



**Rapport de la commission des finances**  
chargée de l'examen  
**de la gestion financière du Conseil d'État**  
**pour l'exercice 2020**

(Du 24 mai 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission des finances (COFI) chargée de l'examen du rapport sur la gestion financière du Conseil d'État pour l'exercice 2020.

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

**Composition du bureau**

Président : M<sup>me</sup> Martine Docourt Ducommun

Vice-président : M. Philippe Haerberli

Rapporteure : M<sup>me</sup> Christine Ammann Tschopp

**Sous-commissions**

1. *Département des finances et de la santé – Autorités (DFS) :*

M. Andreas Jurt, président, M. Jonathan Gretillat et M. Quentin Di Meo

2. *Département de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC) :*

M. Damien Humbert-Droz, président, M<sup>me</sup> Florence Nater et M. Grégoire Cario

3. *Département de l'éducation et de la famille (DEF) :*

M<sup>me</sup> Johanne Lebel Calame, présidente, M. Philippe Haerberli et M. Armin Kapetanovic

4. *Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) :*

M<sup>me</sup> Martine Docourt Ducommun, présidente, M<sup>me</sup> Christine Ammann Tschopp et M. Frédéric Matthey-Doret

5. *Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) :*

M. Cédric Dupraz, président, M. Antoine de Montmollin et M. Julien Spacio

**1. INTRODUCTION**

La COFI a traité les comptes 2020 lors de deux séances, les 27 avril et 17 mai 2021.

La séance du 27 avril a été consacrée à la présentation des comptes 2020 de l'État en présence du 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 17 mai a été consacrée à l'examen de détail des départements, des autorités et des rapports des sous-commissions, en la présence successive de tous les chefs et cheffes des départements.

Les membres des sous-commissions des finances et de gestion s'étaient auparavant réunis entre le 28 et le 30 avril 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 17 mai 2021. Ces rapports figurent au chapitre 3.

Le rapport de la commission des finances relatif aux comptes 2020 a été adopté le 24 mai 2021.

## **2. CONSIDÉRATIONS DE LA COMMISSION**

La commission remercie l'exécutif et les chefs de service pour leur disponibilité et leur transparence. À toutes les questions, les réponses apportées ont été complètes et ont dénoté une volonté de ne pas occulter les éléments qui recouvrent parfois une complexité qu'un regard extérieur ne peut pas appréhender.

Elle leur est bien entendu reconnaissante d'avoir su gérer de front la crise de la Covid-19 et ses conséquences sans négliger les tâches courantes de l'exercice 2020. La flexibilité du personnel est tout particulièrement à saluer, sachant que l'on comptabilise 34 équivalents plein temps (EPT) accaparés par la gestion de la pandémie en 2020 au sein des services de l'État.

### **2.1. Impact de la Covid-19**

Du fait de la crise, les comptes 2020 ont à nouveau un caractère exceptionnel et les comparaisons avec les années antérieures ne sont pas toujours pertinentes. De même, la base qu'ils offrent pour envisager l'avenir financier du canton est à relativiser. Cela semble faire écho aux rapports des comptes des années précédentes, mais revêt cette année un caractère particulier, car ce ne sont pas les changements de cadre comptable ou de mode de présentation qui sont à incriminer, mais la nature même des aléas conjoncturels.

Tous les services ont subi, dans diverses mesures, un impact de la Covid-19 ; certains – tels que le service de la santé publique (SCSP), le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) ou le service informatique (SIEN) – plus directement que d'autres. Malgré l'adjonction d'une entité comptable COVID en 2020, il n'est pas possible de donner une vision claire de l'ampleur des conséquences de la pandémie sur les services étatiques. En effet, les unités administratives n'ont pas appliqué les mêmes critères d'attribution. Par exemple, le service de l'emploi (SEMP) a jugé que son action s'inscrivait dans son cahier des charges ordinaire et n'a pas comptabilisé de prestations à l'entité COVID. La part des pertes de recettes dues à la pandémie n'est pas non plus facile à estimer et à décompter. L'effet ainsi mesuré sous-estime la réalité.

L'impact de la Covid-19 se monte à 130 millions de francs au compte de résultats, dont 97,6 millions de francs ont été consacrés, d'une part, à soutenir les acteurs parapublics et, d'autre part, à répondre aux besoins sanitaires de la population. De plus, les recettes fiscales des personnes morales ont baissé de 32 millions de francs par rapport aux prévisions budgétaires.

Au niveau du compte des investissements, 3,6 millions de francs ont été affectés au soutien du secteur privé par des prêts aux entreprises avant que n'interviennent les mesures fédérales.

La situation exceptionnelle a donné en 2020 des compétences accrues au Conseil d'État pour réagir au jour le jour aux événements sans ouvrir un débat au Grand Conseil, mais en informant régulièrement la commission des finances.

### **2.2. Équilibre du résultat**

À la surprise d'une partie de la commission, l'équilibre du compte de résultats a pu être atteint sans faire appel à la réserve conjoncturelle et en dotant même la réserve de lissage de 6,2 millions de francs. Cela a été obtenu grâce à des apports extraordinaires externes et internes. Les apports externes se montent à 79,8 millions de francs, détaillés comme suit :

- La part cantonale aux bénéficiaires de la Banque nationale suisse (BNS) pour 41,4 millions de francs (cette somme, normalement attribuée pour moitié à la réserve conjoncturelle et pour moitié

- au fonds pour les communes, selon l'article 50 LFinEC, a été, pour les années 2020 et 2021 et en vertu de l'article 82c LFinEC, attribuée directement au compte de résultats) ;
- L'impôt fédéral direct rapporte 26,1 millions de francs.

Les apports internes, à hauteur de 12,3 millions de francs, sont constitués comme suit :

- 8 millions de francs grâce à l'amortissement de la H20 anticipé dans les comptes 2019, alors qu'il était budgété en 2020 ;
- 4,3 millions de francs issus de la réévaluation de participations au patrimoine financier à leur valeur réelle.

Budgétés pour 2020, les 65 millions de francs supplémentaires par rapport à 2019 reçus de la péréquation intercantonale et motivés par la baisse de l'indice de ressources du canton de Neuchâtel étayaient également un édifice financier que la crise sanitaire aurait fait vaciller. Cette manne a compensé fort à propos les charges exceptionnelles dues à la pandémie.

### **2.3. Considérations sur le mécanisme de maîtrise des finances (art. 30 LFinEC)**

S'ils sont équilibrés, les comptes ne satisfont que partiellement le nouveau dispositif de maîtrise des finances.

#### *2.3.1. Compte de résultats*

Le résultat, quoique présentant un bénéfice de 800'000 francs, est insuffisant pour amortir le découvert de 541 millions de francs au taux de 1%, comme exigé par le mécanisme. En revanche, il ne se répercute pas sur les budgets et comptes des cinq années à venir comme l'aurait fait un déficit.

#### **Le critère énoncé dans l'article 30, alinéa 4<sup>ter</sup> LFinEC n'est pas satisfait.**

Au niveau du compte d'exploitation, 17,2 millions de francs d'amélioration par rapport au budget ont pu être obtenus. Le train de vie de l'État a été tenu sous la bride. Le résultat financier favorable provient des faibles taux pratiqués sur les marchés financiers, qui limitent la charge des intérêts de la dette. Suivant les recommandations de l'IDHEAP, le résultat extraordinaire n'inclut pas les charges dues à la pandémie. Si les revenus extraordinaires sont inférieurs de près de 30 millions de francs au budget, cela provient de la cession de la H20 à la Confédération en 2019 et non en 2020. La dotation de 6,2 millions de francs à la réserve de lissage se retrouve également en dégradation du résultat extraordinaire. Cette attribution est constituée du prélèvement de 5,8 millions de francs dû à la baisse de l'impôt des personnes morales, compensé par 12 millions de francs en lissage de l'impôt fédéral direct (IFD).

#### *2.3.2. Proportion des investissements nets*

Les investissements nets à hauteur de 51,9 millions de francs, soit 2,4% des revenus déterminants, sont inférieurs de 22 millions de francs aux 3,5% nécessaires pour entrer dans les critères LFinEC, alors qu'ils se montaient à 96 millions de francs au budget.

#### **Le critère énoncé dans l'article 30, alinéa 1, lettre a LFinEC n'est pas satisfait.**

Cela provient, d'une part, du report de plusieurs projets en conséquence de la crise et, d'autre part, du passage directement au bilan de la prise de participation de 12 millions de francs dans les entreprises électriques. En effet, alors qu'elles étaient budgétées au compte des investissements, le CCFI a estimé que ces participations appartenaient au patrimoine financier. Notons que les investissements ont pu être financés par les liquidités générées par l'activité d'exploitation (52,6 millions de francs).

Les investissements ont été réalisés essentiellement dans le trafic et les télécommunications (20,9 millions de francs), suivis par la formation (8,8 millions de francs pour des bâtiments de formation) et l'administration (8,7 millions de francs pour de l'infrastructure informatique et le projet Vitamine). À cela s'ajoutent les prêts à hauteur de 3,6 millions de francs pour soutenir l'économie privée affectée par la Covid-19 avant l'introduction des mesures fédérales.

#### *2.3.3. Degré d'autofinancement*

Au regard du niveau largement insuffisant des investissements, la troisième condition, celle du degré d'autofinancement, est conséquemment satisfaite à 84,3% au lieu des 70% requis.

## **Le critère décrit dans l'article 30, alinéa 1, lettre b LFinEC est satisfait.**

Notons que si, lors du bouclage des comptes, les critères du frein ne sont pas satisfaits, aucune mesure d'assainissement – telle qu'un relèvement du coefficient de l'impôt – ne doit obligatoirement être prise, alors que c'est le cas lors de l'élaboration du budget dans des circonstances similaires. Des décisions proportionnées ont été prises en cours d'exercice et validées par le législatif, telles que le versement de la totalité de la part cantonale aux bénéficiaires de la BNS directement au compte de résultats pour les années 2020 et 2021. La bonne tenue du ménage cantonal en ces temps troublés démontre la robustesse des mécanismes adoptés, alors que de nombreux cantons présentent des déficits alarmants.

Le report des investissements non réalisés à des exercices postérieurs se heurte au fait qu'il n'est légitime de transférer que la part autofinancée de ceux-ci : en l'occurrence 10,6 millions de francs sur les 22 millions de francs manquants. La LFinEC pourrait être corrigée dans ce sens à l'avenir (voir également le chapitre 4 du présent rapport).

La dette reste stable à 1,8 milliard de francs en 2020, après une hausse de 355 millions de francs en 2019. La charge de 22 millions de francs que font peser ses intérêts sur les comptes est contenue par la baisse du taux moyen (1,24%).

## **2.4. Programme d'impulsion et de transformations**

L'état de situation du programme d'impulsion a été présenté à la COFI lors de sa séance du 30 mars 2021. Malgré la pandémie, la plupart des programmes prévus ont aujourd'hui débuté, même si leur état d'avancement est inférieur aux attentes. Il faut aussi rappeler que certaines mesures visent à subventionner les activités de partenaires tiers, or le temps de mise en route et de facturation à l'État implique un décalage du décaissement effectif.

Dans le domaine de la santé, certains dossiers ont effectivement pris du retard compte tenu de la situation sanitaire. Le programme lié aux EMS reste toutefois réaliste.

Finalement, une analyse de l'état des dépenses et de la pertinence des enveloppes envisagées, sous l'angle de la sortie de crise, sera faite en début de législature.

## **2.5. Transversalité**

Dans le cadre d'une relance de l'économie et de l'organisation des départements de la prochaine législature, la séparation du SEMP et du NECO au sein de deux départements différents a suscité une discussion sur la transversalité des interactions entre les services de l'État. Or le NECO entretient depuis longtemps de très intenses collaborations, non seulement avec le SEMP, mais aussi avec d'autres services hors de son département. Ces liens transversaux seront encore accentués dans les années à venir, puisque de nombreuses thématiques engagent des partenariats vastes entre départements. L'accompagnement des entreprises, par exemple, fait appel à l'aménagement du territoire (SAT) et au domaine de la domiciliation du DDTE, au service des contributions (SCCO) du DFS, au domaine du développement de l'apprentissage relevant du futur Département de la formation, de la digitalisation et des sports (DFDS). Par ailleurs, il semble incontournable de préserver une collaboration étroite entre le SEMP et l'action sociale au sein du futur Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS).

La séparation du service des sports de celui de la culture et son intégration au Département de la formation, de la digitalisation et des sports (DFDS) se justifient par la coordination entre scolaire et parascolaire, les programmes sports-études et la préparation de la journée continue à l'école.

## **2.6. Revue globale par départements et services**

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

#### **Ministère public (MP)**

Le déménagement du Ministère public à La Chaux-de-Fonds a eu pour conséquence le départ de 4 collaborateurs/trices du greffe (dont 2 à temps partiel), pour un total de 3 EPT sur 24. Les départs mentionnés relèvent probablement de difficultés organisationnelles personnelles liées au nouveau lieu de travail, mais le chef du département n'a jamais eu connaissance d'une problématique liée aux ressources humaines autre que celle traitée pour le site de Boudry.

## **Service des finances (SFIN)**

Les commissaires se sont inquiétés de l'évolution des revenus externes (péréquation fédérale, part aux bénéficiaires de la BNS) dans les années à venir. La péréquation intercantonale (RPT) verra la part liée aux cas de rigueur baisser de 5 millions de francs par année durant 15 ans, pour un total d'environ 70 millions de francs. Durant une année ou deux, cette baisse pourra être compensée par une amélioration de la part de la contribution basée sur l'indice de ressources, celui du canton ayant fortement baissé de 90 points à 82,5 points. En 2020, 70 millions de francs supplémentaires par rapport aux comptes 2019 ont ainsi pu être mis au budget. Les transferts intercantonaux étant liés à la démographie, baissière dans notre canton en comparaison suisse, et à la conjoncture, actuellement en berne, les montants péréquatifs devraient décroître. Les revenus extraordinaires de la BNS s'élèvent cette année à 39 millions de francs par rapport au budget.

Enfreindre les règles du dispositif de maîtrise des finances tout en dotant la réserve de lissage de 6,7 millions de francs a paru paradoxal à certains commissaires. Mais, contrairement à la réserve de politique conjoncturelle, l'attribution à la réserve de lissage des recettes fiscales est automatique et ne dépend pas d'appréciations politiques. Cette automaticité est conforme à la volonté exprimée par le Grand Conseil, même s'il y a un côté un peu artificiel à alimenter une réserve en entraînant le non-respect d'un critère du mécanisme du frein à l'endettement.

Concernant la gestion de la dette, actuellement, des intérêts négatifs sont facturés dès le premier franc. L'État possède une centaine de comptes et CCP de trésorerie gérés par les services. Le SFIN va centraliser la gestion de ces comptes afin de minimiser les coûts facturés par les instituts financiers.

Si la charge de la dette est explicite dans les comptes, le coût pondéré du capital et le retour sur investissement (ROI) ne sont pas indiqués. Or le ROI ne peut pas être simplement calculatoire en économie publique, puisque le bénéfice que retire la population des investissements de l'État n'est pas uniquement monétaire, mais relève de la cohésion sociale, de l'absence de heurts sociaux, du sentiment de sécurité, etc. Une cellule de gestion des investissements sur le long terme sera chargée d'établir une planification des investissements pour gérer au mieux la trésorerie. Le ROI sera alors systématiquement calculé pour les investissements qui le permettent.

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

Suite à la fraude détectée en 2015 au SCCO, l'assainissement du système de comptabilisation financière des comptes du SCCO progresse d'année en année, mais ne permet pas encore de tirer une image absolument fidèle de la situation. Les applicatifs du SCCO sont obsolètes et doivent être réécrits. En outre, les bases de données alimentées par ces applicatifs n'ont jamais été historiées ni épurées. Il y a donc 30 ans de mouvements dans ces logiciels. Le cumul de la complexité informatique, du volume des transactions et de l'absence d'historisation provoque des recherches particulièrement laborieuses, qui ne peuvent pas être effectuées par les utilisateurs métiers, mais uniquement par le SIEN. Aujourd'hui, la base de données, tant pour les personnes physiques (PP) que pour les personnes morales (PM), a été créée. Les transactions 2020 ont toutes été reprises et contrôlées et l'historique des anciennes tables est en cours d'analyse. La situation sera normalement propre pour les comptes 2021.

