les heures réalisées pour le canton du Jura ne devaient pas dépasser 500 heures par an (le contrat prévoit 75'000 francs) ou alors être facturées au coût complet (150 francs de l'heure). Or, en 2020, 921 heures ont été dédiées à cette tâche sans facturation au coût complet : la rémunération du canton du Jura ne semble donc pas couvrir les prestations du service.

Le chef du DFS a indiqué qu'à première vue il semble en effet que les coûts complets ne soient pas couverts. Cependant, après vérification, si 921 heures ont bien été dédiées à cette tâche en 2020, de nombreuses heures ont en fait été réalisées par un stagiaire placé par les services sociaux. Les coûts complets de ces prestations ont bien été couverts.

Service des bâtiments (SBAT)

Planification et investissements

La commission a indiqué que, malgré la planification de nombreux projets en 2022, le SBAT a moins dépensé que les investissements budgétés. Cela laisse penser que plusieurs projets prennent du retard sur leur planification. L'architecte cantonal a admis que plusieurs éléments externes non maîtrisables ont en effet engendré des retards. Il faut rappeler que le budget est pensé globalement, alors que la planification est propre à chaque projet ; elle est donc sujette à des événements particuliers, qui expliquent souvent les retards. La différence entre le budget prévu et les dépenses effectives en faveur des projets en 2022 s'explique principalement par un ralentissement de l'activité touchant plusieurs projets (l'achat du bâtiment administratif de la police (BAP), l'assainissement et le regroupement du lycée Jean-Piaget (LJP), le crédit-cadre sur l'entretien lourd, le projet UniHub et Vitamine).

Les commissaires ont demandé des précisions sur l'achat du BAP. Il a été répondu que les négociations à cet égard sont terminées : la promesse de vente du bâtiment est conditionnelle, sous réserve de l'approbation du Grand Conseil. Le projet BAP demande du temps, car il ne suffit pas d'acheter le bâtiment, il faut aussi le transformer et l'assainir, ce qui nécessitera un crédit complémentaire.

Un commissaire a relevé que cela fait plusieurs années que les représentant-e-s du SBAT indiquent que plusieurs projets vont « *gentiment entrer dans la phase de réalisation* ». Or, ladite réalisation prend du retard, alors que la planification grossit. L'architecte cantonal a admis que le SBAT fait face à une augmentation du nombre de projets. Il a cependant engagé les ressources nécessaires pour les mener à bien, passant de zéro à quatorze chef-fe-s de projet en quelques années.

Contrôle cantonal des finances (CCFI)

Réserve du CCFI concernant la provision pour le Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) et Neuchâtel organise le maintien à domicile (NOMAD)

Le CCFI a procédé à la révision des comptes de l'État : dans ce cadre, il a émis une réserve assez importante concernant la provision pour le CNP et NOMAD. Les commissaires ont demandé si l'État a eu tort de provisionner sans base légale et s'interrogent sur la manière de régler ce problème dans les comptes.

Le chef du CCFI *ad interim* a répondu que la tâche du CCFI consiste à vérifier si les bases légales sont respectées. Dans le présent cas, en effet, aucune base légale ne prévoit la prise en charge des éléments cités. De plus, étant donné qu'il n'y a eu aucun engagement de la part de l'État à cet égard, il n'a pas été possible d'établir que des promesses de prise en charge de ces éléments ont été faites. Ainsi, pour le CCFI, sur le plan professionnel, les critères constitutifs légaux d'une provision n'ont pas été remplis : il en a conclu que ces provisions ont été constituées de manière non conforme aux bases légales, raison pour laquelle il a émis cette réserve. Sur le plan économique, le Conseil d'État a décidé de passer ces écritures ; si ce dernier part du principe – ce n'est pas au CCFI d'émettre un jugement de valeur à cet égard – que de manière générale il faudra de toute façon « *passer à la caisse* » pour subventionner les établissements sur les aspects définis, il est imaginable qu'en 2023 ces opérations soient comptabilisées afin d'assainir le bilan.

Chancellerie d'État (CHAN)

Finances de la CHAN en 2022

En matière financière, les résultats de la CHAN sont positifs, car les comptes sont bien meilleurs que ce qui avait été budgété pour l'année 2022. On relève quelques départs au SALI, qui n'ont pas été remplacés et génèrent des économies. Des baisses de commande de matériel au sein de l'administration, générant moins de dépenses que prévu, ont été constatées. Finalement, moins il y a de votations fédérales, plus la CHAN fait des économies.

Centrale d'achat

Plusieurs commissaires ont manifesté leur souhait que l'État dispose d'une centrale d'achat afin d'optimiser les dépenses. Elle pourrait être développée à la CHAN.

La chancelière a indiqué que la CHAN a monté un projet de professionnalisation de la fonction d'acheteur-euse. Ce dernier prévoit la création d'un office des achats, qui disposerait de deux équivalents plein-temps (EPT) supplémentaires (pour l'instant, une seule personne à la CHAN s'occupe des achats pour l'ensemble de l'administration). Ce projet a été discuté avec le Conseil d'État en date du 10 mai 2023.

Un commissaire a demandé si ce projet permettrait seulement de professionnaliser la fonction d'acheteur-euse ou aussi d'acheter des prestations. La chancelière a répondu que la proposition ne touche pas aux contrats de prestations. Acheter du matériel (métier d'acheteur-euse) ne renvoie pas à la même fonction que négocier des contrats de prestations (métier de contrôleur-euse de gestion). Pour cette raison, la CHAN propose de s'occuper seulement des achats et non pas de négocier les contrats de prestations. Cette décision a été prise après avoir procédé à une comparaison intercantonale des processus d'achat. Un commissaire a contesté l'analyse de la chancelière. Les compétences nécessaires à l'achat centralisé de prestations peuvent à son sens être regroupées dans une centrale d'achat.

Dissolution d'une provision

Les commissaires ont indiqué qu'habituellement, quand une provision est dissoute, elle n'entre pas dans les comptes du service. Or la dissolution de la provision « *rente des ancien-ne-s conseiller-ère-s d'État* » génère une recette dans les comptes de la CHAN et vient les embellir. Le chef du DFS a expliqué qu'il existe un traitement différencié entre les provisions liées à des risques et les provisions dues. Un montant dû (comme la rente d'un-e ancien-ne conseiller-ère d'État) ne comporte pas de risque et peut demeurer dans les comptes d'un service, avec un caractère de transitoire.

Service de la santé publique (SCSP)

Augmentation des primes d'assurance-maladie

Les commissaires ont demandé quelles sont les mesures que le canton envisage pour faire face à la future augmentation des primes d'assurance-maladie.

Au niveau cantonal, les mesures visant à limiter les quantités, le nombre de lits, le volume des prestations d'intérêt général (PIG), ainsi qu'à optimiser les infrastructures/prestations sont en cours de mise en œuvre. Le virage ambulatoire a été favorisé et un accent a été mis sur les logiques de prévention. Tous ces éléments démontrent la volonté cantonale de limiter les coûts de la santé.

Mais tous ces efforts ne représentent que bien peu de chose, étant donné qu'au niveau fédéral la logique de la « course à la prestation » demeure. En effet, le nombre de prestations octroyées dicte le financement du système : plus il y a de demande et plus les coûts augmentent. Or la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) interdit aux cantons d'intervenir trop avant pour réguler les prestations/coûts et les efforts de rationalisation ne représentent que des efforts dérisoires. En plus des coûts liés au vieillissement de la population, la logique de marché prédominante sur la logique de santé publique – soutenue par des prélèvements obligatoires auprès de la population – crée une croissance incontrôlée néfaste et non soutenable à long terme. Les primes et les budgets cantonaux ne pourront pas la financer éternellement. Pour véritablement résoudre la situation, il faudrait remettre la santé publique au cœur du système. Une solution pourrait aussi être de mieux prévenir, pour éviter de toujours guérir : les moyens dédiés à la prévention sont insuffisants.

Initiative sur les soins infirmiers

Les commissaires ont demandé des informations sur la mise en œuvre de l'initiative sur les soins infirmiers.

Pour rappel, l'initiative « Pour des soins infirmiers forts (initiative sur les soins infirmiers) » a été acceptée par le peuple et les cantons à 61% le 28 novembre 2021. Le Conseil fédéral prévoit une mise en œuvre en deux étapes. Durant la première, l'accent sera notamment mis sur une offensive en matière de formation, à l'aide d'un versement de 1 milliard de francs sur une durée de huit ans à partir de juillet 2024 ; les cantons ont donc une année pour préparer leurs projets et solliciter ces financements fédéraux. « *Seule, l'offensive en matière de formation prévue dans le cadre de la 1^{ère} étape de mise en œuvre de l'article 117b Cst. ne suffira pas pour couvrir les futurs besoins en personnel soignant* » ; ainsi, une deuxième partie de mise en œuvre est prévue dans un second temps. Les cantons ne sont pas complètement libres concernant la mise en œuvre de l'initiative et doivent respecter le calendrier fédéral. Une pression est mise sur les acteurs par les organes dirigeants afin d'avancer rapidement : ainsi, les délais donnés aux cantons pour produire un certain nombre d'indicateurs/chiffres sont extrêmement courts.

Prestations d'intérêt général (PIG)

Les commissaires ont demandé le détail des PIG par institutions de santé. Ces éléments ont été décrits en séance.