## **Service des bâtiments (SBAT)**

Le recours massif au télétravail induit par la pandémie pourrait avoir une influence sur les surfaces de bureaux nécessaires à l'administration. Le projet Vitamine, portant sur le regroupement et la relocalisation de l'administration, permet d'imaginer une nouvelle manière de travailler en tenant compte du taux et du type d'activité, avec pour objectif d'attribuer une place de travail à une activité et non plus à une personne. Le Conseil d'État élaborera prochainement une directive concernant le télétravail, avec la volonté de tirer les conséquences de l'expérience réalisée durant la pandémie, tout en codifiant les conditions dans lesquelles le télétravail est réalisé.

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

La dotation de la Fondation Urgences Santé (FUS) était budgétée à hauteur de 2,6 millions de francs, or seuls 2,2 millions de francs ont été dépensés. Après une augmentation régulière des charges, liée notamment à la prise en charge des transferts inter-sites durant les premières années du contrat des urgences préhospitalières, un ajustement des structures de la FUS a conduit à une deuxième série d'adaptations. Depuis quelques années, le système est stabilisé.

## 2.6.2. Département de la justice de la sécurité et de la culture (DJSC)

La commission salue l'évolution considérable des rapports du Conseil d'État sur le budget et sur la gestion financière, qui apportent désormais de nombreux détails sur les missions et activités des services.

Au niveau du fonctionnement global du département, les péréorations majeures proviennent de l'augmentation de charges et de la baisse de recettes pour le service d'accompagnement et d'hébergement de l'adulte (SAHA), le service de la justice (JUST) et la Police neuchâteloise (PONE), ainsi que de la baisse des émoluments au service des poursuites et faillites (SEPF). Des améliorations sont constatées sur certains biens, services et autres charges d'exploitation. Malheureusement, les péréorations sont largement plus importantes que les améliorations.

Concernant les investissements, certains ont été reportés, notamment à la PONE, en raison de la difficulté de mener à bien les projets dans un contexte de pandémie.

La crise a toutefois également eu des effets positifs, notamment en stimulant les discussions avec les acteurs culturels.

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

Le système de comptabilisation de l'assistance judiciaire a été modifié à la demande du CCFI. Dorénavant, les bénéficiaires sont considérés comme des débiteurs et un du croire a été créé en contrepartie. Le suivi des débiteurs engendre un surcroît de travail de 20%.

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

En matière de gestion du personnel, les provisions à hauteur de 9 millions de francs pour vacances reportées ou heures supplémentaires engrangées ont pris une envergure inédite en 2020, et les cadres devront s'assurer que cette situation se régularisera dans les années à venir. Cette situation provient essentiellement de deux sources :

- La première est la crise sanitaire : il a été accordé au personnel la possibilité de reporter une semaine de vacances supplémentaire à l'année suivante ;
- La seconde est la conséquence de la répartition des vacances de fin d'année sur l'une ou l'autre année civile du corps enseignant.

La possibilité actuelle de reporter un droit aux vacances annuel complet sur l'année suivante est déjà très satisfaisante en termes de souplesse. Si, en raison des exigences de l'employeur ou pour des motifs justifiés par la crise, le/la collaborateur-trice ne peut réellement pas prendre de vacances, il peut lui être exceptionnellement accordé de reporter des vacances au-delà de son droit annuel. Dans de très rares cas, notamment en fin de carrière, il arrive que l'État paie les heures non reprises, toutefois, la récupération du temps de repos est toujours privilégiée.

### **Police neuchâteloise (PONE)**

Le nombre restreint de candidat-e-s se voyant intégré-e-s à l'école d'aspirant-e-s est déterminé par un numerus clausus qui ne retient que les 15 à 18 meilleur-e-s candidat-e-s requis-es par le renouvellement de la troupe. Pour l'heure, le nombre et la qualité des candidatures se présentant à l'examen étant encore suffisants, il n'est pas envisagé d'abaisser les exigences.

Une recrudescence des actes de délinquance est ressentie dans certaines communes frontalières et est imputée par certains à la baisse des prestations de police et à une réduction de l'encadrement social. Néanmoins, il n'y a, dans les faits, pas de réduction drastique des prestations d'encadrement social, ni de réduction des effectifs policiers. Ces derniers sont mobilisés en fonction des événements qui surgissent (par exemple, opération Litto), ce qui engendre forcément des bascules d'effectifs pouvant faire ressentir, ponctuellement, une baisse de présence policière à d'autres endroits.

Heureusement, l'effectif important des douanes permet de soutenir la police, notamment en cas de braquages et de cambriolages. Des patrouilles mixtes sont parfois organisées et la collaboration est excellente. Il s'agit d'ailleurs d'un argument en faveur de l'installation du futur centre douanier dans notre région, pour lequel un contact direct et régulier est entretenu avec la Confédération.

La police a monté une opération de lutte contre les affrontements entre bandes de jeunes. Si ce phénomène est inquiétant et que la délinquance des mineurs est en hausse depuis deux ans, celle-ci est encore largement plus basse qu'en 2011.

## **Fonds de la protection civile régionale (PCI)**

Le fonds de la protection civile régionale (PCI) permettra, dès janvier 2022, une baisse des contributions des communes de 14 francs par habitant à 13,5 francs, pour une économie de 90'000 francs.

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

Les comptes entrent dans l'enveloppe attribuée par le budget 2020. Les activités qui n'ont pas pu être déployées en raison de la pandémie ont donné lieu à une baisse des dépenses. Le travail a été particulièrement soutenu, notamment en termes de coordination intercantonale. On continue de constater des foyers épidémiques actuellement dans les écoles neuchâtelaises. Certains cercles scolaires ont dû recourir à l'enseignement à distance. La situation est toutefois sous contrôle et les vacances d'été permettront de casser les chaînes de transmission du virus.

## **Rapport succinct de l'Université**

La baisse de la subvention fédérale mentionnée dans le rapport d'activités succinct de l'Université de Neuchâtel est liée à une baisse du forfait dans certains domaines. Il n'y a pas de baisse du nombre d'étudiants. Dans un souci de transparence comptable, l'Université aurait souhaité pouvoir comptabiliser certaines charges et recettes à caractère exceptionnel – comme les effets de la Covid-19 – dans la rubrique « charges/recettes extraordinaires » pour pouvoir les distinguer de l'activité ordinaire. Mais, du fait des directives précises et restreintes du MCH2 quant à l'usage de cette rubrique, elle s'est conformée aux recommandations suivies d'ailleurs par tous les services.

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

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

Pour bénéficier à 100% de la subvention du fonds pour l'aménagement du territoire destiné au versement d'indemnités pour expropriation matérielle, les communes sont appelées à mettre en place leurs plans d'aménagements locaux d'ici à début 2024.

Le mandat confié à Pro Infirmis porte sur l'évaluation du respect de la LHAND dans le domaine de la construction au sens large. Ce mandat existe depuis plusieurs années et vient en sus du poste spécialisé créé au sein du service des transports.

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

En 2022, le pronostic d'utilisation des transports publics prévoit une baisse de fréquentation de 10%. Il a donc été demandé aux entreprises de transport de se baser sur ce chiffre pour maintenir une offre cohérente sur l'ensemble du territoire cantonal.

Le montant de 6,8 millions de francs bruts prévu pour les transports publics en 2020 sera probablement suffisant (les décomptes définitifs des entreprises de transport ne sont pas encore tous parvenus au département). Concernant 2021, le taux d'utilisation des transports publics est plus faible qu'escompté. Les recettes seront donc plus basses que budgétées. Les chiffres définitifs pourront probablement être un peu améliorés grâce à un possible reliquat de la dissolution des réserves des entreprises de transport.

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

Le déploiement de la politique énergétique et climatique dans les prochaines années requerra certainement des ressources supplémentaires au sein du service. Celles-ci seront en principe autofinancées par les émoluments. Le plan climat nécessitera des efforts, des investissements et un accompagnement accru pour l'adaptation des entreprises et des particuliers aux enjeux du changement climatique.

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

Les mesures d'aménagement au Creux-du-Van, prévues au budget 2020, ont bel et bien été effectuées. Leur financement a toutefois été assuré par le crédit d'engagement « Convention-programme Nature 2020-2024 ». À noter que ces mesures d'aménagement concernaient la mise en place de la signalisation pour les secteurs interdits d'accès au bord du mur du Creux-du-Van. Le canton doit attendre les décisions du Tribunal fédéral pour la mise en place du plan d'action cantonal (PAC) du Creux-du-Van et pour poursuivre son engagement.

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

La bonne gestion du département durant cette année de crise a été relevée, notamment en lien avec la réallocation des ressources dans les domaines stratégiques et avec l'activation des leviers fédéraux à disposition.

Les signaux vers une sortie de crise sont encourageants. On note que 26% des entreprises réalisent un meilleur exercice en 2020 que les années précédentes. Neuchâtel a échappé aux deux pics d'inscriptions au chômage constatés dans le reste de la Suisse romande, grâce à la responsabilité sociale des employeurs cantonaux, mais également à l'intervention rapide des services de l'emploi, de l'économie et du secrétariat général auprès des acteurs économiques. Beaucoup de places vacantes se retrouvent actuellement sur le marché de l'emploi. Néanmoins, les capacités d'investissement des entreprises industrielles sont en baisse, le secteur hôtelier est encore à l'arrêt, et ceux de l'événementiel et du tourisme, notamment d'affaires, sont à la peine.

Le filet social a tenu bon et l'évolution de la facture sociale est maîtrisée, même si la marge de manœuvre reste faible en raison de la réduction des normes d'aide sociale appliquées ces dernières années. Néanmoins, des dégâts psychosociaux sont visibles et le redémarrage se doit d'être inclusif.

Le CNIP a trois clients représentant la presque totalité de son chiffre d'affaires (SEMP, office AI NE, office AI VD). La répartition est d'environ 50% pour le SEMP et de 25% pour chaque office AI. Depuis la baisse drastique du mandat de prestations de base confié par l'État, l'institution a fait un grand travail de compression des coûts et a gagné en agilité pour s'adapter aux besoins de l'industrie. Elle parvient désormais à équilibrer ses comptes grâce à la seule vente de ses prestations, alors même qu'elle doit disposer d'équipements lourds pour couvrir les métiers de l'industrie.

Le programme Ecoprox a reçu 37 projets candidats pour son deuxième appel à projets, dont 8 seront soutenus pour 166'000 francs ; 13 projets avaient été soutenus pour 300'000 francs lors du premier volet en 2019. Le montant total de 800'000 francs sur cinq ans de ce programme, quoique modeste, est surtout appelé à créer une dynamique d'encouragement à l'entrepreneuriat de proximité.

Les problèmes rencontrés dans l'encadrement par des sociétés privées de sécurité du centre fédéral de requérants d'asile de Perreux n'ont pas de répercussions financières ou organisationnelles pour le canton et ne sont pas à mettre en lien avec le SMIG. Le canton est par contre associé à certaines réflexions menées par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) pour imaginer d'autres modèles de fonctionnement des centres fédéraux moins basés sur la sécurité privée, en raison de l'expérience neuchâteloise en la matière. En effet, depuis plusieurs années, le canton a abandonné avec succès toute intervention de prestataires de sécurité dans ses centres. Bien que le contexte des centres fédéraux diffère quelque peu (durée de séjour, perspectives des personnes hébergées), le SEM a lancé des projets pilotes pour maximiser l'encadrement social et diminuer l'encadrement sécuritaire.

Le subventionnement par la Confédération des prestations complémentaires (PC) des personnes financièrement précaires ne dépend pas du type de la prise en charge, en institution ou à domicile. Il est donc clair que la planification médico-sociale joue dès lors un rôle clé et le maintien à domicile est à privilégier. Ce mécanisme a permis d'absorber une bonne partie de la hausse des PC durant les dernières années ; cette hausse est également compensée par l'augmentation du seuil des loyers reconnus par les PC. Toutefois, même si la tendance générale est positive au niveau du subventionnement, le taux a par contre subi une diminution découlant de bascules intervenues entre SPAJ, SASO et PC. L'effet est globalement positif pour l'État.

En ce qui concerne les personnes séjournant dans les homes, l'introduction de la systématisation du dépôt de demande d'allocation pour impotent représente une nouvelle manne de l'AVS et une économie de moyens pour le canton. Les chiffres du PFT pour cette charge de transfert sont les suivants : BU22 80 millions de francs ; BU23 81 millions de francs ; BU24 81 millions de francs ; BU25 82,5 millions de francs. Cette évolution provient principalement du vieillissement de la population, la croissance étant atténuée par le maintien à domicile et la réforme fédérale des PC.

Le mécanisme dynamique mis en place pour contrecarrer les effets de seuil dans les subsides d'assurance-maladie est désormais inscrit dans la loi d'introduction de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal). Toutefois, les primes LAMal tendant à augmenter, des arbitrages politiques sont régulièrement nécessaires. La marge de manœuvre est faible si l'on veut à la fois éviter les effets de seuil et les incitations négatives et assurer le respect du droit fédéral, le

mécanisme actuel étant justement calibré de manière restrictive pour assurer le respect des objectifs et pas davantage.

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

#### **3.1. Autorités**

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

La sous-commission des finances (SCOFI) du Département des finances et de la santé (DFS), accompagnée de la sous-commission de gestion (SCOGES), s'est réunie le 30 avril 2021 pour examiner les comptes 2020 des autorités et du département. La séance s'est déroulée en présence du chef de département du DFS, de son secrétaire général, de sa responsable financière ainsi que des chefs de service des SFIN, SCCO, SCSP, SBAT, SIEN et des représentants (secrétaire général, juge au Tribunal d'instance, juge au Tribunal cantonal et responsable financière du pouvoir judiciaire) des autorités judiciaires (AUJU).

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

La sous-commission ne formule aucune remarque.

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

La sous-commission ne formule aucune remarque.

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

La sous-commission ne formule aucune remarque.

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

Traité dans les généralités (point 3.7.1).

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

Les comptes 2020 n'appellent pas de remarques.

La commission a repris diverses questions posées en 2020 quant à l'organisation, à un dysfonctionnement et aux ressources humaines.

##### ***Ressources humaines***

Le problème concernait surtout le taux d'absentéisme en 2018 et 2019, qui demeure en 2020. Différentes mesures ont été prises : ré-augmentation des taux d'activité de certaines fonctions qui avaient été diminués, création d'une fonction de secrétaire itinérant pour combler les manques, lancement d'un projet de revalorisation du personnel judiciaire. Ainsi, si les AUJU sont toujours « à flux tendu » et que l'absentéisme existe toujours, des mesures ont été prises et d'autres sont en cours de réalisation.

##### ***Durée des procédures***

Une enquête de satisfaction a montré qu'il y a des attentes à ce niveau ; pour améliorer cela, il faudrait prévoir les moyens adaptés. La commission administrative des autorités judiciaires (CAAJ) assure une surveillance du personnel judiciaire, notamment sur les greffes ; la surveillance des magistrats est du ressort du Conseil de la magistrature, tout comme la question de la durée des procédures. Si la CAAJ et le Conseil de la magistrature estiment que la durée des procédures tend à s'allonger en raison d'un manque de personnel, ces deux entités demanderont une dotation supplémentaire en personnel. La question du nombre de magistrats est réglée dans la loi et est donc du ressort du Grand Conseil.

### ***Prescription***

Il semble qu'un certain nombre de cas pénaux qui auraient dû être jugés soient arrivés à prescription, les dossiers n'ayant pas été traités à temps ; cela peut induire une perte de revenu, dans les cas où ces personnes auraient dû être condamnées. À propos de prescriptions concernant le droit pénal, à un moment donné, il y a eu certaines difficultés qui n'étaient pas que du ressort de l'ordre judiciaire, mais qui concernaient également le service de la justice et le service du contentieux, dans les conversions d'amendes. Au-delà de cet élément, si on peut avoir le sentiment que les procédures s'allongent, il ne semble pas que des affaires soient touchées par la prescription en raison de la lenteur de la justice neuchâteloise.

### ***Criminalité économique***

Le risque que les dossiers ne traînent n'est pas plus élevé. Souvent, les instructions à caractère économique sont plus complexes que les autres et comprennent une plus grande masse de documents. Cependant, des ressources supplémentaires ont été allouées : un poste d'analyste financier a été créé. Il ne s'agit pas du gros de l'activité délictuelle dans le canton.