Coûts directs Covid-19 et coûts supplémentaires Covid-19

Les commissaires ont relevé que le tome 1 du rapport de gestion financière fait état de 14 millions de francs pour le versement d'éventuelles indemnités Covid 2022. Quelle différence y a-t-il entre les indemnités Covid, les coûts directs Covid, les provisions Covid, les coûts supplémentaires liés au Covid-19 et les subventions extraordinaires pour le Covid-19 ?

Il a été répondu qu'il s'agit de différencier l'indemnisation des coûts directs Covid-19 de celle des coûts supplémentaires liés au Covid-19.

D'une part, des coûts directs Covid-19 en lien avec la pandémie ont été identifiés et indemnisés (par exemple, coûts liés à l'achat de matériel Covid-19 / de vaccins, coûts liés à la mise en place de systèmes de protection, compensation de recettes directement perdues à cause de la pandémie, etc.). Dans ce cadre, chaque année, au moment du bouclage des comptes de l'État, les montants estimés pour l'année écoulée ont été provisionnés, puis, dans le courant de l'année suivante, ces montants ont été réglés auprès des institutions. Or, chaque année, les montants réglés aux institutions se situaient un peu en deçà des provisions : lesdites provisions ont donc été utilisées et leur solde (à condition qu'il y en ait un) a été dissous ; les provisions ont ensuite été reconstituées pour l'année suivante. Par exemple, au bouclage de l'année 2022, on trouve l'argent réglé aux institutions pour l'année 2021 en utilisant la provision, le solde non utilisé de la provision (qui a été dissous) et une nouvelle provision pour les montants identifiés comme coûts directs Covid-19, qu'on entend indemniser en 2023 (sur la base des comptes 2022).

D'autre part, des coûts supplémentaires liés au Covid-19 mais non prévus à l'avance ont été identifiés (épuiement du personnel à la sortie de la crise du Covid-19, turnover, absentéisme, difficultés de recrutement, pénurie de personnel, etc.). Ces coûts supplémentaires liés au Covid-19 à la sortie de la crise, identifiés dans toutes les institutions de soins, produisent des déficits importants et inattendus, qui mettent le système de santé sous pression alors qu'il est déjà « en train de dévisser ». Pour pallier cela, des subventions extraordinaires pour éviter aux institutions de santé de droit public l'accumulation de fonds propres négatifs ont été consenties.

La réponse à la recommandation 20.136 n'a pas été intégrée au rapport sur les provisions.

Crédits d'engagement dans le domaine de la santé

Des commissaires ont relevé qu'un crédit d'engagement a été conféré au SCSP en faveur du dossier électronique du patient (DEP). Pourquoi n'existe-t-il pas plus de crédits d'engagement en faveur du SCSP ? Il a été répondu que, dans le domaine de la santé, on recourt peu aux logiques d'investissement – et donc aux crédits d'engagement.

3.1.4 Conclusion

Les sous-commissions estiment que le rapport de gestion financière devrait présenter de manière plus claire les éléments liés aux réserves et aux provisions. Les éléments financiers liés aux établissements de santé sont également difficiles à saisir.

Elles proposent le développement d'une centrale d'achat pour toute l'administration cantonale.

Elles regrettent que la réponse à la recommandation 20.136 n'ait pas été donnée.

3.2. Département de l'économie, de la sécurité et de la culture (DESC)

Rapport de la sous-commission des finances

3.3.1. Introduction

Les sous-commissions du département ont procédé à l'examen du rapport de gestion et des comptes 2022 du département le 4 mai 2023.

L'exercice 2022 est relativement satisfaisant, malgré les nombreuses crises (énergétique, ukrainienne et liée au Covid-19). Le résultat est plus favorable de 6,1 millions de francs par rapport au budget. Quatre éléments marquants sont à souligner : la diminution des charges du personnel à hauteur de 3,5 millions de francs (cet écart s'observe notamment à la police et au service pénitentiaire). En termes de biens, services et autres charges d'exploitation, l'écart favorable est dû à la bonne maîtrise des services et aux effets du Covid-19 (certains projets n'ayant pas pu être mis en œuvre dans les temps).

Au niveau du service pénitentiaire, de nombreux placements ont eu lieu dans le cadre de la détention avant jugement (DAJ). L'incendie de Bellevue a privé le canton d'un certain nombre de places pendant quelques mois. Ces deux éléments ont nécessité des placements hors canton.

En préambule, une députée interroge le département sur la pertinence de maintenir une comptabilité analytique dans certains services. À la connaissance du département, une réflexion est en cours à ce sujet au service financier qui est en charge du dossier. Le DESC rappelle néanmoins que la comptabilité analytique est essentielle pour calculer le coût d'une prestation, mais n'est pas nécessaire pour tous les services.

3.3.2 Examen par service

Le tome 2 du rapport du Conseil d'État a été examiné service par service. Les principales thématiques abordées par les commissaires sous l'angle financier sont développées ci-après.

Service des ressources humaines (SRHE)

Écart statistique

Un député demande selon quels critères l'écart statistique lié au personnel est réparti dans les différents services. Il lui est répondu que ces critères sont fixés par le SFIN, mais qu'ils ne sont pas connus du SRHE. En 2022, on constate un écart de 5% entre le budget et les comptes. Si le taux

de rotation augmente, les délais de carence seront automatiquement plus nombreux et l'écart statistique plus important.

Absentéisme

Concernant l'absentéisme, une députée s'interroge sur les mesures mises en place. Les chiffres sur l'absentéisme intègrent l'enseignement, alors qu'ils ne sont pas forcément fiables, car les absences durant les vacances scolaires ou durant des heures sans charge d'enseignement faussent le taux. Une augmentation du taux d'absentéisme est toutefois constatée en 2022. Les mesures prises concernent principalement le suivi mis en place par l'intermédiaire d'outils. L'idée est de mieux accompagner les absences de longue durée.

Service juridique (SJEN)

Facturation des prestations

Un député demande si le recours à la comptabilité analytique se justifie dans le cadre de la facturation des prestations. Il lui est confirmé que la comptabilité analytique est utilisée lors de la facturation des prestations aux entités autonomes de droit public. Quant aux émoluments, les tarifs sont fixés par une loi.

Service cantonal de la population (SCPO)

Amendes d'ordre

Le radar installé par la Confédération à Thielle a engendré des recettes inattendues (environ 2 millions de francs). Les communes ont émis moins d'amendes d'ordre en 2022. Pour rappel, le canton conserve 25% du montant des amendes infligées par les communes et supporte les pertes sur débiteurs. La saisie des amendes par l'ensemble des communes, grandes et moyennes, se fait de manière numérique (à l'exception du Landeron). Celles-ci sont alors transmises automatiquement au SCPO. Ces appareils permettent également de prendre des clichés, ce qui évite un grand nombre d'oppositions.

Provision

Une provision particulière à hauteur de 400'000 francs a dû être créée dans le cadre d'une affaire pénale.

Amendes impayées

Une question sur le positionnement des radars est également posée en lien avec le non-paiement des amendes. En 2022, le service a recensé 256'000 amendes d'ordre et dénonciations simplifiées, dont 28'000 amendes non payées passées en ordonnance pénale. Parfois, il est impossible de trouver les adresses des contrevenant-e-s (principalement des personnes de passage). Globalement, la situation ne s'améliore pas, car 15% des amendes restent impayées.

Service de la culture (SCNE)

L'année 2022 a été lourde du point de vue des indemnités liées au Covid-19 et des projets de transformation nécessitant un important accompagnement.

Crise sanitaire

Les soutiens accordés dans le cadre de la crise sanitaire ont demandé un engagement très important de la direction du service. En 2022, environ 100 demandes ont été traitées, alors que les soutiens ponctuels annuels à la culture se montent à 250. Un dossier sera publié prochainement sur les projets soutenus.

Accords de positionnement stratégique (APS)

Une députée s'enquiert de la répartition des montants pour les projets soutenus (qui pour la plupart concernent le haut du canton). Le Conseil d'État a développé la notion d'APS avec la volonté de mettre en exergue des éléments particuliers de chaque région. Ce projet a permis d'identifier des points forts dans chaque région. Plus de 180'000 francs ont été versés pour le projet Capital culturelle suisse : à ce stade, un fonctionnement minimaliste est fixé en termes d'engagement. En parallèle, un travail autour et avec les structures culturelles est mis en place.

Service des poursuites et des faillites (SEPF)

Situation générale

En 2022, les charges sont bien maîtrisées, en particulier les biens, services et autres charges d'exploitation. Le montant des émoluments perçus a été sensiblement inférieur aux prévisions en

raison de la baisse des poursuites. La comptabilisation des émoluments a subi du retard en raison de la migration informatique au sein du service. La comparaison budget-comptes 2022 montre un écart de 9%, alors que la comparaison entre les comptes 2021 et les comptes 2022 montre un écart de 7%. Cela correspond à la différence du nombre de poursuites. L'effectif reste stable, même si le service déplore deux absences de très longue durée.

Évolution des dossiers

Après la crise sanitaire, les rythmes ont repris à une cadence normale. Il n'y a pas d'augmentation massive des faillites. Quant aux poursuites, les chiffres sont plus bas qu'avant le Covid-19, ce qui s'explique par le fait que les caisses-maladie regroupent les rattrapages sur trois, voire six mois. Pour rappel, les émoluments sont fixés par Ordonnance fédérale.

Concernant le nombre de faillites en diminution, une députée demande si un parallèle peut être fait avec les commerces en faillite non remplacés. Il lui est répondu que la masse des entreprises augmente toujours, mais pas toujours dans la même branche. On ne peut donc pas parler de baisse globale.

Service de l'économie (NECO)

Les comptes 2022 montrent une baisse de 1 million de francs par rapport au budget pour le développement économique. Les principales raisons résident dans le report de projets.

Crise sanitaire

L'année 2022 a été encore très imprégnée par la crise sanitaire : même si les aides ont pris fin au premier semestre 2022, le service a encore dû traiter un nombre important de dossiers. Les projets des entreprises ont souffert d'une certaine inertie pendant cette période.

À la question d'un député sur l'éventuelle difficulté rencontrée par le service dans les remboursements des prêts Covid, il lui est répondu que le service gère uniquement les prêts cantonaux. Il s'agissait de micro-prêts, à hauteur de 5'000 à 10'000 francs, à l'attention des très petites entreprises et des indépendant-e-s. Le taux de remboursement est conforme aux attentes du service : la perte sèche a été évaluée à un tiers des prêts octroyés. Des aménagements de paiement ont été mis en place.

Émoluments

Le montant des émoluments (imposé par la Confédération) du registre du commerce a été revu à la baisse, sans pour autant impacter le budget, car l'activité a été plus importante que prévu.

Exportations

Un député s'interroge sur la part des exportations dans le canton. Neuchâtel a été un moment le canton le plus exportateur de Suisse derrière Bâle-Ville avec la pharma. La forte reprise de l'activité horlogère a grandement impacté les exportations du canton, avec en premier lieu la pharma devant l'horlogerie et les cigarettes.

Service pénitentiaire (SPEN)

Les conséquences financières de l'incendie survenu à Bellevue sont importantes et se retrouvent dans les comptes 2022.

Coût de la sécurité

Un député s'interroge sur la répercussion de la difficulté de recruter sur les frais de sécurité et sur d'éventuels frais médicaux. Le chef de service indique que le recours au personnel privé n'est pas important (environ 1'000 heures par année pour les deux établissements pénitentiaires). Un lien entre le dépassement des frais médicaux et les frais de surveillance se perçoit lorsqu'un détenu est hospitalisé et donc surveillé par un agent de sécurité privé. Si l'hospitalisation perdure, des surcoûts seront visibles dans les frais médicaux et les frais sécuritaires.

Police neuchâteloise (PONE)

Heures supplémentaires

Un député s'interroge sur l'augmentation constante des heures supplémentaires et sur la possibilité pour le personnel de les reprendre. Le commandant explique que le volume des heures supplémentaires est en baisse en 2022. Il ne s'agit toutefois pas d'heures supplémentaires « classiques », car elles concernent des cas spéciaux. Ce travail s'impose automatiquement pour la marche du service. Pour rappel, les heures supplémentaires ne sont pas payées, sauf lorsqu'elles sont financées par des tiers.

Refacturation

À la question de savoir si les tâches effectuées pour le compte d'autres services de l'État figurent dans la comptabilité analytique, il est confirmé qu'il n'y a pas de refacturation si le montant est inférieur à 20'000 francs, sauf dans les cas où le service obtient des subventions.

Vol à l'arraché

Un député est surpris de lire que les vols à l'arraché sont considérés comme des atteintes au patrimoine. La PONE le confirme.

Service de la sécurité civile et militaire (SSCM)

Taxe d'exemption de servir

Le résultat opérationnel est à hauteur de 2,48 millions de francs de charges nettes (augmentation de 95'000 francs par rapport au budget 2022). Il ne s'agit pas d'une augmentation des charges, mais d'une diminution des recettes due à la baisse de la taxe d'exemption de servir. L'interface du logiciel utilisé par les gestionnaires de la taxe a été mise à jour et a induit un report de la taxation des personnes au forfait. Il ne s'agit pas d'une perte, mais d'un manque d'encaissement sur 2022. Le service a toutefois constaté une diminution du revenu moyen des assujettis et une augmentation des remboursements.

Une députée demande si la diminution de la taxe d'exemption est en lien avec l'augmentation des personnes réformées. Le service confirme qu'il n'a pas fait ce constat.

3.3. Département de la formation, de la digitalisation et des sports (DFDS)

Rapport de la sous-commission des finances

3.3.1. Introduction

Les sous-commissions des finances et de gestion du DFDS ont rencontré la cheffe du département, son secrétaire général, son conseiller stratégique et son responsable des finances et de gestion lors de leur séance du 5 mai 2023. À cette occasion, les représentant-e-s du département ont commenté le compte de résultats (cf. tome 2, page 207). L'écart compte-budget est relativement faible ; cependant, le département émet des craintes quant aux budgets futurs, notamment à cause de la prévisibilité difficile de certaines charges et des nouveaux projets tels que « Ma journée à l'école » (MAÉ) et la loi sur l'accueil des enfants (LAE3).

Compte de résultats

Les écarts principaux entre le budget et les comptes 2022 au niveau des charges du personnel sont dus aux décalages dans les engagements, principalement au service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO). Une baisse du nombre de classes a été constatée dans la formation à plein temps. Les montants pour la crise sanitaire ont été surévalués. Des petites dépenses ont encore été versées pour le soutien aux élèves en difficulté suite aux fermetures d'écoles en 2020. Depuis la mise en place de la comptabilité analytique, l'écart statistique RH, à hauteur de 5,4 millions de francs, apparaît sous forme de charges négatives dans le budget.

Un député s'interroge sur le potentiel d'économies à réaliser si les achats étaient centralisés dans le futur. Le département répond que les achats sont relativement regroupés au sein du département, mais qu'il est impossible d'articuler un chiffre. Une centralisation des achats entraînera forcément une augmentation d'EPT. Le département doute d'une éventuelle plus-value à mettre en place une telle centralisation.

Charges d'exploitation

Un député s'interroge sur l'éventuelle inquiétude du département face à l'évolution des charges liées à la formation dans le plan financier et des tâches (PFT). Il lui est répondu que le PFT est mis à jour avec l'élaboration du budget 2024 ; l'augmentation non prévisible des charges, indépendante des décisions prises par le département, est effectivement inquiétante.

Sur l'inflation et la dynamique des charges de manière globale, le département souligne deux phénomènes : la crise sanitaire ne s'étant pas achevée en janvier, un décalage apparaît. Les dépenses liées aux événements (camps de ski notamment) sont moins importantes durant les premiers mois de 2022. Les décalages concernent également les livraisons de matériel en lien avec les différentes pénuries. De plus, les effectifs au niveau de l'école obligatoire sont en baisse, mais compensés par l'arrivée d'élèves ukrainien-ne-s. Un crédit supplémentaire au service de

l'enseignement obligatoire (SEEO), à hauteur d'un peu moins de 1 million de francs sur les rubriques 36, se retrouve également aux comptes. Les contrats de prestations, notamment avec les institutions du service de la protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ) et du SEEO, sont encore en vigueur. Le Conseil d'État est en phase de négociation pour l'élaboration du budget 2024.

Au sujet des retards dans les livraisons informatiques, un député demande si de réels problèmes sur le terrain ont pu être constatés. La cheffe du département confirme qu'une réflexion a été menée sur la manière de procéder. Concernant les taux de renouvellement, la cadence est de six ans.

Concernant l'annulation de certains événements, il est demandé au département si certains d'entre eux ont pu être à nouveau planifiés. Le département rappelle que le Conseil d'État a pris une décision courageuse en mars 2021 en relançant les camps de ski. Les lycées et centres professionnels ont mené une large réflexion sur la manière de recréer du lien.

Charges de transfert

Les charges de transfert sont principalement liées aux subventionnements de l'école obligatoire pour intégrer 300 élèves ukrainien-ne-s pour un montant à hauteur de 800'000 francs. La diminution du nombre de familles d'accueil engendre des effets comptables de remboursements suite à des décomptes de subventions annuelles 2021.

Le département indique que ce sont les communes qui détiennent les chiffres de répartition des élèves ukrainien-ne-s dans les écoles obligatoires. Elles doivent les transmettre au département afin qu'il les consolide. Les élèves ukrainien-ne-s sont plus nombreux-ses dans le haut du canton et au collège du Mail à Neuchâtel.

Recettes d'exploitation

Des changements en termes d'imputations des revenus de transfert ont eu lieu en 2022 : cette modification concerne les recettes de fonds (contributions des entreprises du canton) imputées à la rubrique 46 (revenus de transfert) et non plus à la rubrique 42 (taxes).

À la demande d'un député, le département confirme qu'il est dorénavant possible d'extraire des données liées aux dépenses du projet MAÉ. La comptabilité analytique impute les coûts salariaux sur les prestations ; la difficulté réside dans la création de référentiels de prestations. Pour ce qui est du projet MAÉ, la Confédération verse de l'argent au canton pour l'élaboration de ce projet. Il était donc utile que le département connaisse le nombre d'heures imputées à ce projet.

Compte des investissements

Les grands « chantiers » du département sont menés et gérés par le service des bâtiments (SBAT). Le projet d'éducation numérique est en cours, en collaboration avec le SEEO et le secondaire 2, mais a dû être mis en suspens suite à la [recommandation 22.205](#).