### ***Détention pénale des mineur-e-s***

Il y a un manque d'établissements, notamment en ce qui concerne les jeunes femmes. L'égalité des genres au niveau de la criminalité des mineur-e-s n'existe (heureusement) pas encore : il y a plus de jeunes criminels hommes que de jeunes criminelles femmes. La problématique se situe au niveau romand, et non neuchâtelois, avec un problème de places au niveau intercantonal. Cela n'influence pas les sanctions : les juges ne déterminent pas la sanction infligée à un-e mineur-e en fonction de la place disponible.

### ***Curatelles***

On tend vers une augmentation du nombre de curatelles à cause de la crise de la Covid-19. Premièrement, le suivi social dont bénéficient certaines personnes a été fortement mis à mal par le confinement : ces personnes ont parfois besoin d'une aide de curatelle. Deuxièmement, la population vieillit, le modèle familial évolue et la solidarité familiale diminue, ce qui fait que davantage de personnes ont besoin d'une aide.

### ***Justitia 4.0***

Ce projet très important vise à numériser les dossiers judiciaires, afin d'obtenir un flux direct entre tous les intervenants impliqués dans une affaire. Cela va nécessiter des investissements financiers importants.

### ***Gestion de la relève***

La question est délicate, car la nomination de la relève dépend du Grand Conseil. Les candidats sont libres de se présenter ou non, la commission judiciaire fait des recommandations et le Grand Conseil peut les suivre ou non. La commission législative se réunit le 4 mai 2021 à ce sujet. La gestion de la relève est essentiellement entre les mains du Grand Conseil : les AUJU peuvent offrir un appui, souligner ce qui est important au niveau des processus, mais, au final, c'est le Grand Conseil qui décide.

Au niveau de la magistrature, plusieurs procureurs assistants ont pu être nommés magistrats : une filière de progression existe. Pour le personnel judiciaire comme les greffes, beaucoup de chemin reste cependant à faire concernant les possibilités de progression : la question sera notamment traitée par le projet de revalorisation de la fonction judiciaire. Pour l'instant, il n'existe qu'un niveau de secrétariat au sein des greffes (classe 4), sans progression possible.

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

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

#### ***3.7.1. Généralités***

L'impact financier de la pandémie de la Covid-19 est estimé à 97,6 millions de francs sans les impacts sur la fiscalité directe, en recul de 34,4 millions de francs par rapport au budget.

Dans cette crise pandémique inédite, le gouvernement a réussi à présenter un résultat final avec un excédent de revenu de 800'501 francs, ce qui est à saluer et à féliciter.

Le résultat d'exploitation est négatif de 60,6 millions de francs. Le résultat financier se monte à 46,8 millions de francs et le résultat extraordinaire à 14,6 millions de francs. Quatre effets positifs ont permis d'améliorer le compte de résultats 2020 de près de 80 millions de francs, tout particulièrement le bénéfice de la BNS, supérieur au budget de 41,1 millions de francs, et la part cantonale à l'impôt fédéral direct (IFD), qui surpasse le budget de 26 millions de francs.

L'augmentation de l'endettement a été limitée par le faible niveau d'investissement, en retrait de 45 millions de francs par rapport au budget. Pour la première fois, une réserve de 6 millions de francs au nom des mécanismes de lissage a été constituée, portant la réserve totale à 106 millions de francs.

Le tableau des charges nettes selon la classification fonctionnelle (tome 1, p. 22) affiche le résultat 2020 et les variations par rapport au budget 2020 et aux comptes 2019. La page 23 informe sur la répartition de l'argent public par des illustrations qui montrent comment 100 francs sont répartis et quels secteurs sont financés (par exemple, 28 francs sur 100 pour la santé).

La présentation du rapport est très intéressante, la comptabilité analytique semble bien aboutie.

Pour un résumé des éléments importants concernant le DFS, voir le rapport de gestion financière, tome 2, p. 66-129. Sous réserve du service des communes (SCOM), l'ensemble des services du DFS ont été fortement impactés par la crise sanitaire en 2020. Si on a beaucoup vu les autorités sanitaires et politiques monter au front, en réalité, 95% des entités de l'administration cantonale ont résumé l'année 2020 comme étant « l'année Covid-19 ».

La crise a été un véritable tsunami pour les collaborateurs et collaboratrices du secrétariat général du DFS. Le service cantonal de la santé publique (SCSP) a bien évidemment été largement impacté. Le service financier (SFIN) a essayé d'identifier les impacts de la crise sanitaire sur la cinquantaine de services de l'État et a mobilisé de très grands moyens à cet égard. On relève un important appui de l'office d'organisation (OORG) pour gérer la crise : une collaboratrice a passé presque une année en soutien aux activités de l'état-major. Au service des contributions (SCCO), les impacts se voient à la fois au niveau financier et dans les relations avec les contribuables ; plusieurs mesures ont dû être prises pour permettre à ces derniers de « respirer » et le SCCO a suspendu toute une série de processus. Le service des bâtiments (SBAT) a « prêté » des collaborateurs et collaboratrices, mis à disposition des bâtiments et recherché des locaux dans le cadre de la gestion de crise. Enfin, le deuxième – voire le premier – service le plus impacté a été le service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) : il a dû mettre en place le télétravail pour toute l'administration cantonale, ce qui a demandé des infrastructures particulières et a mobilisé les collaborateurs et collaboratrices quasiment jour et nuit. En effet, pour toute décision prise, il faut à chaque fois mettre en place un appui informatique, en soutien à la vaccination, aux centres de tri, à la traçabilité, etc.

Pour l'ensemble des entités, 2020 est donc l'année Covid-19, même si on pourrait aussi citer d'autres éléments : mise en œuvre de la réforme fiscale, digestion de la fusion entre le SIEN et le centre électronique de gestion (CEG), etc. Pour le service des communes (SCOM), un important point à relever est la préparation d'un rapport sur les charges géo-topographiques dans le cadre du système de péréquation financière intercommunale.

### ***Résultat général des comptes***

L'année 2020 est caractérisée au niveau des recettes par 15 millions de francs de mieux que prévu pour l'impôt des personnes physiques (PP) et par 15 millions de francs de moins bien que prévu pour les impôts fonciers/immobiliers. Pour les PP, ce résultat s'explique, d'un côté, par l'influence positive des bordereaux soldes de l'année 2019 (durant laquelle les revenus étaient encore bons) et, de l'autre, par le fait que l'introduction de la réforme fiscale au 1<sup>er</sup> janvier 2020 a induit une augmentation de l'imposition des dividendes au niveau fédéral : plusieurs propriétaires d'entreprises ont sorti des dividendes en 2019 pour profiter de la dernière année d'imposition réduite. Cela produit une amélioration assez marquée des comptes 2020. En revanche, on relève un immense ralentissement de l'activité du marché immobilier, ainsi qu'une diminution d'un peu plus de 30 millions de francs de l'imposition des personnes morales (PM), qui résulte à la fois de la réforme fiscale et de la crise sanitaire. Enfin, l'impôt fédéral direct (IFD) apporte une bonne surprise : la part cantonale à l'IFD dépasse le budget de 26 millions de francs ; une réduction du produit de cet impôt est cependant attendue en 2021-2022.

### ***Charges exceptionnelles liées à la Covid-19***

Presque l'intégralité a été comptabilisée dans des provisions. C'est important, car les effets sur la trésorerie sont décalés dans le temps. Les charges réelles justifiées seront calculées par les institutions qui ont subi ou subiront des pertes. Dès lors, l'utilisation des provisions est subordonnée

à des décomptes qui doivent encore intervenir. Il y a environ 90 millions de francs de provisions liées à la Covid-19 au bilan du 31 décembre 2020.

### ***Charges nettes de la santé, selon la classification fonctionnelle***

Elles sont supérieures au budget de 65,2 millions de francs, soit 17,6% (tome 1, p. 22), avec des charges nettes de transfert de 53 millions de francs (tome 1, p. 31).

### ***Emplois équivalents plein temps (EPT)***

Dans le tableau des effectifs du personnel par département (tome 1, p. 27), le DFS est le département avec le plus grand déficit en EPT par rapport à son potentiel budgété (écart : -28,26), alors que les services du DFS sont très surchargés. C'est une préoccupation récurrente. Il n'y a pas de volonté de serrer la vis, il s'agit plutôt d'imprécisions de gestion. Plusieurs phénomènes expliquent la situation : au SBAT, il y a eu une grosse croissance des effectifs ces dernières années et de nombreux départs en retraite/maladie ainsi que des décès, qui se sont additionnés ; cette série de phénomènes extraordinaires qui se sont cumulés explique une partie des écarts. Au SCCO, il y a en permanence un volant de postes vides ; cependant, sur une année, très peu de postes uniques restent vides toute l'année : il s'agit plutôt de tournus, avec des engagements courts, des départs et des postes supplémentaires. Au SIEN, il y a par contre de véritables difficultés de recrutement, car ces métiers sont très recherchés actuellement. Au SCSP, les vannes ont été ouvertes vu l'urgence de la crise.

### ***Temps partiel***

Il y a toujours une grosse différence entre l'engagement des femmes et des hommes. Plusieurs questions se posent, sur l'évolution, les causes, la présence dans toute l'administration ou dans certains secteurs, la situation dans les institutions paraétatiques.

L'intention politique est de pousser vers des recrutements qui permettent la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, aussi bien pour les femmes que pour les hommes, y compris dans les rôles d'encadrement. Cependant, le constat est fait, par exemple dans les métiers de l'informatique, que le recrutement de femmes reste minoritaire, de même que le temps partiel. Il y a aussi une ségrégation entre métiers (les métiers administratifs sont par exemple plutôt occupés par des femmes). Finalement, les modèles familiaux font que les demandes de travail à temps partiel sont aujourd'hui encore plutôt féminines. Des progrès ont néanmoins été faits au SBAT, où il y a passablement de femmes cheffes de projet/architectes. Néanmoins, on voit moins de différences concernant le temps partiel entre hommes et femmes dans la nouvelle génération.

### ***Engagement d'experts au SIEN***

Cela fait plusieurs exercices que la difficulté est relevée et on peut imaginer que cela a des incidences sur le fonctionnement du service. Malheureusement, dans le domaine informatique, l'appel d'air risque de durer. Le virage numérique actuellement pris partout représente un défi énorme : il faut numériser l'activité, l'accès aux prestations, etc. Cela implique de reprendre tout le système de gestion pour le mettre au service d'une organisation qui fournit des prestations numériques, et non plus des prestations au guichet ou par envoi postal. Tout le processus de production de la prestation doit être revu ; derrière, on recherche des informaticiens dans tous les domaines. La seule réponse aux difficultés d'engagement passe par la formation et l'offre de meilleures conditions de travail. Pour le SCCO, vu les enjeux et la complexité croissante des questions fiscales, il est difficile de trouver dans le canton les personnes qui disposent des compétences nécessaires. Peut-être faudra-t-il à l'avenir mutualiser les ressources entre cantons pour se partager des spécialistes très qualifiés dans le domaine fiscal, qui manquent actuellement.

### ***Effet de la crise sur le personnel de l'État***

La gestion de la crise a exigé des efforts considérables. On peut s'inquiéter de savoir si les personnes tiendront le coup sur la durée, avec un État qui fonctionne en mode gestion de crise, mais aussi normalement. On ne peut pas vraiment dire que l'État a fonctionné en mode Covid-19 tout en continuant normalement à côté. Il y a plutôt eu des phases. En mars 2020, dans une première phase, l'activité normale a quasiment été arrêtée au profit de la gestion de la crise, que l'on pensait durer deux ou trois mois. Dans une deuxième phase, comme la crise a perduré, il a fallu continuer de la gérer, tout en remettant en route l'activité normale. Les deux systèmes (crise et activité normale) ont à ce moment-là été menés en parallèle. Puis, dans une troisième phase, une part des interlocuteurs a oublié qu'il y avait encore la crise ; l'accent a été mis sur l'activité normale, avec l'impatience de rattraper ce qui avait pris du retard. Donc, effectivement, c'est un vrai défi de tenir sur la durée. Il sera impossible de continuer à ce rythme, sauf à considérer que la gestion de la crise doit devenir une prestation de l'État en tant que telle, avec des ressources dédiées. Il est

impossible de continuer en gérant la crise en plus du reste, avec les mêmes ressources qu'avant ; cela crée de la surcharge et des actions menées dans l'urgence. Pour ces raisons, le Conseil d'État voudrait à l'avenir normaliser la gestion de la crise. Par ailleurs, le DFS est un département qui planifie en général sur le long terme et pour lequel cette planification est très importante (contrairement, par exemple, au DEAS, habitué à réagir rapidement). Or cette logique a été bouleversée par la gestion de la crise. La faculté d'adaptation du département et de l'administration en général est cependant impressionnante. Il n'en demeure pas moins qu'il y a une grande fatigue : en 2020, de nombreuses heures supplémentaires et des vacances se sont accumulées. Finalement, les autorités sont entrées dans un mode où la gestion de la crise ne s'arrête jamais : il est impossible de souffler et d'avoir de véritables temps de repos. Trois consultations fédérales ont encore été lancées ces derniers temps en lien avec la gestion de la crise : cela crée énormément de travail. À terme, il ne sera plus possible d'y arriver : travailler dans l'urgence avec des éléments de masse, des attentes énormes, des surcharges de travail et une importante présence médiatique, tout en continuant d'essayer d'inspirer confiance, risque de finir par mener à des erreurs, à une perte de confiance et à un point de rupture. On atteint des limites sur la capacité des autorités et des administrations à faire le travail sans prendre des risques énormes, aussi au niveau de la crédibilité des institutions.

### ***Audit des comptes 2020***

Le contrôle cantonal des finances (CCFI) a émis une opinion avec réserve (tome 1, p. 21). Dans la structure des comptes du SCCO, un volet touche le compte de résultats (revenus fiscaux) et un volet touche le bilan. Les mouvements du bilan sont alimentés par les mouvements de trésorerie : c'est là qu'il y a un problème et une multiplicité de comptes dont les informations doivent être vérifiées. Le service doit travailler avec des systèmes devenus obsolètes avec le temps et avec de vieilles bases de données qui sont tellement immenses qu'il n'a plus la main sur ces informations. Le but est évidemment de reprendre la main, mais le problème est que seul un informaticien qualifié peut extraire ces données avec des requêtes programmées manuellement ; cela représente 23 millions d'écritures comptables par année fiscale et il y a 25 ans d'historique à retracer, sur deux types de cas. Quand il y a eu la fraude, certaines informations ont été falsifiées ; il faut donc retravailler les bases de données individuellement, dans tous leurs détails, pour pouvoir reconstituer la base comptable. Le service a essayé, mais cela a failli faire « planter » les machines ; il a donc fallu trouver des astuces pour reprendre ce type d'informations et pouvoir gérer ce genre de données par les utilisateurs métiers. Un autre problème est que les outils métiers du SCCO ne sont pas interfacés avec SAP, ce qui implique de transférer toutes les données manuellement dans la comptabilité. Les tables actualisées viennent d'être mises à disposition du SFIN, qui pourra maintenant travailler sur cette reconstitution.

La réserve du CCFI indique que les comptes 2020 au bilan sont non justifiés, comme en 2019. Cependant, des progrès ont été faits entre-temps et différents comptes d'impôts pas encore justifiés l'an dernier le sont maintenant (débiteurs impôts, impôts anticipés, impôts directs en faveur des communes, fonds des PM, etc.). Enfin, une dizaine de comptes de passage posent encore problème au CCFI. S'il existe un actif non justifié au bilan, la décision de le mettre à zéro est prise : c'est un principe de prudence appliqué dans les comptes, qui évite d'améliorer le résultat de manière fictive. Ainsi, il n'y a pas de risque de surévaluer le bilan ou d'améliorer le résultat fictivement. Finalement, la solution développée actuellement est temporaire : l'objectif final est de passer la perception de l'impôt dans SAP. Une fois que le système de perception sera dans SAP, il n'y aura plus ce genre de problème et le système sera sécurisé.

### ***Danger de malversations ou de fraude***

Il y a davantage de risques qui ne sont pas directement liés à la fraude, comme le fait d'avoir des systèmes qui plantent du fait de l'obsolescence. Les risques d'erreurs et les limites des systèmes informatiques sont plus inquiétants que le risque de fraude. Celui-ci existe, même s'il n'est pas énorme. D'abord, la fonction finance, trop décentralisée, permet des décaissements hors de contrôle du SFIN ; le tir est cependant en train d'être corrigé par une meilleure gestion de la trésorerie au sein de l'État. Il y a aussi un problème informatique : dans SIGE, on a voulu exploiter les procédures de validation électroniques, mais c'est d'une complexité telle que l'on peut parfois considérer ces demandes de validation comme de l'hameçonnage et que certaines personnes valident sans réfléchir. Il faut créer au moins un point de contrôle fort pour éviter de valider ce qui ne doit pas l'être. Le troisième point est la complexité informatique, avec différents systèmes mis en place non interfacés à SAP, où la validation des paiements peut se faire dans différents écrans et types de transactions : le SFIN n'a aucune maîtrise à cet égard.