Un député demande si cette recommandation impacte la mise en œuvre du projet. Le département le confirme ; la livraison du matériel a été annulée. Une analyse a été menée pour savoir si les postes fixes devaient être maintenus en classe. Suite à la recommandation, le département propose de continuer à installer des portables en supprimant les postes fixes. Les informaticien-ne-s du secondaire 2 ont mené une réflexion sur l'implémentation en amont et arrivent à la conclusion que cela n'a pas de sens de maintenir deux types d'infrastructure. Il est désormais possible de garder son ordinateur privé, avec toutefois une limitation d'accès aux applications « État », pour des raisons évidentes de sécurité.

Les dossiers particuliers du DFDS

Concernant le projet ambitieux et innovant MAÉ, le département a rencontré les différentes communes au sujet du financement de ce projet. La participation financière du canton à ce projet n'est pas encore connue, car elle dépend des besoins des communes. Celles-ci sont en train de préciser les chiffres.

À la lecture des comptes, un député remarque que seulement 50% du budget lié au projet MAÉ a été dépensé. Ceci s'explique par un retard général dans la mise en œuvre des projets pilotes, engendrant une baisse de facturation, qui se répercutera *de facto* sur les comptes 2023.

Un député s'interroge sur les chiffres de MAÉ en comparaison du projet d'immersion en allemand (PRIMA). À ce stade, il n'est pas possible de répondre à cette question, car les chiffres ne sont pas connus du département. Les communes souhaitent avoir des garanties financières que le canton ne peut pas donner à ce jour.

Les contrats de prestations avec les institutions d'éducation spécialisée (IES) et avec les institutions d'enseignement spécialisé (ES) sont en cours de négociation en vue d'un renouvellement en 2024. Les trois services de l'État concernés se coordonnent pour que ces contrats soient homogènes.

Concernant le projet LAE3, l'objectif est une entrée en vigueur au 1^{er} août 2024.

3.3.2. Examen par service

Le tome 2 du rapport du Conseil d'État a été examiné service par service. Les principales thématiques abordées par les commissaires sous l'angle financier sont développées ci-après.

Secrétariat général (SFDS)

Aux questionnements d'un commissaire sur une éventuelle augmentation des consultations au centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnelles et professionnels des établissements scolaires (CAPPE), le secrétaire général indique que les demandes ont augmenté suite à la pandémie.

Service de l'enseignement obligatoire (SEEO)

Au sujet de l'éducation numérique, un député observe une augmentation sensible par rapport au budget. Le département explique le décalage observé au niveau des engagements qui ne sont pas inscrits dans les effectifs 2022. Le Covid-19 a également retardé le déploiement du rapport sur l'éducation numérique.

Conservatoire de musique neuchâtelois (CMNE)

Concernant le développement de la culture musicale et les prestations à disposition des écoles, un député demande la raison de la réduction des coûts salariaux. Il lui est répondu que, de manière générale, la comptabilité analytique ne peut pas s'étudier sur un seul exercice, mais l'année 2022 constitue une bonne base. Les exercices suivants permettront une comparaison. Les coûts des services centraux sont beaucoup plus bas, alors que les coûts salariaux sont plus élevés.

Service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO)

Au sujet de la contribution aux cours interentreprises (CIE) (tome 2, page 230), un commissaire demande des précisions sur la prise en charge plus importante par l'État. Les cours interentreprises (de mise à niveau des apprenti-e-s) sont en augmentation en raison de l'accroissement du nombre d'apprenti-e-s. Le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnel (FFPP) prend en charge une partie (et non l'intégralité) des CIE et le SFPO compense une partie des montants.

CPNE

Le crédit d'engagement est en lien avec le crédit d'impulsion ; au niveau des EPT et des charges, l'évolution des coûts entre le budget et les comptes est neutre (117 millions de francs au budget vs 115 millions de francs aux comptes). D'une manière globale, les effectifs de direction du CPNE sont similaires, mais présentés différemment. À titre d'exemple, des responsables de secteur disposaient de décharges en lien avec leur activité d'encadrement. Depuis la mise en place du CPNE, ces personnes occupent des fonctions de « directeur-trice adjoint-e ». En termes de volumes financiers, cette modification n'a globalement pas d'impact. À noter encore qu'il n'y a plus qu'un directeur général, une directrice de pôle commerce et gestion, etc.

Le montant à hauteur de 500'000 francs pour la signalétique du CPNE heurte certain-e-s député-e-s qui souhaiteraient davantage de précisions sur les raisons de ce montant qu'ils estiment démesuré. Le département répond que cette somme prend en compte aussi bien les nouvelles plaquettes que les grandes enseignes. Il leur est rappelé qu'un totem représente un coût d'environ 10'000 francs.

Description du poste	Coût (en milliers de francs)
Élaboration du concept et production de tous les fichiers vectoriels en vue de la production des éléments de signalétique	98
Enseignes de façades (10 pièces) : démontage de l'existant, production et installation des nouvelles enseignes	23

Totems et signalétique site Colombier (11 totems et 35 autres éléments): démontage, nettoyage, giclage et remontage des totems existants. Remplacement de l'ensemble des annotations qui y sont apposées, diverses autres modifications de signalétique intérieure et extérieure	55
Totems (hors site de Colombier, 15 pièces) : démontage de l'existant, creuse et ajout de socles béton pour les nouveaux totems ou ceux qui ont été déplacés pour des raisons de sécurité, production et installation des nouveaux totems	55
Panneaux routiers (10 pièces) : production et remplacement de l'existant	4
Signalétique intérieure (415 pièces) – bâtiments ex-CPLN : panneaux d'étages, panneaux directionnels et plaques des salles. À noter qu'il n'y a pas de vraie signalétique actuellement (papier scotché), car cet élément avait été laissé ouvert suite aux rénovations des bâtiments et sachant que le CPNE allait être créé	95
Signalétique intérieure (652 pièces) – bâtiments ex-CIFOM La Chaux-de-Fonds : panneaux d'étages, panneaux directionnels et plaques des salles	145
Total	475

3.3.3 Conclusion

La bonne tenue financière du département est saluée par les commissaires. Des remerciements sont adressés aux collaborateurs-trice-s des différents services pour leur travail conséquent et pour les efforts déployés suite à la pandémie.

3.4 Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE)

Rapport de la sous-commission des finances

3.4.1. Introduction

Les sous-commissions des finances et de gestion du DDTE ont rencontré le chef du département, le secrétaire général et le secrétaire général adjoint lors d'une séance le 5 mai 2022. Après une introduction par le chef de département, notamment pour rappeler les dossiers stratégiques (tome 2, page 273), les écarts principaux par rapport au budget (tome 2, page 275) et les circonstances particulières liées à la gestion des crises successives (Covid-19, Ukraine, pénurie énergétique, canicule, grippe aviaire), les commissaires ont eu l'opportunité d'échanger et de poser des questions. La majorité des réponses ont été apportées par le chef de département, complétées parfois par les représentants des services, invités à se joindre à la séance par visioconférence durant une heure.

3.4.2. Examen par service

Le tome 2 du rapport du Conseil d'État a été examiné service par service. Les principales thématiques abordées par les commissaires sous l'angle financier sont développées ci-après.

Service des transports (SCTR)

Achat de trolleybus à batterie

La stratégie d'achat de matériel roulant par TransN est menée en étroite collaboration avec le canton, puisque celui-ci finance entre 60 et 70% des coûts.

Assainissement des finances

Dans ce domaine, le service a collaboré avec le secrétariat général du département (SDTE) afin de maintenir le cofinancement fédéral pour les lignes dont le taux de couverture n'atteint pas le seuil minimal requis.

Service cantonal de l'aménagement du territoire (SCAT)

Permis de construire octroyés (tome 2, page 286)

La forte chute des permis de construire octroyés entre 2021 et 2022 est constatée, sans toutefois qu'elle se répercute avec la même ampleur sur les émoluments encaissés (-0,8%). Le service en

conclut que de très grands projets ont été menés en 2021, qui ne se sont pas reproduits en 2022. L'absence de parallélisme avec le volume des taxes s'explique par le fait que les émoluments sont plafonnés.

Fonds d'aménagement du territoire (tome 2, page 350)

Un commissaire note que ce fonds, alimenté notamment par la taxe sur les plus-values et visant à indemniser les éventuels inconvénients liés aux mesures d'aménagement, semble aujourd'hui davantage utilisé comme soutien à l'agriculture. Le service rappelle qu'à l'époque le canton de Neuchâtel a été précurseur dans la mise en place de ce fonds. Ce dernier repose sur un compromis prévoyant un soutien aux agriculteurs. La dernière révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) a rendu obligatoire la création d'un tel fonds. Le chef de département ajoute que le plan directeur cantonal n'étant pas encore complètement déployé, il n'est pas étonnant que les mouvements ne concernent que marginalement les mesures d'aménagement. Actuellement, le fonds est davantage utilisé pour soutenir les communes dans le cadre de la révision de leur plan d'aménagement local (PAL), pour la planification des pôles économiques d'importance cantonale et, effectivement, pour soutenir les agriculteurs souhaitant acheter du terrain adjacent à leur domaine. Cette dernière mesure est une manière d'encourager le développement cohérent des parcelles agricoles. À noter que seuls les intérêts des prêts sont financés par le fonds (et non les amortissements).

Service de l'agriculture (SAGR)

Soutien aux agriculteurs

Le soutien aux agriculteurs lors de la canicule de l'été 2022 a été relativement modeste, puisqu'il s'est résumé à une exemption du paiement de la taxe sur l'eau utilisée pour l'arrosage des jeunes vignes et à une adaptation des règles d'estivage afin que les exploitants ne perdent pas les primes d'estivage en cas de rapatriement anticipé du bétail en plaine, faute de fourrage. Ces mesures, de faible ampleur financière, sont destinées à être complétées par celles prévues dans le plan climat. Le coût de la canicule a donc été modeste pour l'État, mais relativement important pour les agriculteurs, qui démontrent une bonne résilience.

Service de la géomatique et du registre foncier (SGRF)

Assainissement des finances

Un travail d'analyse a été mené en matière d'émoluments, afin qu'ils soient adaptés au travail réellement effectué.

Service cantonal des automobiles et de la navigation (SCAN)

Assainissement des finances

Un travail d'analyse a été mené sur les émoluments en collaboration avec le SDTE, afin que ceux-ci correspondent à la moyenne suisse.

Secrétariat général (SDTE)

Plan climat

Au questionnement d'un commissaire concernant les investissements non réalisés en 2022 dans le cadre du Plan climat, le chef de département confirme qu'un montant de 700'000 francs a été versé au Programme Bâtiments (compétence accordée au Conseil d'État par l'article 46, alinéa 1, de la loi sur les finances de l'État et des communes).

Réserve pour le développement durable

Compte tenu des 23 millions de francs attribués à cette réserve en 2022, un commissaire s'interroge sur l'utilisation de ces fonds. Le chef de département confirme que le DDTE a été sollicité pour faire des propositions en la matière. Une grande partie des ressources devraient être dédiées au développement durable environnemental. Les domaines social et d'innovation technologique et énergétique devraient également être concernés dans une moindre mesure. Le Conseil d'État présentera son dispositif dans le courant de l'année 2023.

Un commissaire s'inquiète également de l'avenir de cette réserve compte tenu des perspectives de redistribution du bénéfice de la BNS aux cantons. Le chef du département confirme que l'attribution qui a eu lieu en 2022 est particulièrement importante et permet de travailler durant environ trois ans. Il ne craint pas de rupture de financement.

Politique énergétique

Le canton étant actionnaire des distributeurs d'énergie, une commissaire demande quelle impulsion il donne en matière de politique énergétique. Il est expliqué que l'État vise à soutenir la transition énergétique en encourageant les groupes électriques à investir dans les énergies renouvelables et à augmenter le tarif payé aux producteurs privés d'énergie photovoltaïque.

Service des ponts et chaussées (SPCH)

Transparence des investissements en matière de mobilité douce

À la demande d'un commissaire d'obtenir une meilleure transparence des investissements, notamment en matière de mobilité douce, il est confirmé que la pratique a déjà évolué dans le cadre des demandes de crédits quadriennaux d'entretien durable des routes. En outre, une comptabilité en lien avec le Plan climat sera mise en place afin de s'assurer de la traçabilité des ressources accordées dans ce domaine et de leurs effets. Celle-ci figurera dans le rapport quadriennal sur la politique climatique.

3.5. Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS)

Rapport de la sous-commission des finances

3.5.1. Introduction

Les sous-commissions des finances et de gestion du DECS ont siégé le 9 mai 2023 en présence de la cheffe du département, du secrétaire général et de la responsable financière et de gestion, afin de procéder à l'examen du rapport de gestion et des comptes 2022. Les représentant-e-s des services ont été invité-e-s à se joindre, successivement, à la séance et ont ainsi pu apporter leur éclairage et des précisions lorsque cela s'est avéré nécessaire.

3.5.2. Considérations générales

En préambule, la cheffe du département a rappelé que l'année 2022 a été marquée par les crises Covid-19, Ukraine et énergétique ainsi que par un contexte inflationniste dont les premiers effets ont pu être observés sur l'activité et le résultat financier du département. Dans ce contexte, le DECS a prolongé son mode de gestion de crise tout en continuant à mener les projets prévus dans le cadre du programme de législature. Sous l'angle financier, le résultat global enregistré est satisfaisant et les indicateurs plutôt favorables. Ainsi, le taux de chômage, qui s'élevait à 3,9% en janvier, a atteint le taux historiquement bas de 2,9% au 31 décembre, ce qui dénote une certaine dynamique économique dans le canton. S'agissant de la situation migratoire, 1'800 arrivées ont été comptabilisées durant l'année, ce qui constitue un record, puisque ce chiffre est supérieur à celui enregistré lors de la guerre des Balkans.

Au niveau des comptes 2022, qui concernent l'ensemble du département, ils sont, à peu de chose près, à la hauteur des comptes 2021. Les explications dispensées concernant les charges et revenus par nature figurent en page 375 du tome 2.

3.5.3. Examen de détail par service

Le tome 2 du rapport du Conseil d'État a été examiné service par service. Les principales thématiques abordées, sous l'angle financier, sont développées ci-après.

Secrétariat général (SECS)

Charges de transfert

L'imputation des prestations complémentaires – qui sont partiellement financées par la Confédération – est rattachée au SECS, ce qui explique le volume important figurant sous la rubrique charges de transfert. À noter que la part cantonale n'est pas intégrée à la facture sociale.

Revenus de transfert

À un commissaire qui s'inquiète de savoir si la hausse des revenus de transfert enregistrée va perdurer ou si un effet « boomerang » est à prévoir, la cheffe du département répond que l'estimation n'est pas effectuée de la même manière suivant les subventions. Concernant les

subsidés perçus par le service de l'emploi (SEMP), ils dépendent du nombre de demandeurs d'emploi, ce qui signifie qu'il est procédé à une estimation au moment de l'établissement du budget. S'agissant des montants versés au profit du service de l'action sociale (SASO), les subsides LAMal sont budgétés selon les chiffres transmis par la Confédération (OFSP) ; pour les prestations complémentaires, on se réfère aux derniers taux connus (AVS, AI). Pour le service des migrations (SMIG), le service procède lui-même à une évaluation de la situation en fonction des éléments dont il dispose.

Comptabilité analytique

Un commissaire s'interroge sur l'utilité de la comptabilité analytique au sein de certains services pour lesquels il semblerait que cela représente davantage une charge de travail qu'un outil contribuant à leur bon fonctionnement.

La cheffe du département relève que la comptabilité analytique s'avère indispensable au bon fonctionnement de certains services. Elle admet cependant que la mise en place d'une comptabilité analytique nécessite un changement de culture. Il est également rappelé que le basculement vers une vision plus analytique découle d'une volonté exprimée par le parlement. Cela permet, par ailleurs, de déterminer les montants à charge, par exemple de la Confédération, lors de co-financements ou charges de transfert.

Taxes (rubrique 42) figurant au compte de résultats

À la demande d'un commissaire, il est précisé que les taxes en question se rapportent notamment aux émoluments qui sont facturés aux caisses Alfa ainsi qu'aux demandes de restitution de prestations complémentaires perçues indûment.

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

Charges de transfert

Un écart favorable de plus de 3 millions de francs est observé entre le budget et les comptes 2022, alors que l'on peut constater une charge supplémentaire de 2,7 millions de francs entre les comptes 2021 et 2022.

Les 70 à 75 millions de francs des charges de transfert du SAHA concernent les six institutions sociales partenaires auxquelles l'État délègue des missions régaliennes. Ces coûts sont intégralement à la charge du canton. Les relations de partenariat, sous l'angle administratif et financier, sont soit réglées par le biais de contrats de prestations, soit gérées par une garantie de déficit. Le Conseil d'État entend conclure des contrats de prestations avec chacune des institutions concernées et en proposer une nouvelle version à celles qui en bénéficient déjà.

À noter que deux institutions ont encore souffert, en 2022, des conséquences de la crise du Covid-19, notamment Alfaset au niveau de ses activités commerciales. Par ailleurs, les charges en lien avec le transfert au SAHA, dans le courant de l'année 2021, de deux unités qui étaient auparavant rattachées au Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) figurent dans leur intégralité dans les comptes 2022.

Domaine / Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hébergement adultes canton	45'936'658	46'853'742	49'882'930	50'044'591	44'682'484	47'533'083	48'233'638	49'309'884	53'428'456	58'947'704
Addictions	5'884'419	6'153'893	5'753'275	4'418'120	11'257'870	10'801'485	10'987'326	9'839'668	9'548'336	10'445'563
Hors canton	9'136'054	9'148'433	9'405'893	9'238'286	9'683'280	10'278'343	9'957'589	9'922'974	9'327'503	8'376'444
Total charges institutions	60'957'131	62'156'068	65'042'098	63'700'997	65'623'634	68'612'911	69'178'553	69'072'526	72'304'295	77'769'711
Transfert Maison de Vie déduit					-2'261'261	-3'214'060	-2'502'862	-2'753'800	-3'314'643	-2'753'441
Transferts Astelle + Comportement défi déduits									-4'016'544	-5'738'124
Évolution des charges hors transferts de prestations	60'957'131	62'156'068	65'042'098	63'700'997	63'362'373	65'398'851	66'675'691	66'318'726	64'973'108	69'278'146
Remarques			Récap. Prévoyance		Fusion DNA	Transfert DFS-DJSC Maison de Vie		Sans effet Covid-19 (20.048)	Sans effet Covid-19 (20.036)	

Impact financier des options stratégiques du CNP sur le SAHA

En lien avec les options stratégiques du CNP, on constate une augmentation des demandes d'orientation dans le dispositif appelé Jura et Neuchâtel orientent les adultes handicapés (JUNORAH).

Un commissaire regrette le report de charges sur le SAHA induit par la stratégie d'évolution adoptée par le CNP.