### **Participations dans des groupes électriques**

Certaines se situent au patrimoine administratif (PA), d'autres au patrimoine financier (PF), par exemple Groupe E. Ces participations ont fait l'objet de discussions au Conseil d'État. Certains arguments plaident en faveur de l'inscription au PF et d'autres en faveur de l'inscription au PA. Les villes ont par exemple mis leur participation à Viteos au PF, alors que le Conseil d'État a inscrit ses participations à Groupe E au PA, suite à des lectures différenciées. Le Conseil d'État n'a pas voulu provoquer un débat de politique communale en mettant ses actions de Viteos au PA, ce qui aurait automatiquement provoqué des questions pour l'ensemble des communes actionnaires. La question de savoir si, à terme, ces éléments devraient être inscrits intégralement au PF ou au PA demeure.

### **Suramortissements**

Le CCFI a relevé des évaluations peu claires au PA et au PF. Il y a effectivement eu des erreurs dans les amortissements. La gestion des investissements de l'État se fait par des crédits d'engagement, qui comportent souvent plusieurs objets. Dans ce cadre, il y a eu une incompréhension sur plusieurs services, où des gestionnaires de projet ont pensé qu'il faudrait commencer à amortir uniquement une fois tout le crédit d'engagement dépensé, alors qu'à l'intérieur de ces crédits, plusieurs objets auraient dû être amortis dès leur mise en production. Cette situation va être améliorée à l'avenir, afin que l'inventaire des immobilisations soit traité par objets, et non par crédits. Cela implique de revoir l'historique, pour rechercher ce qui a été acheté exactement. Dans les comptes 2020, deux problèmes ont été identifiés, soit un au SBAT, corrigé à la clôture, et un au SIEN, qui doit faire l'objet d'analyses complémentaires.

### **Contrat-formation**

Un bilan faisant état des coûts de collection des participations des entreprises et de ce qui leur est reversé sera fait. Lors de la mise en place du système, un bilan était prévu au plus tard après cinq ans d'exercice, date à laquelle les contributions calculées sur la masse salariale seront aussi ajustées. Les chiffres principaux à cet égard se situent au DEF : en gros, 40 millions de francs sont prélevés et 20 millions de francs sont redistribués : on se situe donc à peine au-dessus du taux de redistribution de 50% aux entreprises, qui était l'engagement pris.

### **PFT futur**

Les résultats financiers très négatifs peuvent laisser songeur. Le plus inquiétant est plutôt la multiplication de facteurs de risques (sanitaires, informatiques, etc.). On peut craindre l'impact qu'aurait la réalisation de plusieurs de ces risques sur les finances de l'État. Autrement, la structure qui a été rétablie est relativement saine aujourd'hui.

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

#### **Service financier (SFIN)**

Le travail du SFIN se trouve présenté dans la section précédente.

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

Avec la crise sanitaire, une grande partie du personnel du SCCO a télétravaillé dès mars 2020. Dans la première phase de la crise, le SCCO a continué de taxer, mais sans envoyer certains documents fiscaux (par exemple poursuites). À partir de juin, le service a recommencé à tourner plus intensément pour rattraper le retard pris. À l'automne, le SCCO a mis quatre personnes du *call center* à disposition du SCSP pendant plusieurs semaines, en soutien aux équipes de traçage ; la capacité d'accueil au guichet a été réduite. Actuellement, du personnel est aussi mis à disposition du SCSP dans le cadre des rendez-vous liés aux vaccinations.

Hors Covid-19, le SCCO a notamment été impliqué dans le projet Vitamine ; service pilote, il a contribué aux réflexions du groupe de projet et à l'élaboration des concepts d'aménagement. Avec l'appui d'un mandataire, la gestion de portefeuilles de projets a été mise en place : cet outil permettra de jauger les projets, de déterminer les priorités en fonction des ressources à alimenter, etc. Au niveau fiscal, la mise en place du nouvel impôt foncier des PP a impliqué le développement d'un nouveau logiciel et l'introduction d'un nouveau processus de gestion, ce qui a engendré quelques couacs, qui ont été corrigés. La crise ayant eu un impact sur l'employabilité, le chef de service a participé chaque semaine à une plateforme « *emploi-économie* » ; il fallait notamment vérifier qu'il n'y ait pas d'erreurs de décomptes dans les certificats de salaire, ni de surimposition des contribuables découlant de la réduction des heures de travail (RHT).

Concernant les comptes, les pertes liées aux impôts irrécouvrables ont été réduites entre 2019 et 2020, mais toutes les poursuites ont été bloquées pendant trois mois, ce qui a sans doute provoqué un décalage. Une augmentation des arrangements avec les personnes a été constatée, mais sans grandes difficultés au niveau du taux d'encaissement. Du côté des recettes, l'impôt des PP est supérieur aux prévisions, ce qui est surtout dû au fait que la taxation 2019 a été effectuée en 2020 et que 2019 était la dernière année avec un abattement de 40% sur l'IFD (ce taux sera de 30% en 2020) ; il y a donc eu des versements extraordinaires de dividendes aux actionnaires. La bourse a chuté en tout début de trimestre 2020, puis est remontée : l'impôt sur la fortune est conséquent. Les montants budgétés pour les impôts des entreprises n'ont pas été atteints. On constate aussi une forte baisse des recettes des impôts immobiliers.

### **Réforme fiscale**

Il est trop tôt pour en évaluer les effets, d'autant qu'ils se conjuguent avec ceux de la crise sanitaire. Deux éléments peuvent être signalés (tome 2, p. 93) : pour l'impôt foncier, le budget 2020 correspond approximativement aux comptes 2020. On constate un transfert de l'impôt foncier des PP à l'impôt foncier des PM : vu que l'impôt foncier est dorénavant également appliqué aux PP et que la fiscalité des PM est attractive, certains acteurs ont transféré leur patrimoine immobilier dans une société ; l'impôt foncier des PM est supérieur au budget de 1'104'681 francs, alors que celui des PP est inférieur de 1'834'491 francs ; cela se compense à peu près. Le budget prévoyait 35'000'000 francs pour l'impôt direct à la source, les comptes sont de 29'422'482 francs ; de même, 182'000'000 francs d'impôt direct sur les PM avaient été budgétés, alors que les comptes sont de 149'702'471 francs. Un sixième de la valeur prévue a donc été perdu sur ces deux impôts entre le budget et les comptes 2020. Enfin, la contribution prélevée sur les salaires et la contribution aux impôts fonciers restent extrêmement stables. Un des bénéfices de la réforme fiscale est qu'elle a permis d'apporter 60 millions de francs de recettes consolidées, non soumises à la fluctuation conjoncturelle. Un élément de stabilité important a donc été introduit.

### **Impôt foncier PP**

Il avait été argumenté que les sociétés immobilières seraient liquidées dans le patrimoine privé, or le mouvement inverse s'est produit. Puisque de toute manière il faut maintenant payer l'impôt foncier, il est plus simple de le transférer au niveau des sociétés immobilières, aussi en termes de gestion. Lorsqu'une personne vend une société immobilière, elle est soumise à l'impôt sur les gains immobiliers.

### **Effectifs du service**

Huit postes ont été mis en suspens, car l'activité d'accueil du SCCO a été allégée, les guichets ayant dû fermer. À cause de la crise sanitaire, des engagements ont dû être reportés, ce qui explique aussi le décalage entre le budget et les comptes 2020 (130,90 EPT prévus, 122,20 EPT effectifs). Les personnes qui travaillaient pour le SCSP ont inscrit leurs heures dans la comptabilité analytique : il y a eu 735 heures internes dédiées à la Covid-19 (tome 2, p. 93). Les charges salariales sont restées comptabilisées au SCCO.

### **Télétravail**

Il semble avoir apporté une certaine efficacité/qualité des prestations rendues. Il a été remarqué que l'efficacité augmentait : les taxations se sont faites plus vite, sous réserve cependant de la qualité, d'où une vérification par le contrôle qualité. Des pointages/contrôles qualité sont menés ; la qualité est concrètement vérifiée par rapport à des échantillons.

### **Sociétés au bénéfice d'un allègement au 31 décembre 2020 (tome 2, p. 87)**

La décision du Grand Conseil dans le cadre de la réforme fiscale a confirmé qu'il s'agissait d'un outil exceptionnel : l'objectif est respecté, car seules quatre sociétés en bénéficient aujourd'hui. Cet outil reste cependant extrêmement important pour quelques dossiers stratégiques du canton.

Dans les années 1980 et jusqu'au début des années 2000, le *clawback* était mal vu en Suisse, mais cela a changé et il s'agissait d'attirer des sociétés. Ces allègements concernent de grosses sociétés. Le SCCO a mis en place des directives et ne prend aucune décision d'allègement sans l'avoir soumise au chef du département au préalable.

### **Intérêt moratoire**

La Confédération a suspendu l'intérêt moratoire de mars à la fin de l'année 2020. Au niveau cantonal, il n'a pas forcément été suspendu, mais des arrangements ont été conclus sur simple appel téléphonique. Il faut relever par ailleurs que le taux d'encaissement n'a pas baissé. Toutes les

procédures (rappels, sommations et intérêts) ont été suspendues de mars à juin 2020 dans le canton.

### ***Impôt sur la fortune***

Certains partis politiques montrent des velléités d'y toucher. Selon des analyses récentes, les cantons de Zoug et de Schwytz retirent des résultats positifs de la concurrence fiscale et leur nombre de millionnaires a augmenté de manière significative, un exemple de conséquences positives de l'attractivité de l'impôt sur la fortune, notamment comme facteur de domiciliation. C'est une question de modèle de développement. Zoug, à proximité immédiate du cœur financier et économique de la Suisse (Zurich), a fait le choix de se greffer sur lui ; cependant, il dispose de peu d'infrastructures et de services publics, et d'aucune université. S'il s'agit d'une histoire à succès au plan fiscal, ce n'est pas forcément le cas dans d'autres domaines. De plus, ce modèle ne pourrait pas être reproduit partout en Suisse. Dans le canton de Neuchâtel, un tel modèle paraît difficilement envisageable, notamment faute de poumon économique à proximité immédiate, mais aussi parce que l'histoire est très différente de celle du canton de Zoug – elle renvoie plutôt au développement industriel d'une région montagneuse qu'à un bord de lac proche d'un grand centre. L'analyse est correcte, mais ce n'est pas un modèle à préconiser pour Neuchâtel.

### ***Réforme du système de taxation au niveau mondial impliquant que l'impôt soit payé là où la valeur ajoutée a été créée***

La Suisse s'adaptera sans doute aux pressions internationales au niveau mondial, si cela est imposé (comme la crise de 2008 a engendré la fin du secret bancaire). L'idée du président des États-Unis est de procéder à une imposition minimale des entreprises au niveau mondial, ce qui générerait une uniformisation. Au plan suisse, l'imposition des PM est maintenant globalement alignée à environ 15%, il y a une tendance à l'uniformisation. Au plan international, le modèle fiscal est en train de changer, car les flux de capitaux circulent beaucoup plus qu'avant et se délocalisent. Globalement, cela risque donc de bouger et de mettre une pression sur tous les acteurs du système. À un moment donné, si les sociétés continuent d'augmenter leurs richesses sans en redistribuer aux États par l'impôt, ce sera la catastrophe. Pour l'éviter, il se pourrait qu'il y ait une augmentation de la pression pour obtenir un meilleur contrôle et une fiscalité plus juste au niveau international. Il se peut qu'un taux minimal soit un jour appliqué au niveau international.

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

En exceptant la crise sanitaire, un point non négligeable de la gestion du SCSP en 2020 a été le déménagement du service, qui occupait jusqu'à fin 2019 des locaux peu adaptés et a été relocalisé début 2020. L'année 2020 a marqué l'indépendance du domaine de promotion et prévention de la santé. Autonomiser ce domaine a permis de lui donner une meilleure visibilité ; son développement ne dépendra plus de l'intérêt du médecin cantonal. Un certain nombre de compétences ont été clarifiées, notamment les tâches du pharmacien cantonal.

Parmi les réalisations de l'année 2020, un point intéressant est le contact avec des communes pour faire un état des lieux de leur couverture médicale de premier recours, anticiper la mise en service et l'installation de nouveaux cabinets, et les sensibiliser aux facteurs d'attractivité des médecins. Dans le domaine « promotion et prévention », des liens très forts ont également été tissés avec les communes ; des trajectoires concernant tout ce qui existe sur leur territoire en termes de production de santé leur ont été proposées. Beaucoup de travaux ont été menés dans le domaine hospitalier (poursuite des travaux sur les prestations d'intérêt général (PIG), fixation tarifaire, planification hospitalière, etc.). Toute une politique continue aussi d'être discutée concernant la réponse au vieillissement démographique (domaine des établissements médico-sociaux (EMS) et des soins à domicile), notamment au travers de la loi sur l'accompagnement et le soutien à domicile.

### **Comptes 2020**

Si on excepte la Covid-19, la situation a été maîtrisée (la gestion de la crise sanitaire a cependant amené des charges exceptionnelles). Les charges de personnel et de biens se situent en deçà du budget, notamment à cause de vacances de postes et de la réorientation de l'activité vers la gestion de crise. Les subventions se situent 1% au-dessus du budget. Au niveau des investissements, la certification de la structure porteuse du dossier électronique du patient (DEP) vient d'arriver, ce qui représente une avancée significative.

La crise de la Covid-19 a amené un doublement des effectifs. Les montants utilisés pour la gestion de la crise sanitaire présentent un total général de 56'187'221 francs.

### **Dossier électronique du patient (DEP) (tome 2, p. 95)**

La « préparation du lancement d'un projet de soins coordonnés » renvoie à l'idée de recruter une cohorte de patients diabétiques ainsi que les médecins traitants et le personnel de santé s'y rapportant, pour tester l'utilisation réelle du DEP, c'est-à-dire la fonctionnalité des modules, la manière dont les patients utilisent cet outil, etc. Il s'agit de tester le système et de voir les améliorations possibles.

### **Prestataires ambulatoires (tome 2, p. 96)**

Le nombre élevé (27) de physiothérapeutes autorisés à pratiquer est lié à la régularisation de situations : durant la pandémie, les physiothérapeutes se sont annoncés pour obtenir des masques auprès du SCSP, qui a pu constater à cette occasion que nombre d'entre eux exerçaient sans autorisation.

### **Labellisation d'appartements avec encadrement (tome 2, p. 97)**

Il y a eu de mauvaises surprises. L'intention de labelliser était parfois exprimée par les promoteurs, qui rechignaient au moment de la mise en œuvre. Il s'agit de sensibiliser les promoteurs. Le but n'était pas de mettre en place un régime d'autorisations au sens des institutions de santé. Dès le début, il s'est agi de labelliser, mais non d'autoriser formellement. Il y a un intérêt à voir émerger un maximum d'appartements avec encadrement labellisés, notamment pour garantir la qualité des prestations. En principe, il y aura des quotas à atteindre par commune et par région, dans lesquels ne seront intégrés que les appartements labellisés. Les appartements non labellisés n'y figureront pas, si bien que les communes devraient trouver d'autres espaces sur leur territoire pour atteindre les quotas ; elles ont donc tout intérêt à appuyer l'État dans cette démarche.

### **Mise en consultation des projets de modification des règlements sur l'autorisation d'exploitation et la surveillance des institutions (RASI)**

Le RASI est une disposition ancienne, qui n'est plus adaptée au paysage des soins à domicile et aux exigences en termes de direction et de management des EMS. Il a fallu adapter la législation et fixer un cadre contraignant. Une première version du projet, maintenant en travail suite aux recommandations émises, a circulé auprès des partenaires.

### **Convention collective de travail (CCT) des EMS**

Il n'y a quasiment plus un EMS sous contrat de prestations avec l'État qui n'applique pas la CCT (en général). Ils ont quasiment tous renoncé au modèle des conditions générales de travail (CGT) pour se rallier à la CCT.

### **Activité hospitalière**

Un rapport de 40% contre 60% entre le haut et le bas du canton de Neuchâtel pour les interventions chirurgicales sérieuses est à peu près respecté, si on excepte les activités « femme et enfant ».