Placements hors canton – Balance intercantonale

On enregistre une baisse des placements hors canton. Une place hors canton coûte entre 400 et 600 francs par jour à l'État. Tant le SAHA que Pro Infirmis, qui traitent les demandes d'orientation, veillent à limiter ce type de placements en réévaluant la situation après six mois ou une année. Cette réévaluation a pour but de pouvoir offrir aux personnes concernées, dans la mesure du possible et pour autant que cela réponde à leurs besoins, un hébergement dans le canton.

À un commissaire qui demande des précisions concernant la balance intercantonale et le fait que l'on enregistre moins de sorties que d'entrées en institutions sises hors canton, le service répond que cela est dû à des placements de longue durée de personnes nécessitant des soins particuliers que le canton ne peut pas offrir.

Domaine de l'addiction

Les mesures mises en place dans le cadre de la réforme initiée en 2016 se sont traduites par une baisse de la subvention versée à Addiction Neuchâtel. En 2022, les conséquences post-Covid-19 se sont toutefois fait ressentir sur les recettes de l'institution, notamment en raison d'une diminution des remboursements LAMal dans le domaine ambulatoire et d'une baisse du taux d'occupation. Cela explique l'excédent de charges enregistré.

Remboursements d'institutions hors canton - Échéances

Un commissaire constate qu'en 2022 des institutions adressent au SAHA des décomptes qui concernent 2019, et il s'en étonne. Le service explique qu'il existe, selon la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), deux modes de financement, par forfait (contrats de prestations) ou par couverture de déficit. Il arrive aux cantons d'avoir du retard dans le calcul final de la subvention, ce qui explique la réception de décomptes finaux qui concernent les années précédentes. Cela est admis par la convention intercantonale. À noter que le SAHA, en raison du manque de ressources humaines (jusqu'à mi-2022, seulement 0,25 EPT pour réaliser les calculs de subventions des 70 à 75 millions de francs) et des processus spécifiques supplémentaires liés aux subventions Covid-19, a lui-même pris du retard. Le service va tout mettre en œuvre pour le rattraper en 2023.

Service de l'emploi (SEMP)

Conséquences de la baisse du nombre de demandeurs d'emploi

Ce ne sont pas moins de 1'000 demandeurs d'emploi qui ont réintégré le marché de l'emploi en 2022. La subvention de la Confédération a, *de facto*, été réduite de manière considérable, ce qui a obligé le service à réévaluer ses prestations à la baisse. Les charges ont également été en forte diminution, que ce soit au niveau du personnel (réduction de l'effectif) ou dans le domaine de la formation des demandeurs d'emploi par exemple.

Demandes de réduction de l'horaire de travail (RHT)

Le volume des demandes de RHT a été très faible également. La pénurie énergétique n'a pas généré la hausse redoutée durant l'hiver.

En réponse à la question d'un commissaire concernant la baisse d'activité enregistrée dans le domaine des RHT, le service explique que celle-ci avait vraisemblablement été surestimée en regard des prévisions. En effet, seules quelques entreprises – ayant connu des problèmes d'approvisionnement – y ont finalement eu recours.

Service de la cohésion multiculturelle (COSM)

Ukraine

La convention « forfait S » qui a été signée en mai 2022 fixe un montant unitaire de 250 francs par personne et par mois. Dans ce cadre, pour 2022, le COSM a reçu un montant de 2,1 millions de francs. Le nombre de personnes au bénéfice de ce forfait n'a cessé d'augmenter et on a compté

jusqu'à 1'167 forfaits au mois de décembre. Sur le montant accordé, 1,5 million de francs ont été dépensés principalement pour des cours de français et pour financer 1,2 EPT chargé de la coordination et de l'administration des cours. Il est précisé, à un commissaire qui s'en enquiert, que le service dispose de deux ans pour dépenser le montant des forfaits touchés.

Service de l'action sociale (SASO)

Aide sociale

Le climat est bon, compte tenu, notamment, de la baisse du chômage. On a enregistré une diminution du nombre de dossiers, qui a contribué, à hauteur de 6,8 millions de francs, à l'écart favorable de 24,4 millions de francs enregistré par rapport au budget.

Subsides LAMal

La situation sociale au lendemain immédiat de la crise Covid-19, plus favorable que cela n'avait été envisagé lors de l'établissement du budget 2022, participe à l'écart favorable enregistré, à raison de 14,8 millions de francs pour les subsides à proprement parler et à hauteur de 7,1 millions de francs pour ce qui est du contentieux LAMal.

Les primes 2022 sont restées stables, à l'inverse de la projection qui avait été faite, ce qui explique aussi la différence observée entre le budget et les comptes 2022.

Avances de contributions d'entretien – Taux de recouvrement

Le cercle des bénéficiaires a progressé en passant de 378 à 425 dossiers. Grâce à la réforme qui a été entreprise, près de 200 personnes n'ont pas eu besoin d'avoir recours à l'aide sociale en 2022.

En réponse à la question d'un commissaire portant sur la baisse constatée au niveau du taux de recouvrement de l'office de recouvrement et d'avance des contributions d'entretien (ORACE), le service indique que cela est dû à l'allongement de la période d'intervention instauré lors de la dernière réforme.

Facture sociale

Les chiffres indiqués correspondent uniquement à la part étatique fixée à 60%. L'écart favorable des comptes 2022 de la facture sociale se monte ainsi à 18,7 millions de francs. Cet écart s'explique principalement par les résultats enregistrés au niveau des subsides LAMal et la composante aide sociale ainsi que par la situation sociale plus favorable qu'envisagé au moment de l'établissement du budget.

Bouclement 2022 – Validation au nom du principe de prudence de certains crédits

À un commissaire qui se demande comment anticiper ces situations à l'avenir, il est répondu que la posture adoptée n'est pas volontairement alarmiste, mais que la temporalité induit ce type de situations. Le crédit urgent sollicité pour l'Ukraine est cité en exemple.

Travail à temps partiel – Impact sur l'action sociale

Un commissaire fait part de sa préoccupation concernant les personnes qui travaillent à temps partiel par choix personnel et qui émargent ensuite à l'aide sociale, bénéficiant de subsides LAMal ou touchent des prestations complémentaires. Il s'interroge sur les mesures à mettre en place afin de remédier à cela. Il lui est répondu que la situation des personnes au bénéfice de l'aide sociale fait l'objet d'un examen. Ainsi, les personnes bénéficiaires de l'aide sociale ne peuvent pas choisir de travailler moins par choix personnel. Au niveau de l'octroi de subsides LAMal, il n'est pas possible, opérationnellement parlant, de procéder à ces contrôles.

Bourses d'études – Taxes universitaires

Le nombre de bénéficiaires est stable. La question de l'augmentation des taxes universitaires est évoquée par un commissaire, qui souhaite savoir s'il faut la thématiser. Il lui est répondu que cette question a effectivement fait l'objet d'une attention particulière lors de l'élaboration du budget et il est rappelé qu'un postulat a été déposé demandant que la précarité estudiantine fasse l'objet d'une analyse. Les éventuelles mesures qui seront proposées tiendront compte de ces éléments.

Indemnisations au titre de l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)

Un commissaire souhaite connaître l'évolution du nombre de ces situations. Il lui est indiqué qu'elles ont été plus nombreuses qu'escompté, ce qui explique l'écart défavorable enregistré.

Programme d'impulsion

Un commissaire demande pour quelles raisons les montants à disposition pour les dépenses de personnel n'ont pas été prélevés comme cela était prévu. Il lui est expliqué que les heures prestées n'ont pas été prélevées à la réserve, mais que cela figure dans les comptes du SFIN.

Service des migrations (SMIG)

Crise Ukraine

La crise a touché tous les secteurs du service, que ce soit au niveau de l'accueil, des mesures d'intégration, de la délivrance des permis S ou de la main-d'œuvre, ce qui a également engendré d'importants flux financiers entre la Confédération et le canton. Les forfaits versés par la Confédération ont contribué à assurer l'équilibre financier qui ressort des comptes.

Les commissaires COGES et COFI ont été informés régulièrement par le département de l'évolution de la situation (arrivées, places disponibles, etc.) durant toute l'année 2022. La question de la couverture des frais par les forfaits fédéraux a notamment fait l'objet d'une analyse et de discussions. La problématique des places disponibles en premier accueil a également été au centre des discussions.

Crédit supplémentaire Ukraine

Il est confirmé à un commissaire qui s'interroge sur le nombre d'EPT engagés suite à l'adoption de ce crédit que, sur les 50 EPT qui avaient été accordés, 32,9 EPT ont effectivement été engagés en 2022.

3.5.4. Conclusion

Les commissaires remercient la cheffe du département, ses cadres et tout son personnel pour le sérieux et la qualité du travail accompli durant cette année mouvementée, mais au résultat financier finalement satisfaisant.

4. VOTE D'ENTRÉE EN MATIÈRE

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le décret tel que présenté par le Conseil d'État.

5. POSITIONS DES GROUPES

Position du groupe libéral-radical

Le monde de certitudes et de stabilité semble définitivement révolu. Les incertitudes géopolitiques, énergétiques et sanitaires ne facilitent pas la gestion financière et opérationnelle de l'État. Le groupe libéral-radical est parfaitement conscient de la tâche délicate du Conseil d'État. Savoir naviguer habilement dans les eaux troubles ne fut pas une chose facile. Notre groupe le remercie, ainsi que tous les services et collaborateurs-trice-s pour leur engagement sans failles.