### **RHNe**

La recapitalisation, la reprise des immeubles, etc. pourraient être une source de coûts qui va péjorer le plan financier et des tâches (PFT) jusqu'en 2024-2025. L'hôpital en tant que tel ne va pas péjorer le PFT. Par contre, les coûts de la santé et des hôpitaux en général vont le faire. Un très important travail a été mené pour identifier et réduire le coût des PIG dans le canton : l'enveloppe des PIG pour RHNe, déjà passée de 78 à 48 millions de francs, va encore diminuer à 43 millions de francs. Cependant, les prestations et leur coût vont continuer de croître, notamment parce qu'il y a d'importantes incitations à augmenter les volumes de prestations. On ne tend pas vers une stabilisation, mais vers une augmentation des coûts. Dans le modèle financier introduit par la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), le patient et le prestataire ont tous deux intérêt à ce que le volume des prestations augmente, ce qui est forcément catastrophique. Un autre modèle serait préférable, qui met l'accent sur une planification organisant la présence de prestataires sur le territoire, avec une dimension politique faisant des choix d'organisation du système de santé sur le territoire, financé par l'État *a minima* ; le financement au volume y représenterait un coût marginal. Avec le système actuel, la croissance des prestations et de leurs coûts est ingérable. De plus, avec le dossier européen, la Suisse est dans une impasse. Or, si la Suisse se prive d'un accord avec l'Union européenne, ce sera une catastrophe pour son économie. La conséquence est qu'elle va être obligée de signer un accord avec l'Union européenne, qui mettra en péril les conditions de travail et diminuera peut-être le pouvoir d'achat et les salaires des Suisses. Pour alléger les coûts des ménages, il faudrait alors diminuer les coûts de l'assurance-maladie et changer de modèle : il faut introduire une vraie assurance sociale qui allège le poids des ménages et permet de maîtriser les coûts de la santé.

## **Recrutement hors frontières**

Le système de santé du canton ne peut fonctionner sans recruter à l'extérieur des frontières cantonales. Il y a un manque de coordination dans le domaine de la santé et il faudrait être plus conscient des besoins en Suisse sur le plan sanitaire. Il faudrait aussi mettre l'accent sur la formation.

## **Projets gérés par crédit d'engagement (tome 2, p. 102)**

La phrase « la mise en œuvre de RHNE n'a pas nécessité de participation étatique » surprend, étant donné les frais inhérents à la transition. Lorsque le budget a été fait, ce n'était pas RHNE spécifiquement qui était concerné par la participation, mais trois hôpitaux. Le crédit sollicité du Grand Conseil partait de l'idée qu'il y aurait, pour la mise en œuvre, des coûts dans l'Hôpital qu'il faudrait subventionner et des coûts pour l'accompagnement de mandats externes au SCSP. Le crédit se composait de deux parts : celle destinée au subventionnement de l'Hôpital (coûts de constitution) et celle destinée au service. La première a été largement dépensée dans les coûts internes de mise en œuvre et subventionnée par l'État, mais, pour l'autre, il n'a pas fallu mobiliser autant de ressources que budgété.

## **Service des bâtiments (SBAT)**

Les chiffres ne montrent pas qu'il y a eu un véritable tsunami au sein des ressources humaines (RH) du SBAT : 5 départs, 8 arrivées et 2 mutations – un grand chamboulement sur une équipe d'une trentaine de personnes. Le SBAT commence à être victime de son succès : plusieurs projets entrent dans une phase de concrétisation, ce qui demande des investissements immobiliers très importants.

Le compte de résultats se situe plus ou moins à l'équilibre. Au niveau des RH, les délais de carence dus au renouvellement du personnel expliquent la différence entre le budget et les comptes. Au niveau des charges, la recherche d'un certain équilibre se poursuit en ce qui concerne l'entretien du patrimoine immobilier de l'État. Avec 1,4 milliard de francs de valeur ECAP, il serait correct de disposer de 14 millions de francs par année (1% de la valeur patrimoniale) pour l'entretenir dignement (aujourd'hui, il n'y a que 0,5% à disposition). D'entente avec le chef de département, cet entretien sera à l'avenir en partie supporté via les investissements. Maintenir un bon niveau d'entretien du patrimoine immobilier est d'autant plus important que l'assainissement énergétique des bâtiments sera prochainement à l'ordre du jour.

Le projet de gestion via les commandes plutôt que via les factures alourdit les procédures, ce qui demande des ressources supplémentaires et ne simplifie donc pas la tâche.

## **Planification générale des investissements**

Le domaine Projets du SBAT a un grand nombre de dossiers à traiter. Pour plusieurs projets, les années 2020-2021 constituent une période de préparation, qui va déboucher sur une phase de réalisation à partir de 2022. L'assainissement du CPLN est quasiment bouclé, il a fallu une dizaine d'années pour le mener à bien. Le Lycée Denis-de-Rougemont a été le premier bâtiment concerné par le rapport sur l'assainissement du patrimoine adopté par le Grand Conseil début 2020. Le regroupement et l'assainissement du Lycée Jean-Piaget est un dossier d'importance : le rapport, en discussion en commission parlementaire, devrait passer devant le Grand Conseil prochainement. Le dossier relatif aux archives cantonales est un sujet d'importance : le crédit d'études vient d'être validé par le Grand Conseil, un concours d'architecture sera organisé prochainement, puis un crédit de construction sera proposé. Le dossier du Centre d'entretien des routes des Montagnes (CERM) porte sur la construction d'un bâtiment ; un concours sera organisé tout prochainement. Le dossier phare est celui d'UniNE : un crédit d'étude, qui permettra par la suite l'organisation d'un concours en deux phases, vient d'être voté par le Grand Conseil. Si, en 2020, les montants d'investissements immobiliers étaient encore assez faibles (7'565'453 francs), les projections prévoient une hausse conséquente (environ 18 millions de francs en 2021, 37 millions de francs en 2022, etc.). La tendance actuelle est donc une croissance de l'activité du SBAT.

La Covid-19 a eu un impact négligeable sur le service. Aucun chantier n'a véritablement été stoppé, même s'il y a eu quelques problèmes de renouvellement des matériaux et que certains investisseurs privés ont ralenti la cadence. De l'aide a été apportée aux services qui en avaient besoin, notamment en mettant à disposition du matériel de protection et des surfaces.

Les chiffres présentés ne reflètent pas une frénésie dépensière soudaine, mais bien une volonté – largement soutenue par le Grand Conseil – de relever le défi de l'assainissement énergétique des bâtiments et de la revalorisation du patrimoine. Plusieurs assainissements sont le fruit de réorganisations de certains lieux (par exemple le regroupement des lycées) décidées en amont. Les montants représentent une planification estimative du SBAT, les chiffres ne sont pour la plupart pas

encore validés au niveau du Conseil d'État. Le compte de résultats ne pourra pas, sur les quatre à six années à venir, accueillir 7 millions de francs de plus par année pour l'entretien du patrimoine. La réflexion menée à cet égard propose de distinguer l'entretien courant (qui entre dans le compte de résultats) et l'entretien constructif (qui pourrait être considéré comme un investissement).

### **Cellule foncière**

Le poste de coordinatrice de la cellule foncière est rattaché au secrétariat général du DFS, et non au SBAT.

### **Bâtiment Cadolles 9**

Le permis de construire est attendu d'un instant à l'autre. Les équipes sont prêtes à commencer les travaux. L'ECAP finance la construction du bâtiment, l'État finance les aménagements et les installations nécessaires au bon fonctionnement du *data center*.

### **Microcity**

Pour un certain nombre de postes financiers, les charges et salaires sont déplacés sur l'enveloppe spécifique de Microcity. Ces charges et salaires ne sont pas intégrés au niveau du SBAT. Microcity bénéficie d'une gestion particulière. Les charges sont bien considérées au SBAT, mais uniquement dans la comptabilité financière, pas dans la comptabilité analytique.

### **Assainissement des façades d'UniMail**

Les échafaudages seront bientôt enlevés du bâtiment de l'animalerie, qui sera entièrement recouvert de panneaux solaires, une première cantonale. En principe, à la fin de l'année 2021, le dossier UniMail sera clos. En 2022, il s'agira de nettoyer les environs suite aux travaux.

### **Demande du CCFI à propos du contrôle des risques**

Le SBAT dispose déjà d'un descriptif très clair des processus, élaboré en 2013 suite à la réorganisation de la gestion du patrimoine. La situation sera encore améliorée, plus de résultats seront montrés d'ici peu. Si le SBAT ne satisfait pas encore aux exigences du CCFI, la base existante permet déjà de bien gérer les processus principaux.

### **Service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN)**

L'activité du SIEN en 2020 s'est focalisée sur la gestion de la crise sanitaire, durant laquelle l'informatique a joué un rôle clé, notamment de par la mise en place du télétravail. Il a fallu mettre en place d'importantes infrastructures pour répondre au semi-confinement, avec différentes mesures opérationnelles. En parallèle, il a fallu déployer de nombreux services pour accompagner logistiquement la gestion de la crise. En conséquence, du retard a été pris dans la gestion courante.

Le processus de fusion SIEN-CEG a bien débuté, mais le télétravail a ensuite causé un éclatement des collaborateurs/collaboratrices. On relève une grande quantité d'heures supplémentaires pour la gestion de la Covid-19, une lourde charge de travail et une grosse fatigue chez les collaborateurs/collaboratrices. Il y a eu une très forte demande des utilisateurs pour poursuivre le télétravail et l'utilisation d'outils collaboratifs (visioconférence, etc.) ; c'est véritablement un élément fort de l'année 2020.

Un deuxième élément fort a frappé lors des élections communales du 25 octobre 2020, durant lesquelles l'utilisation du module de scannage dans le logiciel SyVOTE a posé un problème technique. Les problèmes se sont enchaînés jusqu'à la fin d'après-midi ; la décision a finalement été prise de reporter l'annonce du résultat. Ce blocage était dû à une erreur de développement qui a impliqué que le nombre de fichiers ouverts simultanément a dépassé la limite de 16'384 définie au niveau du système d'exploitation Windows. Cet incident a eu des répercussions négatives : une séance extraordinaire de la commission de gestion (COGES) a été organisée pour présenter en détail les problèmes et envisager des solutions. Ce logiciel a depuis été corrigé et la situation est maintenant sous contrôle.

Le rapport complémentaire sur la prolongation du schéma directeur, qui constituait une étape dans la stratégie 2016-2020, a été véritablement bien accueilli par le Grand Conseil ; cela a rassuré le SIEN et montré que la confiance n'était pas rompue entre l'informatique et le législatif. Un prochain schéma directeur sera établi pour les années 2024 et suivantes. 2020 a aussi été l'année d'un nouveau record concernant le nombre d'utilisations du Guichet unique (GU) ; différentes prestations ont été développées (tome 2, p. 114) et une vision stratégique a été définie. Concernant le système de gestion principal au niveau de l'État (SIGE), passablement de migrations se sont poursuivies pour les partenaires en 2020. Il y a aussi eu un transfert technologique de la base de données

ORACLE vers SAP HANA. Concernant les impôts, des adaptations permettant de mettre en œuvre le nouvel impôt foncier des PP ont été mises en production à la fin de l'année 2020. Le développement d'un nouveau système pour la taxation des PM a aussi été mis en place. Il est à terme prévu d'intégrer la perception dans SAP. Concernant l'informatique de police, on relève aussi des développements : « l'application mobile a été mise à jour, apportant dans sa nouvelle version la possibilité d'interroger InfoPol et les bases centrales de la Confédération » (tome 2, p. 115). Pour les amendes d'ordre, un nouveau système permettra « la saisie d'une amende depuis un appareil mobile, son transfert automatisé dans un système de gestion informatisé ainsi que l'émission d'une amende d'ordre avec QR-code ». Il y a aussi eu le renouvellement de la plateforme de l'aide sociale et le développement d'applications dans ce domaine. Enfin, concernant les communes, des activités importantes ont eu lieu pour la préparation des fusions à la fin de l'année 2020.

### **Personnel**

Il a fallu tenir en haleine l'ensemble du personnel, revisiter la façon de communiquer et essayer de maintenir la communication.

### **Compte de résultats**

Le résultat d'exploitation du SIEN se solde par un excédent de revenus, pour 5'460'945 francs. Les recettes sont supérieures de 1'676'000 francs au budget prévu. Cela est dû à une augmentation des services (+1'754'000 francs) et des ventes (+471'000 francs), alors que les recettes sur prestations propres sont inférieures au budget (-549'000 francs).

### **Charges**

Les charges de personnel sont inférieures au budget de 342'553 francs, dont 2 EPT non repourvus suite à des départs et 2,45 EPT reportés en 2021. Il y avait 164,35 EPT budgétés, contre 159,70 postes occupés aux comptes. Les charges du groupe 31 ont été inférieures au montant prévu ; cet écart s'explique principalement par une diminution de 2,6 millions de francs pour la maintenance des infrastructures et des solutions informatiques.

### **Projets gérés par crédits d'engagement**

La sécurisation de l'outil informatique est importante. Le développement des systèmes d'information 2016-2020 a subi des reports, notamment sur les projets Impôts et JURIS. Pour le renouvellement des infrastructures informatiques, on relève un report concernant la mise à jour des infrastructures centrales.

### **Conséquences de la crise sanitaire**

Outre les charges de personnel (heures supplémentaires), on relève certaines autres charges matérielles, mais cela représente peu d'argent par rapport à tout ce qui a été déployé. L'argent public n'a pas été dilapidé : au contraire, il a été travaillé avec les moyens à disposition. Il y a eu des charges salariales conséquentes en termes d'heures supplémentaires pour la gestion de la crise (tome 2, p. 120).

### **Micro-solutions pour la vaccination (SMS, applications)**

Elles sont aussi l'œuvre du SIEN. De nombreuses solutions ont été mises en place en collaboration avec le SCSP, notamment pour les activités de suivi, de traçage et de vaccination.

L'informatique représente l'enjeu stratégique. Lors de la prochaine législature, il faudra rédiger une loi sur l'informatique publique, qui ancrera ce support essentiel à toute l'activité de l'État. Il s'agit de se mettre en état de relever les défis d'une génération numérique.

### **Bâtiments**

De nombreuses discussions ont eu lieu avec prévoyance.ne, l'hébergeur de certains locaux actuels, qu'elle veut démolir. Le SIEN pourra les conserver jusqu'à la mise en service du site de Cadolles 9 ; une convention a été signée, il pourrait y avoir quelques coûts.

### **Évolution du guichet unique (GU)**

Suite à la votation de mars 2021, il n'y aura pas d'identité numérique fédérale. Si le peuple suisse ne veut pas d'identités numériques, leur développement doit s'arrêter, mais ce n'est sans doute pas une bonne interprétation du vote. Le peuple veut que les collectivités publiques jouent un rôle plus clair dans la définition d'une identité numérique. Le message de la population est qu'elle désire que les pouvoirs publics assurent une solution pour la gestion de ces identités. Il ne faut pas arrêter tout le développement. Il s'agit d'un sujet sensible ; cependant, il est vrai que tout le monde utilise des

identités numériques, on vit aujourd'hui avec des identités numériques privées multiples. Il semble impossible, à moyen terme, de ne pas accepter de multiples identités numériques.

### ***Matériel informatique privé de télétravail***

L'État n'opte pas vraiment pour la voie de financer les outils de télétravail privés des collaborateurs/collaboratrices. L'idée est plutôt de leur fournir des postes de travail professionnels. L'objectif est d'atteindre 80% de postes de travail portables.

### ***Contribution du SIEN à la réduction du déficit structurel à venir***

Le SIEN n'a « pas de gras » ni de marge de manœuvre en vue d'une réduction des effectifs, des prestations ou des finances, surtout étant donné les demandes croissantes d'informatique. Quant à la consolidation des applications au niveau fédéral, souhaitable, il faudrait que la Confédération prenne ses responsabilités pour financer les services informatiques de base au même titre que les routes. Quant au passage d'ORACLE à SAP HANA, le système sera allégé (et donc dé-complexifié) en éliminant ORACLE. Le mouvement vise à réduire la complexité du système, pas à le rendre plus ingérable.

## **Service des communes (SCOM)**

### ***Dette par habitant (Données consolidées de l'ensemble des communes, tome 2, p. 122)***

Le passage de 8'231 francs en 2014 à 3'078 francs en 2019 s'explique ainsi : jusqu'en 2017, il s'agit de la dette brute par habitant (dette à court et long terme divisée par la population du canton au 31 décembre). À partir de 2018, il s'agit de la dette nette par habitant ; de plus, il y a eu retraitement du patrimoine financier.

### ***3.7.3. Conclusion***

BRAVO et MERCI à tous les acteurs du DFS (dirigeants et collaborateurs) pour leur engagement HORS NORME et d'avoir pu et su gérer les conséquences inédites de la pandémie de la Covid-19 : REMARQUABLE ! La sous-commission remercie le chef de département et tous les intervenants pour leurs réponses claires et précises aux différentes questions posées, ainsi que de la qualité et de la pertinence des documents remis.

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

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

#### ***3.8.1. Généralités***

Les membres des sous-commissions des finances et de gestion se sont réunis le jeudi 30 avril 2021 en présence du chef du département, du secrétaire général, du responsable financier ainsi que, successivement, des chefs des services du département afin de discuter des chiffres et éléments de gestion de l'exercice 2020. L'analyse d'un bouclement se fait généralement, en premier lieu, par une comparaison avec les chiffres du budget et ceux des années précédentes. Cette année, au vu des effets financiers et comptables de la pandémie de la Covid-19 et sans en faire une obsession, force est de constater que cette méthodologie n'est pas applicable. Les éléments de gestion et organisationnels « de crise » ont donc pris une place prépondérante dans les travaux des sous-commissions. En raison des considérables variations enregistrées, cet exercice est donc difficilement comparable aux précédents, tout comme il le sera certainement avec les suivants.

### **Chiffres clés**

Par rapport au budget, les comptes 2020 se péjorent de 4,6 millions de francs (-2,59%). Les charges augmentent de 40,5 millions de francs (16,8%) tandis que les revenus sont supérieurs de 35,9 millions de francs (+56,1%). La péjoration finale est donc moindre en regard des très fortes variations enregistrées.

	CO19	BU20	CO20	ECARTS	%
<b>DJSC</b>	<b>163'143'277</b>	<b>176'826'768</b>	<b>181'411'752</b>	<b>4'584'985</b>	<b>2.59%</b>
<b>Charges</b>	<b>241'428'624</b>	<b>240'725'573</b>	<b>281'183'565</b>	<b>40'457'992</b>	<b>16.81%</b>
30 : Charges personnel	104'785'604	94'751'411	108'018'902	13'267'491	14.00%
31 : Ch.biens & services	25'973'150	27'442'550	45'980'801	18'538'251	67.55%
33 : Amortissements PA	2'278'066	4'311'864	3'067'127	1'244'737	28.87%
34 : Charges financières	1'751	2'200	1'439	761	34.60%
35 : Attrib fds/ fin spc.	381'930	450'000	420'786	29'214	6.49%
36 : Charges de transfert	96'910'055	98'052'563	103'570'338	5'517'776	5.63%
37 : Subv. à redistribuer	918'315	600'000	3'014'963	2'414'963	402.49%
39 : Imputations internes	10'179'753	15'114'985	17'109'209	1'994'224	13.19%
<b>Revenus</b>	<b>-78'285'347</b>	<b>-63'898'805</b>	<b>-99'771'813</b>	<b>-35'873'008</b>	<b>56.14%</b>
41 : Patentes/concessions	-176'479	-200'000	-182'859	17'141	8.57%
42 : Taxes	-46'424'573	-46'549'864	-64'045'844	17'495'980	37.59%
43 : Revenus divers	-1'435'722	-1'364'500	-2'262'172	897'672	65.79%
44 : Revenus financiers	-4'447'365	-4'163'000	-4'102'419	60'581	1.46%
45 : Prélèvements fonds	-158'652				
46 : Revenus de transfert	-14'743'678	-14'389'036	-14'730'349	341'313	2.37%
47 : Subv à redistribuer	-918'315	-600'000	-3'014'963	2'414'963	402.49%
49 : Imputations internes	-9'980'563	3'367'595	-11'433'206	14'800'801	439.51%

Dès 2020, l'écart statistique global du groupe 30 « charges de personnel » est ventilé dans le budget des services de l'État en catégorie 39. Aux comptes, ces montants s'intègrent dans le réel des charges salariales des services. Auparavant, un écart statistique global était enregistré au SRHE lors du processus budgétaire, puis se corrigeait naturellement lors du bouclage, par la juste répartition dans les différents départements et services.

### 3.8.2. Groupes de dépenses (budget de fonctionnement avec subdivisions en charges par nature)

#### Charges de personnel, groupe 30 (+11'932'000 francs)

Abstraction faite de l'écart statistique, le delta entre le budget et les comptes du groupe 30 présente un résultat favorable de 2,1 millions de francs. Plusieurs services contribuent à ce résultat. Cette économie est pour l'essentiel liée à des postes restés vacants, notamment en raison des délais de carence et/ou de recrutement, ainsi qu'aux remboursements d'assurances (accident, maternité, APS et AI), auparavant centralisés au service des ressources humaines. À cela s'ajoute l'annulation, ou le report, de nombreux cours de formation en raison de la pandémie.

Hors écart statistique, les principales variations sont :

- **Service des ressources humaines** : -528'000 francs, notamment dus à la réduction des charges de formation (annulation ou report de cours).
- **Police neuchâteloise** : +166'033 francs. Si l'effectif au 31 décembre est de 5,9 EPT inférieur au budget, l'effectif moyen réel s'est situé à 1,43 EPT en dessus du budget, compensé par des EPT d'aspirants non occupés. Le dépassement de charges salariales est dû à des primes (Covid-19), ainsi qu'à divers ajustements de provisions (vacances, épargne-temps, heures supplémentaires).
- **Service pénitentiaire** : -488'000 francs. L'économie réalisée provient de l'écart entre les EPT budgétés et réels (-0,4), mais surtout de la comptabilisation de remboursements d'assurances.
- **Service de la sécurité civile et militaire** : -198'000 francs : vacance de différents postes et remboursements d'assurances.
- **Service de la justice** : -115'000 francs, vacance de différents postes et remboursements d'assurances.
- **Service des sports** : -109'000 francs, baisse des indemnités J+S.

### **Biens, services et autres charges d'exploitation, groupe 31 (+18'538'251 francs)**

Déduction faite d'une écriture technique, neutre pour le résultat d'exploitation, passée au service de la justice (JUST), un écart relatif de 3,7 millions de francs est observé sur ce groupe. Les principales explications sont :

- **PONE & CIFPOL** : -1'587'000 francs, conséquence de la Covid-19. Réduction sur de nombreux postes, notamment sur les projets informatiques, les besoins en matériel et équipements dus à la suppression ou au report d'activités, ou encore sur les frais d'analyses criminelles et les frais d'écolage.
- **Service de la justice** : 21'312'000 francs, à la demande du CCFI, saisie d'une écriture de 22,2 millions de francs afin de créer un actif au bilan de l'État portant sur les avances d'assistance judiciaire. La provision exprime le risque de perte qui, dans le cas présent, est estimé à 100% et justifie la constitution d'un du croire pour le même montant. Afin de ne pas impacter le résultat d'exploitation, la nature 42 est créditée d'un montant équivalent. Hormis cette écriture technique, on constate une diminution des pertes sur créances de l'ordre de 1,1 million de francs, liée à un changement dans le report des pertes de la part de l'office du recouvrement général de l'État (OREE). Avec la disparition des ordonnances pénales administratives en 2019 et leur remplacement par des ordonnances pénales du Ministère public, la répercussion des pertes a lieu plus tard dans le processus de l'OREE, soit à la fin de la procédure d'exécution de la peine financière pour les dossiers relevant d'un acte de défaut de biens. Ce différentiel d'amortissement sera lissé sur les prochains exercices.
- **Service de la sécurité civile et militaire** : -588'000 francs, conséquence de la Covid-19. Différence due principalement à la renonciation d'acquérir du matériel au garage, ainsi qu'à une consommation moins importante de carburants.
- **Service pénitentiaire** : -200'000 francs, plusieurs fluctuations, dont principalement une diminution des frais de matériel médical, en partie atténuée par une augmentation des frais de surveillance.
- **Service des sports** : -171'000 francs, conséquence de la Covid-19. Diminution des déplacements, ainsi que des frais en lien avec les formations.

### **Amortissements, groupe 33 (-1'244'737 francs)**

Les montants prévus sous cette nature comptable sont du ressort du SFIN. Toutefois, les écarts par rapport au budget 2020 proviennent pour l'essentiel de :

- **Service des poursuites et faillites** : le budget prévoyait la mise en service au 1<sup>er</sup> janvier 2020 du logiciel informatique pour l'OP, or ce projet est retardé.
- **Service de la culture** : le budget prévoyait une dépense de 380'000 francs sur le projet « création moyens nécessaires LArch ». La dépense réelle ne s'est élevée qu'à 70'000 francs en 2020.
- **Service de la sécurité civile et militaire** : la simulation budgétaire ne permet qu'une seule date de mise en service estimée pour l'entier du crédit « achats de véhicules », alors qu'au réel, chaque véhicule est activé au moment de son acquisition.

### **Attribution aux financements spéciaux/fonds, groupe 35 (-29'214 francs)**

Pour 2020, le résultat du Fonds PCi présente un excédent de 395'986 francs, qui permet une augmentation équivalente de sa fortune.

S'agissant du Fonds pour les abris, la différence provient d'une modification de la législation fédérale. Depuis 2020, la facturation pour la dispense de construction d'un abri s'effectue au début des travaux et non plus lors de l'octroi du permis de construire, ce qui entraîne un décalage des encaissements des contributions, dont la plupart interviendront en 2021. Ce décalage temporel au niveau des recettes (nature 42) implique qu'il n'y a pas de virement à la fortune du fonds.

### **Charges de transfert, groupe 36 (+5'517'776 francs)**

Cette nature comptable a été tout particulièrement touchée par la crise sanitaire :

- **Service d'accompagnement et d'hébergement de l'adulte** : +5'162'000, aides Covid-19 prévues pour les partenaires neuchâtelois et hors canton (rapport 20.048) ;
- **Service de la culture** : +1'444'000 francs, aides Covid-19, part cantonale ;

- **Service de la justice** : -1'200'000 francs, diminution du nombre d'amendes d'ordre infligées par les communes durant le confinement et moins d'émoluments reversés à la Confédération pour les documents d'identité ;
- **Service des sports** : +500'000 francs, atténuation des conséquences de la crise de la Covid-19 dans le domaine du sport neuchâtelois. Crédit supplémentaire octroyé par le Conseil d'État en période extraordinaire.

### **Subventions à redistribuer, groupe 37 (+2'414'963 francs)**

Il s'agit des subventions fédérales reversées par le service de la culture. La Confédération a versé au canton 2,2 millions de francs dans le cadre des indemnisations Covid-19.

### **Imputations internes, groupe 39 (+1'994'224 francs)**

Cette variation découle pour l'essentiel du fait que, dès 2020, l'écart statistique global du groupe 30 est réparti sur l'ensemble des services de l'État en catégorie 39. Au niveau des comptes, ces écarts statistiques se résorbent au travers des charges salariales réelles des services.

#### *3.8.3. Groupes de revenus*

### **Taxes, groupe 42 (-17'495'580 francs)**

Comme relevé pour le groupe 31, cet écart important découle principalement de l'écriture liée aux avances pour l'assistance judiciaire. Toutefois, déduction faite de ces 22,21 millions de francs, on constate une baisse réelle de 4,7 millions de francs pour cette catégorie de revenus, quasi totalement imputable à la crise de la Covid-19. Les principaux écarts sont :

- **Service de la justice** : contrepartie de l'écriture technique énoncée sous nature 31. Par ailleurs, la crise sanitaire a eu pour conséquence une diminution de 2'465'000 francs au niveau des amendes d'ordre infligées. En effet, pendant le confinement, les communes n'ont presque plus infligé d'amendes d'ordre concernant les infractions à la LCR. De plus, avec le télétravail, le nombre de véhicules sur la route a fortement baissé, ce qui a engendré une diminution du nombre d'infractions, et en particulier celles concernant les excès de vitesse. Ceci a également entraîné une diminution des ordonnances pénales d'environ 2'000 affaires par rapport à celles prévues initialement.
- **Service de poursuites et faillites** : -626'000 francs, conséquence de la Covid-19. Les émoluments ont sensiblement diminué, mais cette réduction a été atténuée par la comptabilisation, pour la première fois à la demande du CCFI, d'un transitoire pour la fin du mois de décembre.
- **Police neuchâteloise** : -542'000 francs, conséquence de la Covid-19. Baisse des demandes d'engagement de personnel policier, et donc d'émoluments, en raison des annulations de manifestations.
- **Service pénitentiaire** : -236'000 francs, pour l'essentiel, moins de recettes des ateliers ainsi que moins de remboursements des assurances-maladie ;
- **Fonds des abris PC** : -412'000 francs, explication donnée sous nature 35.

### **Revenus divers, groupe 43 (+897'672 francs)**

- **Service pénitentiaire** : +393'000 francs, pour l'essentiel, cette recette supplémentaire provient de la facturation des délégations de compétences (exécution de peines pour d'autres cantons), toujours très difficiles à évaluer.
- **Fonds de la protection civile** : +387'000 francs, il s'agit principalement de subventions fédérales extraordinaires versées par la Confédération pour les intervenants de la protection civile dans le cadre de la pandémie. À cela viennent s'ajouter des recettes pour la vente de véhicules, ainsi qu'une subvention de la Confédération en compensation des frais payés pour la désaffectation d'un abri à Corcelles.
- **Service juridique** : +294'000 francs, liquidation d'une longue procédure judiciaire (vente d'un immeuble) et facture liée à des conseils donnés à l'ECAP.

## Revenus de transfert, groupe 46 (+341'313 francs)

Différents éléments, positifs ou négatifs, composent cette variation, notamment :

- **Service pénitentiaire** : 777'000 francs, nombre total de journées (exécution et détention avant jugement) réelles légèrement inférieur au budget. Cependant, la part des journées d'exécution se révèle plus élevée que prévu. Le tarif de l'exécution étant quasiment le double de celui de la détention avant jugement, une recette supplémentaire est générée.
- **Service de la justice** : -415'000 francs, forte diminution du nombre de demandes de renouvellement pour les documents d'identité.
- **Service des ressources humaines** : 322'000 francs, écart provenant du produit de la taxe CO<sub>2</sub>. Les montants varient fortement d'une année à l'autre (Comptes 19 : 460'000 francs, Comptes 18 : 525'000 francs, Comptes 17 : 282'000 francs). En 2020, 187'000 francs ont été perçus, alors que 525'000 francs avaient été budgétés.
- **Service d'accompagnement et hébergement de l'adulte** : 260'000 francs, remboursements d'institutions hors canton pour des décomptes finaux 2017/2018/2019. Des décomptes datant pour certains de plusieurs années n'étaient pas prévisibles, ce d'autant plus que la tendance est à une hausse de prix généralisée liée au vieillissement de la population et aux données démographiques, lesquelles touchent d'ailleurs également les institutions neuchâteloises.

## Subventions à redistribuer, groupe 47 (+2'414'963 francs)

Voir commentaire sous rubrique 37.

## Imputations internes, groupe 49 (-1'480'801 francs)

Cette augmentation des revenus provient de la contre-écriture passée en négatif dans le budget du SRHE afin de neutraliser les sommes réparties dans les services (groupe 39) de l'écart statistique. Cette méthode permet de corriger le résultat du DJSC des effets induits par la comptabilisation, au budget, de l'écart statistique dans le seul groupe 30 du SRHE.

### 3.8.4. Investissements

Durant l'exercice passé sous revue, 25 projets gérés par crédit d'engagement ont fait l'objet de dépenses au sein du département.

- 15 à la police neuchâteloise (PONE) (système POLYCOM, modernisation du système d'information, mise à jour des moyens techniques) ;
- 2 au service de la culture (SCNE), concernant la deuxième étape de réfection de la Collégiale et de la mise en œuvre de la LArch ;
- 2 au service de la sécurité civile et militaire (SSCM) concernant les achats de véhicules ;
- 2 au service de la justice (JUST) pour la mise en place de l'application pour saisie des amendes d'ordre et la plateforme de saisie des données biométriques ESYSP ;
- 3 au service pénitentiaire, concernant le renouvellement de matériel/infrastructures ;
- 1 au service des poursuites et faillites concernant le logiciel de l'office des poursuites.

Le montant de dépenses nettes s'élève à 4'390'333 francs, alors que le budget faisait état d'une estimation à hauteur de 5'558'000 francs, soit un montant non dépensé de 1'167'667 francs.