Le groupe libéral-radical salue le bouclage positif des comptes 2022, mais partage les préoccupations du gouvernement pour les prochaines années, surtout à la vue des nuages qui pointent à l'horizon selon le plan financier et des tâches (PFT) pour les quatre prochaines années.

Les recettes fiscales 2022 supérieures de 60,6 millions de francs par rapport au budget témoignent de la vitalité, de la robustesse et de la résilience de notre tissu économique.

Nous sommes conscient-e-s que de nombreux projets d'investissement ont été freinés ou reportés. En témoigne l'objectif minimal de 3,5% des revenus déterminants qui n'a pas été atteint. C'est malheureusement le seul critère du frein à l'endettement, qui n'a pas été respecté pour cet exercice. Un état qui sous-investit chroniquement perd de la valeur, de l'attractivité et de la compétitivité intercantonale.

Les crédits complémentaires, dont certains sont arrivés trop tardivement, ainsi que les provisions dans le domaine de la santé inquiètent sérieusement notre groupe. Sans présager du sort qui leur

sera réservé par le plénum, notre groupe ne saurait donner un blanc-seing quant à ces garanties de déficit ou autres provisions qui méritent toute l'attention des commissions de notre parlement dans sa tâche de contrôle.

Notre groupe a également eu l'occasion de s'interroger sur le fait de savoir si la comptabilité analytique produit des effets positifs et véritablement utiles dans la gouvernance avec un caractère prévisionnel. Est-ce une « boussole » efficace qui aide le gouvernement à prendre les bonnes décisions correctives ? Force est de constater que l'utilité de l'outil est à géométrie variable, à savoir qu'il est non seulement utile, mais nécessaire dans certains services et dans la quantification de prestations refacturées à des tiers, alors qu'il n'est que temps de saisie et perte de temps pour d'autres. Nous sollicitons donc un travail d'analyse de la commission de gestion afin de peaufiner la pratique dans l'utilisation de l'outil analytique de gestion.

Le montant du bénéfice de 6,4 millions de francs est d'ores et déjà dépensé et, comme l'indique le Conseil d'État de manière transparente, nous partageons ses craintes argumentées quant au résultat prévisionnel de 2023, avec un déficit qui pourrait s'élever à environ 73 millions de francs (13,4 millions de francs budgétés et 60 millions de francs de détériorations déjà identifiées). Une fois de plus, des solutions à la fois stratégiques et appropriées pour respecter les règles financières de notre loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) demanderont à l'exécutif et au législatif de savoir trancher dans la bonne direction afin d'éviter que « l'avion ne dévie de sa trajectoire » de manière non responsable.

La situation financière du canton de Neuchâtel, en partie stabilisée ces dernières années, n'en reste pas moins fragile et surtout liée à la tenue favorable de la conjoncture économique, tout comme aux effets de l'évolution sociodémographique de sa population.

Position du groupe socialiste

Sur le fond, notre groupe ne peut que se réjouir des excellents résultats de la gestion financière 2022 de l'État, bien meilleurs que ce qui était envisagé au moment de l'élaboration et de l'adoption du budget. Il y a d'autant plus lieu de le relever que le résultat réel est encore bien meilleur que ne le laissent apparaître les rubriques comptables, étant donné notamment que des montants très importants ont été provisionnés en perspective de la concrétisation de risques futurs, et que les prélèvements prévus aux réserves n'ont pas été réalisés.

Nous constatons que ces comptes favorables sont le résultat des efforts de consolidation des finances de ces dernières années et de certains sacrifices difficiles du passé. Nous insistons sur le fait qu'une politique financière équilibrée n'est pas un but en soi, mais un des moyens permettant d'assurer sur la durée les prestations fournies à la population, et à l'État de remplir ses missions, particulièrement incontournables lors des périodes de crise.

Cependant, nous relevons également avec une certaine préoccupation l'important écart entre le budget adopté par le Grand Conseil en décembre 2021 et les comptes présentés au printemps 2023. Cela peut, à terme, induire une certaine problématique institutionnelle : en effet, chaque exercice budgétaire donne lieu à des discussions tendues et compliquées entre les différents groupes politiques, fondées sur des estimations fournies exclusivement par l'exécutif et difficiles à remettre en question, pour constater *a posteriori* des écarts gigantesques dans les comptes. Les conséquences du risque d'absence de budget faute de majorité requise devrait à l'avenir être appréciées de manière plus pointue par le gouvernement, face à des évaluations budgétaires qui s'avèrent souvent très pessimistes et peu flexibles.

Dans ce contexte, notre groupe estime également que les enveloppes budgétaires doivent être utilisées de manière plus systématique et cohérente, afin d'éviter de tels écarts. Il est primordial que le Conseil d'État suive les orientations fixées par le Grand Conseil lors des débats budgétaires et réalise les mesures validées par le plénum.

Par ailleurs, comme cela se produit systématiquement chaque année, nous constatons que les investissements réalisés sont notablement inférieurs à ceux budgétés. Cela interroge sur la pertinence des procédés d'évaluation entrepris dans le cadre de l'élaboration du budget, d'autant plus lorsque cela engendre des attentes non satisfaites et compromet la mise en œuvre de projets nécessaires pour notre canton.

Enfin, au vu de la succession des crises et en particulier des effets de l'inflation sur la population, la santé financière particulièrement favorable de l'État a quelque chose d'insolent. Dans une telle situation, l'État doit plus que jamais venir en aide à la population en contribuant, par

l'accomplissement de ses missions et la fourniture de ses prestations, au maintien du pouvoir d'achat des personnes appartenant à la classe moyenne et de condition précaire en particulier. Dans ce contexte, l'État ne doit pas adopter une « mentalité d'écureuil », mais bien affecter les ressources suffisantes à la réalisation des politiques sociales nécessaires pour notre canton et répondant aux besoins des Neuchâtelois-e-s.

Le groupe socialiste tient encore à remercier l'ensemble du personnel de l'administration cantonale pour son engagement et pour le service déployé en faveur de la population neuchâteloise au cours de l'exercice écoulé.

Position du groupe VertPOP

Le groupe VertPOP souhaite remercier l'ensemble de notre administration publique et parapublique pour son engagement dans des temps exigeants et toujours plus complexes. Derrière les chiffres, ce sont des femmes et des hommes qui contribuent à forger et à consolider notre société. Un travail essentiel.

Nous notons que le bénéfice est suffisant pour satisfaire à notre législation. Il en va de même pour le degré d'autofinancement, quand bien même le mode de calcul de ce dernier, tel qu'appliqué par le Conseil d'État, n'est pas partagé au sein de notre groupe. Notre groupe ne peut pas se satisfaire de la faiblesse des investissements en faveur d'une société plus sociale et plus durable, les besoins pour lutter contre le dérèglement climatique et la précarité étant avérés et connus. Dans ce domaine, une accélération doit rapidement se concrétiser.

Nous observons que les résultats exigent une lecture attentive. En effet, sans le jeu de la constitution de provisions, nos comptes auraient un autre visage. Il est aussi vrai que des facteurs exogènes ont fortement influencé la situation. L'apport exceptionnel de la Banque nationale suisse (BNS), la diminution historique du taux de chômage, l'amélioration sensible au niveau de l'aide sociale et de bonnes rentrées fiscales ont largement compensé les conséquences de la pandémie finissante, de l'arrivée massive de réfugié-e-s et de la crise énergétique. De plus, la forte tension sur le marché du travail n'a pas permis de repourvoir l'ensemble des postes envisagés. L'État serait bien inspiré d'offrir des conditions d'engagement plus attractives, notamment pour les postes dont la pénibilité est avérée, comme la police, les agents de détention etc. Au surplus, les investissements non réalisés ont aussi un impact comptable, l'administration n'ayant pas dû y travailler. Dès lors, sans boudier une certaine satisfaction, le groupe VertPOP relativise la beauté du tableau final. Ceci surtout dans la perspective de ce que nous annoncent les années à venir. Une partie des provisions est d'ores et déjà promise à être prochainement utilisée pour éponger les déficits systémiques dans les institutions de santé. Dans ce secteur, il n'est plus décent de serrer la ceinture à un personnel soignant éreinté, dont le salaire réel n'a même pas été correctement indexé. Un effet de rattrapage nécessaire, mais avec un effet financier important.

En conclusion, le groupe VertPOP tient à souligner une fois de plus que ces comptes globalement rassurants ne doivent pas masquer que les employé-e-s de l'administration publique et parapublique méritent notre reconnaissance aussi par des mesures tangibles. Et puis nous ne cesserons de répéter que tout retard pris dans notre prise en compte des enjeux écologiques et sociaux se reportera sur les générations futures. Ceci est pour nous inadmissible.

Le groupe VertPOP se prononcera en faveur du décret approuvant les comptes et la gestion 2022.

Position du groupe UDC

Le groupe UDC constate, pour la troisième année consécutive, que les comptes 2022 sont légèrement bénéficiaires et s'en réjouit. Cependant, cette année, contrairement aux deux années précédentes, nous pouvons totalement nous réjouir, car les comptes sont positifs sans augmentation de la dette ou recours à des prélèvements aux réserves.

L'année 2022 a été marquée par la fin des effets de la pandémie sur nos comptes, mais a également vu éclater un conflit armé aux portes de l'Europe avec des conséquences non négligeables en termes d'accueil de réfugiés, qui grâce à la solidarité de la population et aux subventions fédérales n'a pas pesé plus que de raison sur nos finances.