### 3.8.5. Fonds

La fortune des fonds du département a augmenté de 420'786 francs, ce qui s'explique notamment par l'évolution des deux fonds gérés par le département, à savoir :

- Le fonds de la protection civile régionale (PCi), qui augmente de 395'986,02 francs ;
- Le fonds de contribution de remplacement des abris PC, qui augmente de 24'800 francs.

### 3.8.6. Examen de détail par service (en fonction des rubriques des divers chapitres)

Il est à relever que la nouvelle présentation des comptes et budgets donne aux services la possibilité d'expliquer de manière complète l'évolution des chiffres, mais également celle des missions et

activités. Il est ainsi constaté que l'évolution de la présentation des comptes comporte déjà bon nombre de justifications aux écarts comptables, tout comme sur l'activité des services. De plus, la mise en place progressive, nécessitant encore quelques ajustements, d'une comptabilité analytique renseigne également sur des éléments toujours plus nombreux. À ce titre, le présent rapport de détail ne traite que des éléments les plus marquants et ayant été discutés lors des travaux des sous-commissions.

## **Secrétariat général**

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

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

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

De par sa fonction transversale, le SRHE a été très impliqué dans les bouleversements organisationnels liés à la crise sanitaire. Outre les nombreuses sollicitations des services, de nombreuses questions d'ordre juridique (quarantaines, garde des enfants, droit aux vacances et congés) ont vu le jour avec la nécessité de passer au télétravail d'un jour à l'autre. Plusieurs milliers de demandes de renseignements sont ainsi parvenues au service. Une bourse de l'emploi interne a également été mise en place, afin de valoriser tous les potentiels et de renforcer les services les plus impactés par les effets de la crise sanitaire.

Au-delà de cet élément majeur, les missions principales et habituelles ont évidemment été assurées, et le suivi et l'avancement des projets en cours maintenus.

En termes comptables, les différentes réserves et provisions liées aux heures supplémentaires et vacances ont évolué ainsi.

La position pour heures supplémentaires a évolué de 4'165'000 francs, passant de 17'609'000 francs à 21'774'000 francs (5'111'000 francs pour les heures supplémentaires et 16'663'000 francs pour les vacances) entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2020. La différence provient en majorité de la variation de la provision pour les vacances (3'908'000 francs), dont 2 millions de francs sont dus à la provision de vacances pour les enseignants (dépend du nombre de jours dus au 31 décembre de chaque année). L'évolution pour l'exercice 2020 est donc une charge complémentaire. À noter que le report du droit aux vacances (un droit annuel au maximum) a été augmenté de cinq jours au vu de la difficulté pour certains collaborateurs de prendre l'entier de leur droit en raison de la charge de travail exceptionnelle.

La provision magistrats a quant à elle diminué de 45'251'015 francs à 45'120'505 francs entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2020, soit une diminution nette de 130'510 francs.

Les soldes d'heures et de vacances sont intégrés dans les 177'602'778,80 francs du regroupement 204 de la page 67 du tome 1, intitulé passifs de régularisation (ou passifs transitoires).

## **Service juridique (SJEN)**

Le service a été plus fortement touché par la Covid-19 qu'imaginé, notamment dans l'accompagnement juridique et la mise en place des mesures sanitaires (dictées par le Conseil d'État et les services).

L'année 2020 a été intense, coïncidant également avec la réorganisation progressive du service, qui rattrape malgré tout quelque peu le retard accumulé sur le traitement de dossiers ouverts, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Les indicateurs sont aujourd'hui rassurants, voyant le nombre de dossiers ouverts s'établir à 294, pour 422 dossiers entrants et 560 dossiers liquidés. L'organisation du service a évolué en quatre équipes aux compétences spécifiques dans le traitement des dossiers ; elle ne se veut donc pas très verticale, mais plus rationnelle dans la gestion des presque 30 collaborateurs (19,8 EPT).

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

L'ensemble des prestations du service ont été délivrées durant la période de la pandémie grâce à une réorganisation rapide des différents secteurs et, par chance, au peu d'impact sur le personnel. Dans le secteur des documents d'identité, la période de fermeture des administrations communales a même engendré une forme de suppléance de ces dernières en assumant l'entier du processus.

La baisse des amendes d'ordre et des recettes ainsi que des activités dans le domaine des documents d'identité ont eu un impact majeur sur le résultat du service. À noter que l'outil de perception des amendes a été simplifié en collaboration avec la Ville de La Chaux-de-Fonds, ce qui implique que le service ne doit plus ressaisir chaque amende, économisant ainsi du temps et réduisant le taux d'erreur. L'extension de l'utilisation de cet outil, désormais opérationnel, à d'autres communes permettrait une rationalisation accrue du laborieux travail de saisie. À cet effet, une séance d'information aux utilisateurs devrait permettre, espérons-le, l'accélération de sa mise en place.

Concernant la comptabilisation de la conversion des pertes liées aux amendes d'ordre, le changement de méthode fera l'objet d'un lissage sur trois ans.

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

Le sort des acteurs du secteur culturel ayant été largement médiatisé et traité, notamment dans le rapport 20.048, les commissaires ont souhaité approfondir la gestion de l'octroi des aides.

À ce titre, un rapport du CCFI du printemps dernier faisait état de quelques approximations dans le traitement des dossiers déposés. Cet audit, réalisé au début de la mise en place du processus, a imposé de revoir les procédures et d'harmoniser les pratiques. Il faut toutefois relever, outre leur nombre, la diversité et la qualité très hétérogène des dossiers déposés, qui ont nécessité une flexibilité dans leur traitement. Au final, cet audit précoce aura été bienvenu dans la mise en place de cet exercice inédit.

Pour le service, un point positif peut malgré tout être relevé durant cette crise sanitaire, soit l'intensification des discussions avec les acteurs culturels et leurs associations. Au niveau du suivi de l'activité, le rapport bien détaillé du service aux pages 184 à 187 donne de nombreux renseignements. Les faits marquants suivants sont soulignés : la mise en consultation du rapport sur l'encouragement des activités culturelles et le montage du rapport sur le crédit d'étude pour le nouveau centre d'archivage (NCA).

Les commissaires ont également relevé les conclusions d'un deuxième rapport d'audit du CCFI sur l'activité plus générale du service. Les conclusions de celui-ci feront l'objet d'un suivi de la COGES.

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

Le nombre des activités sportives ayant été drastiquement diminué par la crise, il n'en reste pas moins que le service a fait l'objet de nombreuses sollicitations de la part de ses partenaires. Outre le soutien aux clubs sportifs mis en place avec la commission LoRo-Sport, la volonté de maintenir autant que possible l'accompagnement de l'activité sportive a nécessité un travail de re-planifications multiples des cours, pour, autant que faire se peut, maintenir leur tenue.

Financièrement, les chiffres sont assez éloignés des prévisions budgétaires, la diminution des postes 31, 42 et 44 étant compensée par les 500'000 francs octroyés aux clubs sportifs. L'accompagnement de ces derniers dans leur volonté de maintenir une activité sportive récréative a également engendré de nombreuses sollicitations au vu du grand nombre d'associations et clubs du canton ayant contacté le service.

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

Les impacts de la Covid-19 ne correspondent pas exactement, pour l'heure et concernant l'exercice passé sous revue, à ceux que la crise sanitaire aurait pu laisser imaginer. Ainsi, la forte baisse constatée du nombre de réquisitions de poursuites s'explique en partie par la suspension des procédures, notamment des entités étatiques.

Quant aux faillites, leur constance étonne, la baisse du nombre des faillites commerciales étant compensée par une augmentation des successions répudiées (due à davantage de décès). La baisse des émoluments encaissés est partiellement compensée par un effet transitoire, une stricte délimitation temporelle des exercices étant désormais appliquée. Pour rappel, les émoluments sont générés à 92% par les poursuites et à 8% par les faillites.

Les commissaires s'interrogent sur le recours massif à la répudiation des successions, devenue en quelque sorte la règle. Bien que la plupart ne donne pas lieu à une distribution, la part de cas avec bénéficiaire d'inventaire permet de couvrir favorablement les frais engendrés. En termes globaux, l'activité du service a permis de rembourser 76 millions de francs aux créanciers ayant engagé une poursuite.

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

Les institutions sous contrôle du service ont subi de plein fouet la crise sanitaire, nécessitant dans l'urgence la prise de mesures pour la réorganisation des prestations allant de l'hébergement aux prestations ambulatoires en passant par les activités occupationnelles. L'effet sur les finances des institutions a été conséquent, comme en témoigne l'évolution des enveloppes ayant par ailleurs fait l'objet du rapport 20.048.

Les tableaux suivants en donnent le détail hors effets Covid-19.

Institutions pour adultes dans le canton	Subv. 2019	Subv. 2020
Alfaset	11'980'740	12'047'425,40
FADS	2'585'660	2'258'535,58
Foyer Handicap	4'511'661	4'346'507,54
Perce-Neige	26'652'715	27'903'615,55
Maison de Vie – Couvet	2'502'862	2'753'800,00
<b>Total au 31.12</b>	<b>48'233'638</b>	<b>49'309'884,07</b>

Institutions liées à l'addiction	Subv. 2019	Subv. 2020
Fondation Addiction Neuchâtel	10'393'326	9'290'668,39
Ressource	594'000	549'000,00
<b>Total au 31.12</b>	<b>10'987'326</b>	<b>9'839'668,39</b>

Mis en place durant cette législature, le recours au dispositif JUNORAH, où 112 cas ont été traités en 2020, contre 117 personnes en 2019 et 77 en 2018, déploie ses effets dans le recours au placement des potentiels bénéficiaires.

Le projet de loi sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIInCA), validé par le Conseil d'État début 2021, a également occupé le service durant sa phase d'élaboration et de consultation, nécessitant un processus de concertation avec les partenaires institutionnels.

## Service pénitentiaire (SPNE)

L'enjeu principal pour le service a été d'empêcher le virus de s'établir dans les établissements pénitentiaires, impliquant la mise en place de protocoles stricts qui ont complexifié la vie des établissements et, malheureusement aussi, limité les contacts pour les détenus. Vingt aspirants policiers ont suivi une formation expresse d'agents de détention en 2020, intégrant ainsi un dispositif d'urgence prévu pour pallier tout manque d'effectif dans le personnel d'encadrement carcéral.

Si 2020 n'a pas vu de foyer de contamination majeur détecté, la crainte de l'entrée du virus dans les établissements pénitentiaires et la mise en place de mesures ont suscité des tensions. La fermeture des ateliers explique la baisse des recettes constatées, marquant aussi la limitation des activités internes pour les détenus.

Le taux d'occupation de l'établissement de Bellevue à Gorgier atteint 99%, alors que celui de La Promenade à La Chaux-de-Fonds subit une baisse de 17%, conséquence de la diminution de l'activité des tribunaux et donc des détentions avant jugement.

L'absentéisme du personnel, notamment marqué par des incapacités de travail pour causes non professionnelles, reste préoccupant et démontre la pénibilité du travail du personnel carcéral.

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

Résumer l'activité du service et de sa direction à la conduite d'ORCCAN serait bien évidemment réducteur, mais nul doute que la gestion de l'organe de conduite en cas de crise a marqué de manière prépondérante le SSCM, comme en témoigne l'ensemble des projets concernant la protection de la population qui a été gelé en 2020 (environ 50 projets). Le service concentre ses activités sur la gestion de crise et sur les affaires courantes.

## Police neuchâteloise (PONE)

L'année 2020 aura nécessité un redéploiement marqué des activités policières, motivé par les effets de la crise sanitaire. Largement explicitées aux pages 163 à 166 du tome 2, les activités et

réalisations de la police neuchâteloise mettent en exergue les éléments principaux de l'activité. ORCCAN et Litto démontrent à eux seuls la réallocation de ressources nécessitée par la crise.

À ce titre également, la suppression des manifestations sportives et des petites et grandes fêtes populaires a permis d'être soulagé de l'astreignante et gourmande présence des agents de police.

### 3.8.7. Conclusions

Les commissaires de la COFI remercient le chef de département et ses collaborateurs ainsi que les chefs de service pour les réponses complètes apportées durant la séance de présentation des comptes 2020. Au terme de cette législature, il sied de relever l'excellente collaboration entretenue avec nos collègues de la sous-commission de gestion, considérant les prérogatives des deux sous-commissions complémentaires et à même de consolider une analyse complète et pertinente du département, tant durant le processus budgétaire qu'au bouclage des comptes.

Cette législature, qui a vu s'opérer de nombreux changements aux postes de chefs de service, se terminant sur un exercice marqué par les effets financiers, organisationnels et humains de la pandémie, démontre malgré cela une capacité de transformation et d'adaptation remarquable. Nous en profitons donc pour remercier également l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du département.

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

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

#### 3.9.1. Généralités

Les sous-commissions de gestion et des finances du DEF se sont réunies le 29 avril 2021 afin d'examiner la gestion du département pour l'exercice 2020, en présence de la conseillère d'État cheffe du département et du responsable financier et de gestion du DEF, et avec l'appui d'une assistante parlementaire. Cette dernière séance conjointe de la législature 2017-2021 a donné lieu à un point de situation sur le programme d'impulsion et de transformations.

L'exercice 2020 boucle sur des charges nettes de 458'883'725 francs, en hausse de 15,6 millions de francs par rapport aux comptes 2019, mais avec un écart favorable de 11,1 millions de francs par rapport au budget. Ce résultat inclut l'impact marqué de la Covid-19 et des mouvements dans les provisions (création et dissolution, effet net -3,9 millions de francs). Les unités administratives et les écoles cantonales ont utilisé avec clairvoyance les moyens financiers attribués. La mise en exploitation du système d'information et de gestion de l'État (SIGE) se poursuit, avec ses défis techniques.

Le bouclage favorable des comptes est également dû à des « non-dépenses », la crise sanitaire de la Covid-19 ayant obligé à annuler des manifestations et à limiter des prestations. Le niveau anormalement bas de ces charges ne saurait être pris comme référence. Au printemps, l'école neuchâteloise (dans toutes ses composantes) a traversé la première vague en vivant les contraintes dans l'action, entre réorganisation, innovation, adaptations, solidarités, ralentissement. À l'automne, avec la deuxième vague amplifiée d'une pandémie qui durait, le minimum d'activités culturelles imaginées en exploitant toutes les ouvertures possibles est venu aider à contrer le découragement et l'isolement, à maintenir les si indispensables liens. Sur l'année, tandis que l'essentiel de l'activité purement scolaire a pu être assuré, moins d'un quart de ce qui l'entoure normalement a eu lieu.

#### 3.9.2. Groupes de dépenses

Tous les chiffres se trouvent dans le rapport du Conseil d'État (tome 2, p. 214-291), avec des explications détaillées. Seuls quelques compléments et commentaires figurent ici.

### **Charges de personnel** (172'344'989 francs, écart au budget : -3'047'588 francs)

Les mesures d'accompagnement mises en place pour atténuer les effets de la crise sanitaire n'ont pas péjoré le résultat comptable de l'exercice, car compensées par divers reports et annulations.

Les heures consacrées à la gestion de la crise se sont soit substituées au travail sur des projets ralentis ou reportés, soit ajoutées au travail quotidien comme heures supplémentaires. Elles ont,

selon le cas et pour une part variable, été rémunérées ou compensées en congés, pris ou à prendre (et alors provisionnés).

Les cadres ont fourni (et fournissent) un énorme investissement, que l'on ne saurait assez souligner.

#### Tableau des variations dans l'effectif du personnel administratif (sans les enseignants)

Personnel administratif (EPT au 31 décembre)	Comptes	Budget	Comptes	B2020-C2020		C2020-C2019	
	2019	2020	2020	EPT	%	EPT	%
SDEF	9,70	10,90	10,40	-0,50	-4,6	+0,70	+7,2
SEEO	42,20	43,28	41,60	-1,68	-3,9	-0,60	-1,4
CMNE	7,80	7,80	7,80	-	-	-	-
SFPO	78,70	83,55	84,00	+0,45	+0,5	+5,30	+6,7
Lycées	27,95	27,95	27,95	-	-	-	-
CPMB	6,00	6,00	6,20	+0,20	+3,3	+0,20	+3,3
CPLN	27,35	27,70	28,25	+0,55	+2,0	+0,90	+3,3
CIFOM	53,70	54,50	52,40	-2,10	-3,9	-1,30	-2,4
CEFNA	5,75	5,75	5,40	-0,35	-6,1	-0,35	-6,1
SPAJ	82,60	88,40	90,20	+1,80	+2,0	+7,60	+9,2
<b>Total, équiv. plein temps</b>	<b>341,75</b>	<b>357,63</b>	<b>355,20</b>	<b>-2,43</b>	<b>-0,7</b>	<b>+13,45</b>	<b>+3,9</b>
<b>Total, postes occupés</b>	<b>482,00</b>	<b>509,00</b>	<b>499,00</b>	<b>-10,00</b>	<b>-2,0</b>	<b>+17,00</b>	<b>+3,5</b>

Le délai de carence est applicable dans toute l'administration, sauf en cas de mobilité interne ou d'embauche d'une personne au chômage ou en recherche d'emploi. Le Conseil d'État est compétent pour les dérogations.