Nous pouvons remarquer que les comptes sont à nouveau bénéficiaires grâce à des rentrées d'argent supérieures à ce qui avait été budgété et également à des prélèvements à la réserve de politique conjoncturelle qui n'ont pas eu lieu.

Derrière le bénéfice annoncé de 6,4 millions de francs, nous pouvons formuler les remarques générales suivantes, pour ce qui est du positif :

- EPT : enfin une stabilisation ! Que nous espérons voir continuer ces prochaines années.
- Recettes fiscales : sous-estimées d'environ 60,6 millions de francs, preuve en est de la bonne santé financière tant des personnes physiques que des personnes morales.
- Dette : baisse de 85,9 millions de francs, ce qui est très réjouissant vu la remontée des taux d'intérêt.
- Versement de la BNS : 81,6 millions de francs, soit un montant similaire à l'année dernière grâce aux bons résultats de cette institution en 2021. Ce qui est réjouissant, mais il est également dangereux de compter sur cette manne financière à futur.
- Réserves : contrairement au budget, pas de prélèvement, ce qui est réjouissant. De plus, les deux réserves de politiques conjoncturelles et de lissage des recettes fiscales sont à leur maximum légal.
- Le chômage au plus bas depuis plus de vingt ans, conséquence d'une relance de notre économie et donc des dépenses de la facture sociale en baisse.

Relevons également ce qui est moins réjouissant, soit les éléments à surveiller :

- Frein à l'endettement : non respecté, ce qui démontre, comme au bouclage des comptes 2021 que des efforts doivent encore être fournis, notamment en termes de volume d'investissements.
- Investissements : trop bas. De ce fait, nous continuons de prendre un retard dans l'assainissement des structures existantes et péjorons les générations futures. Les taux d'intérêt ayant repris l'ascenseur vers le haut, tous les futurs investissements nous coûteront encore plus cher.

En conclusion, le groupe UDC se réjouit de la bonne tenue des comptes 2022. Pour la première fois depuis longtemps, le résultat opérationnel de l'État est positif et nous félicitons le Conseil d'État et l'administration pour ce résultat.

Nous appelons de nos vœux que les investissements prévus à futurs puissent être effectués afin de ne pas faire porter le retard pris sur les générations futures.

Nous sommes également quelque peu inquiets de la gestion future de l'État, avec des comptes prévisionnels pour 2023 qui s'annoncent bien moins réjouissants que ceux de cette année, notamment au vu des crédits supplémentaires qui ont été demandés et de la non-rétribution de la BNS pour 2023.

Les crises se succèdent depuis quinze ans et continueront de se succéder à l'avenir. Il est donc impératif de continuer avec un souci permanent de maîtriser nos finances. Ce résultat ne doit pas nous laisser imaginer que nous pouvons rouvrir les cordons de la bourse. Dans un avenir proche, il nous faudra faire des choix, même parfois douloureux, parmi toutes les priorités urgentes qui arrivent. Nous ne sommes toujours pas maîtres de notre destin, le résultat de nos comptes dépend encore totalement de facteurs extérieurs que nous ne contrôlons pas.

Notre groupe acceptera les comptes 2022 tels que présentés et remercie tant le Conseil d'État que l'administration de leur engagement ainsi que de la lisibilité du rapport transmis.

Position du groupe Vert'Libéral–Le Centre

Le groupe Vert'Libéral–Le Centre salue le travail du Conseil d'État et des services, qui ont su maîtriser les coûts malgré une situation à cheval entre deux crises : la fin de la crise sanitaire et le début de la guerre en Ukraine. Un impact notable a été la hausse des coûts de l'énergie. Le budget 2022 a été élaboré dans une période qui nous semble bien lointaine, quand la crise du Covid-19 nous paraissait interminable, qu'une guerre sur le continent européen était inenvisageable et que l'énergie était encore bon marché. Malgré cette situation particulière, les comptes 2022 se présentent avec un léger bénéfice, sans ponction à la réserve de lissage ou à la réserve conjoncturelle comme cela était prévu, et même en réduisant le montant de la dette d'environ 85 millions de francs. Ce bon résultat est dû en grande partie à la bonne tenue de l'économie pendant la période de crises et de réapparition de l'inflation qui s'en est suivie. Le taux de chômage a baissé d'environ 1%, les recettes fiscales ont été meilleures que prévu et le canton a pu toucher une part extraordinaire des bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS) pour un montant de plus

de 80 millions de francs. Toutefois, nous savons déjà que, pour l'année prochaine, la part au bénéfice de la BNS sera nulle et les prévisions pour les années suivantes ne semblent pas vraiment meilleures. Le canton ne pourra donc pas compter sur ce montant extraordinaire dans un avenir proche.

Il y a néanmoins un revers de la médaille, puisque cette année encore les investissements réalisés ne correspondent de loin pas à ceux budgétés. Comme l'année passée, ils n'en représentent que la moitié. Nous pouvons comprendre que les crises successives aient ralenti la réalisation de différents projets déjà votés, que ce soit du fait de la pénurie de certains matériaux de construction ou de la nécessité de prioriser temporairement les tâches des employé-e-s de l'État, mais notre groupe espère que nous pourrions enfin investir dans les projets votés par le Grand Conseil. Ce manque d'investissements est le seul critère non respecté du frein à l'endettement et est de fait un problème. Pour voir le verre à moitié plein, nous sommes satisfait-e-s du travail entrepris pour assainir les finances de l'État, qui permet de respecter les deux autres critères du frein à l'endettement. Il n'en reste pas moins que nous souhaiterions que l'ensemble des critères soient respectés à l'avenir. Il est en effet important que l'État investisse et reste proche des montants d'investissements déjà votés et surtout préserve une capacité d'investissement pérenne pour permettre d'atteindre les objectifs de la neutralité carbone au vu des enjeux climatiques majeurs qui nous attendent et qui attendent les générations futures.

En résumé, la bonne situation conjoncturelle nous permet d'envisager l'avenir un peu plus sereinement. Ce n'est pas pour autant que les efforts entrepris jusqu'à maintenant ne doivent pas être poursuivis ; bien au contraire, ils doivent s'intensifier. Les taux d'intérêt continuent d'augmenter et, avec eux, la charge de notre dette. D'autres défis et incertitudes nous attendent durant les prochaines années, comme l'inflation, le manque de main-d'œuvre et l'augmentation des coûts de la santé. La réalisation des investissements est, selon nous, absolument indispensable pour assurer la transition énergétique de notre canton.

6. VOTE FINAL

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'adopter le décret portant approbation des comptes et de la gestion de l'État pour l'exercice 2022.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 12 juin 2023

Au nom de la commission des finances :

La présidente,
S. MENOUD

Le rapporteur,
A. DE MONTMOLLIN

Décret

portant approbation des comptes et de la gestion de l'État pour l'exercice 2022

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 57, alinéa 1, et 71 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000 ;

vu la loi sur les finances de l'État et des communes, du 24 juin 2014 ;

vu le rapport du Conseil d'État du 27 avril 2022,

décède :

Article premier Sont approuvés avec décharge au Conseil d'État, les comptes de l'exercice 2022, qui comprennent :

a) Le découvert au bilan au 31 décembre 2022 de 530'644'992,90 francs

b) Le compte de résultats qui se présente en résumé comme suit :

	Fr.
Revenus d'exploitation	2'278'555'537,06
Charges d'exploitation.....	2'305'531'525,54
Résultat d'exploitation (1)	-26'975'988,48
Revenus financiers.....	69'079'217,77
Charges financières	23'006'725,27
Résultat financier (2).....	46'072'492,50
Résultat opérationnel (1) + (2)	19'096'504,02
Revenus extraordinaires	24'281'528,25
Charges extraordinaires.....	36'950'085,00
Résultat extraordinaire (3).....	-12'668'556,75
Résultat total (1) + (2) + (3).....	6'427'947,27

c) Le compte des investissements qui se présente en résumé comme suit :

	Fr.
Total des dépenses.....	102'083'308,58
Total des recettes.....	42'751'176,77
Investissements nets.....	59'332'131,81

d) Le tableau de flux de trésorerie et les annexes

Art. 2 Conformément à l'article 46, alinéa 5, LFinEC, le Conseil d'État reçoit décharge pour les dépassements de crédits figurant dans le chapitre 1.3 du rapport de gestion financière à hauteur de :

– Compte de résultats.....	37'585'762
– Compte des investissements.....	13'563'915

Art. 3 La gestion du Conseil d'État, durant l'exercice 2022, est approuvée.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, La secrétaire générale,

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION	1
2. CONSIDÉRATIONS DE LA COMMISSION	2
3. EXAMEN DES COMPTES ET DE LA GESTION PAR DÉPARTEMENT	3
3.1. Département des finances et de la santé et Autorités (DFS) Rapport de la sous-commission	3
3.2. Département de l'économie, de la sécurité et de la culture (DESC) Rapport de la sous-commission	9
3.3. Département de la formation, de la digitalisation et des sports (DFDS) Rapport de la sous-commission	12
3.4. Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) Rapport de la sous-commission	15
3.5. Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS) Rapport de la sous-commission	17
4. VOTE D'ENTRÉE EN MATIÈRE	21
5. POSITIONS DES GROUPES	21
6. VOTE FINAL	25
Décret portant approbation des comptes et de la gestion de l'État pour l'exercice 2022	26