Les chargées et chargés de projet sont financés par les crédits d'engagement ou engagés en contrat à durée déterminée, et ne sont alors pas comptés dans l'effectif du département.

Les provisions pour vacances, revues à la baisse, sont établies de façon centralisée au service des ressources humaines (SRHE), puis réparties dans les charges de personnel des services.

#### Biens, services et marchandises (27'141'348 francs, écart au budget : -4'906'936 francs)

L'impact net de la Covid-19, malgré les dépenses induites, est une baisse des charges (-3 millions de francs par rapport aux comptes 2019), suite au report de projets, au ralentissement de prestations et à l'annulation d'événements.

#### Charges de transfert (330'017'125 francs, écart au budget : -11'544'282 francs)

	En millions de francs	Commentaires
SEEO	Effet neutre	Covid-19 : 300'000 francs dépensés sur l'enveloppe d'un million attribuée pour le soutien aux élèves pour l'année scolaire 2020-2021. Baisse du nombre de classes.
SFPO	-5,31 -0,58 +0,60 -2,00 +0,50 +2,50 -2,83	Dissolution de provisions HEM (tome 1, p. 75). Ajustement de provision HE-Arc (tome 1, p. 76). Covid-19 : provisions apprentis, cours interentreprises (tome 1, p. 76). Mobilité étudiante. Covid-19 : aide à l'Université de Neuchâtel, matériel pour les cours à distance. Covid-19 : aide aux entreprises formatrices. Versement du fonds d'encouragement à la formation professionnelle initiale en mode dual aux entreprises formatrices.
SPAJ	-4,18	Changement de facturation des contributions des parents aux frais de placement, effets de la réforme du SPEJ (dispositif cantonal de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse), dépenses Covid-19 des structures d'accueil de la petite enfance privées.

#### Subventions à redistribuer (50'584'394 francs, écart au budget : -606'606 francs)

	En millions de francs	Commentaires
UniNE	-0,6	Subvention fédérale inférieure aux prévisions.

#### Imputations internes (charges : 77'694'048 francs, écart au budget : +6'752'984 francs)

L'écart entre le budget et les comptes provient principalement des écritures de bouclage visant à l'équilibre des deux fonds du DEF.

## Taxes (73'921'108 francs, écart au budget : -4'232'343 francs)

	En millions de francs	Commentaires
CMNE	-0,48	Essentiellement impact Covid-19.
CEFNA	-1,27	Fermeture progressive de certaines filières durant l'année.
SFPO/LFFD	+0,75	Contribution des employeurs au fonds d'encouragement à la formation professionnelle initiale en mode dual.
Secondaire 2	-1,77	Covid-19 : encaissements moins élevés pour l'événementiel (annulations).
SPAJ	+0,50 -1,83	Nouveau barème LAPEA pour la rémunération des curateurs. Changement de facturation des contributions aux frais de placement.

### 3.9.3. Investissements et projets gérés par crédits d'engagement

#### **Investissements** (dépenses nettes : 913'943 francs, écart au budget : -746'058 francs)

Voir le rapport du Conseil d'État, tome 1, p. 48-50.

La Covid-19 a entraîné le report du projet d'éducation numérique.

Le Conservatoire renouvelle son parc de pianos. Conformément aux règles du MCH2, un clavecin, budgété dans l'enveloppe globale du remplacement des instruments, apparaît dans les comptes, car la dépense dépasse 10'000 francs.

La création du Centre de formation professionnelle neuchâtelois (CPNE) n'a pas encore généré de grandes dépenses ; le disponible du programme d'impulsion et de transformations est utilisé en priorité.

Les grands chantiers sont menés et gérés par le service des bâtiments (SBAT, tome 2, p. 104-112).

#### **Projets gérés par crédits d'engagement** (dépenses nettes : 51'346'968 francs, écart au budget : +47'526'968)

L'écart vient du reclassement comptable, sans effet sur les comptes, de la subvention à l'Université. Pour la liste complète des projets du DEF, voir le rapport du Conseil d'État, tome 1, p. 62.

### 3.9.4. Examen de détail par service

Les points abordés en sous-commission et intégrés ici débordent l'aspect financier.

Les informations provenant de la comptabilité analytique, de plus en plus complètes, doivent être interprétées avec prudence : le recul manque pour comparer les exercices, les imputations des services centraux continuent d'évoluer.

#### **Secrétariat général (SDEF)**

Ma journée à l'école (MAÉ) : deux ou trois projets pilotes pourraient être lancés et bénéficier d'un financement fédéral spécifique, conditionné à un soutien cantonal équivalent.

Personnel : la conseillère stratégique étant devenue co-cheffe de l'office de la politique familiale et de l'égalité (OPFE), il revient à la prochaine cheffe ou chef de département de repourvoir le poste.

Centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnels des établissements scolaires (CAPES) : le groupe de travail pour la coordination de l'éducation et de la prévention dans les écoles neuchâteloises (CEPEN) réunit tous les services de l'État qui s'occupent de prévention, y compris la police neuchâteloise. Il a un rôle de coordination. Les projets sont conduits par les différentes entités, qui les mènent ensemble et non par silos.

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

PRIMA : la demande des parents augmente. Les communes peuvent être accompagnées par la déléguée PRIMA du SEEO. L'intérêt du canton de Zurich pour la démarche neuchâteloise pourrait déboucher sur une collaboration soutenue par Movetia (agence nationale pour la promotion des échanges et de la mobilité au sein du système éducatif). La première volée du cursus bilingue français-allemand proposé par la HEP-BEJUNE et la PH-Bern sera diplômée à l'été 2021.

Exclusion scolaire : tous les cas sont différents. Le cadre général est fixé : le DEF doit être informé, de sorte que ses services puissent aider à chercher une solution. Les solutions existent, elles sont individualisées. Le SPAJ propose par ailleurs un accueil d'urgence, limité dans le temps.

Décrochage scolaire : le nombre d'élèves en décrochage scolaire ordinaire a diminué.

Ressources humaines : ce sont les communes, par les cercles scolaires, qui engagent le personnel enseignant. En concertation avec les communes, la Conférence des directeurs communaux de l'instruction publique (CDC-IP) et les responsables des cercles scolaires, un concept est en préparation pour s'assurer qu'à terme, chacune et chacun ait reçu une formation adéquate.

Évaluation des fonctions : la négociation est en cours avec les syndicats.

Compte de résultats, Revenus divers : l'écart au budget vient principalement de coûts salariaux (260'000 francs) refacturés à la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), où des enseignants sont détachés, et qui seront intégrés au budget 2022.

Compte de résultats, Revenus de transfert : ils comprennent une subvention fédérale non budgétée au projet PRIMA.

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

Autres écoles de musique : il existe une certaine complémentarité et des collaborations, notamment avec EvaProd. La concurrence augmente chaque année, les écoles privées se multiplient.

Compte de résultats, Revenus : l'effet Covid-19, léger, concerne surtout les événements annulés. La facturation des cours est individualisée.

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

Développement de filières en mode dual : voir la section Fonds d'encouragement à la formation professionnelle initiale en mode dual (tome 2, p. 289).

Office des apprentissages (OFAP) : face à la pandémie, l'OFAP et le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels (FFPP) ont soutenu les apprenties et apprentis de diverses façons – examens blancs, formation particulière, échange entre les restaurants travaillant à l'emporter ou comme cantines et ceux qui ont dû fermer, par exemple. L'effet de la pandémie sur l'embauche à la fin de la formation se voit dans une légère augmentation du chômage des jeunes : ils sont moins nombreux à avoir pu rester dans leur entreprise formatrice, mais leur qualification n'a pas été remise en cause.

Office des hautes écoles et de la recherche (OHER) : le contrat avec le prestataire de restauration des hautes écoles, qui a dû réduire son activité et licencier du personnel, devra être renégocié à la réouverture.

Compte de résultats, Subventions à redistribuer / redistribuées : les forfaits par personne ont diminué au niveau national (hautes écoles et Université).

Crédit d'engagement, Centre de formation professionnelle neuchâtelois (CPNE) : le nouvel outil de gestion d'assurance qualité en remplace trois (ceux du CIFOM, du CPLN et du CPMB).

### **Lycées**

Lycée Denis-de-Rougemont : BYOD = bring your own device. Autrement dit : PAP = prenez vos appareils personnels ; AVEC = apportez votre équipement personnel de communication.

Résultat analytique, Maturité gymnasiale Lycée Blaise-Cendrars : la baisse de revenus résulte de la diminution, non planifiable, des inscriptions venant d'un autre canton.

### **Centre de formation professionnelle des métiers du bâtiment (CPMB)**

Maturité professionnelle intégrée : seuls 8 élèves sur 906 fréquentent cette filière, très exigeante. Les jeunes qui pourraient s'y intéresser ont plutôt tendance à s'inscrire au lycée, malgré les efforts cantonaux pour promouvoir les filières duales. La formule 3 + 1 ou 4 + 1 et les autres formations continues ont davantage de succès.

L'information aux parents pourrait être renforcée pour promouvoir la formation en apprentissage. Actuellement, 40% des élèves du canton choisissent d'étudier dans un des lycées.

### **Centre de formation professionnelle du Littoral neuchâtelois (CPLN)**

Certificats et diplômes délivrés : l'accompagnement dans la situation particulière due à la pandémie a été efficace, le soutien a bien fonctionné.

Résultat analytique, École supérieure de droguerie (ESD), Revenus : la baisse est due à celle du nombre d'élèves (en majorité de cantons alémaniques). L'ESD est le seul centre de formation de la branche pour toute la Suisse.

### **Centre de formation professionnelle des Montagnes neuchâtelaises (CIFOM)**

École d'arts appliqués (EAA) : ce pôle n'est pas menacé, malgré la fermeture de deux filières, faute d'élèves (minimum viable : 10). L'école occupe une niche recherchée, avec des formations très attractives ; sa petite taille est un atout, de nouvelles filières ouvrent chaque fois que c'est possible.

Compte de résultats, Revenus de transfert : les subventions supplémentaires de la Confédération concernent le programme Préapprentissage d'intégration plus (PAI+) ; le Grand Conseil a accepté en janvier 2021 le crédit d'engagement pour la période 2021-2024.

Résultat analytique, École du secteur tertiaire (ESTER) : il y a moins de classes que prévu en commerce et en maturité. Un budget de 460'000 francs a été transféré au pôle Préapprentissage et transition (P & T).

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

Ressources humaines : le personnel a bénéficié de la mobilité interne pour son remplacement. Outre dans les écoles des centres professionnels, des transferts ont eu lieu vers le projet Espace du DEAS, mais six personnes n'ont pas souhaité rejoindre ce projet.

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

Dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse (SPEJ) : après évaluation, le DEF a identifié les prestations à renforcer pour optimiser la prise en charge. Le calendrier doit être adapté, les économies prévues sont retardées.

Projet de loi sur l'enfance et la jeunesse : le rapport est en cours de finalisation.

Fondation Carrefour : la fondation assume des prestations ambulatoires, de l'éducation de rue – un domaine en croissance. Elle a absorbé du personnel des institutions. Un rapport sur la réforme des institutions est en préparation.

Placements pénaux : il manque des places au niveau romand (à ce sujet, voir le rapport 21.601, Contrôle parlementaire détention pénale). Des solutions doivent être trouvées au cas par cas. Le projet Time Up est en cours de réalisation.

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

Covid-19 : après la première vague et les fermetures, certains parents n'ont pas remis leurs enfants en structures d'accueil, d'où un problème budgétaire, avec un fonctionnement à 80% des capacités. L'activité va reprendre lentement.

Accueil familial de jour (AFJ) : la complémentarité avec les structures d'accueil est réelle, le nombre de places reste stable.

### **Fonds d'encouragement à la formation professionnelle initiale en mode dual (FFD)**

Covid-19 : le soutien apporté en 2020 a été efficace. L'inquiétude quant aux places d'apprentissage fait que le même dispositif (aide financière et publicité) est reconduit en 2021. L'accompagnement pour décrocher un apprentissage est renforcé.

Un bilan de l'activité du fonds est prévu après cinq ans.

### **Université de Neuchâtel (UniNE)**

Voir le rapport du Conseil d'État, tome 1, p. 98-103.

#### **3.9.5. Programme d'impulsion et de transformations (rapport 18.045)**

Le tableau présente l'état des dépenses (en francs) des quatre objets relevant du DEF.

Service en charge	Montant prévu	Montant engagé au 31.12.2020	Solde restant	Commentaire
<b>Études préparant le développement et la rationalisation des infrastructures de l'Université de Neuchâtel, soutien aux investissements de l'Université</b>				
SFPO	225'000	0	225'000	Dépense à réaliser en 2021, chef de projet UniNE.
SBAT	375'000	242'762	132'238	Poursuite des travaux d'étude du projet UniHub.
<b>Études préparant l'assainissement des bâtiments de l'enseignement postobligatoire</b>				
SFPO	150'000	69'932	80'068	Responsable de projet sur une durée de 2 ans.
SBAT	250'000	0	250'000	Dépenses prévues ultérieurement sous forme de crédit d'étude, responsable de projet.
<b>Conduite, accompagnement et réalisation de projets dans le domaine de la formation professionnelle et de l'éducation, du soutien et de la protection de la jeunesse</b>				
<i>Centre de formation professionnelle cantonale (CPNE)</i>				
SFPO	1'100'000	67'016	1'032'984	Responsable de projet sur une durée de 4 ans.
<i>Dispositif de soutien et de protection de la jeunesse (SPEJ)</i>				
SPAJ	1'545'000	350'453	1'194'547	Chargée de projet dans le cadre de la mise en place d'un concept de soutien à la parentalité et subvention d'un poste lié à la formation du personnel des institutions d'éducation spécialisée touchées par la réforme du SPEJ.
	<b>3'645'000</b>	<b>730'163</b>	<b>2'914'837</b>	<b>TOTAL</b>

### 3.9.6. Conclusions

En cette fin de législature 2017-2021, les sous-commissions des finances et de gestion du DEF expriment leurs vifs et sincères remerciements – particulièrement appuyés à la fin d'un exercice 2020 et de premiers mois de 2021 marqués par la pandémie de Covid-19 – à toutes les personnes qui les ont accompagnées dans leurs travaux et à toutes celles et ceux qui œuvrent pour l'enfance, la jeunesse, les familles et la population du canton de Neuchâtel.

L'énorme engagement déployé pour traverser et pour aider les enfants et les jeunes de notre canton à traverser la crise sanitaire le mieux possible, pour assurer les missions du département et de l'école neuchâteloise malgré toutes les contraintes et les incertitudes, tout en préparant l'avenir avec détermination et confiance, est remarquable et doit être souligné avec gratitude.

À toutes et tous, merci, bravo et bonne continuation. Prenez soin de vous, des vôtres et des autres, avec le courage et dans la solidarité qui font la force et l'espoir de notre République.

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

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

#### 3.10.1. Généralités

Les sous-commissions de gestion et des finances se sont retrouvées le 30 avril 2021 pour le traitement des comptes 2020 du département, en présence du chef de département, du secrétaire général et du responsable financier du département.

Les comptes 2020 du DDTE bouclent avec un excédent de charges nettes de 52,3 millions de francs, contre 46,2 millions de francs selon le budget. Cette détérioration de 6,1 millions de francs est totalement imputable à la crise sanitaire de la Covid-19, puisque, sans elle, le résultat aurait été conforme, voire meilleur que le budget.

Les principales incidences financières liées à la pandémie sont présentées ci-dessous (pour un total de quelque 6,6 millions de francs) :

- Aides aux entreprises de transport (3,5 millions de francs) ;
- Baisse de l'impôt sur les maisons de jeux en lien avec la fermeture du Casino de Neuchâtel (1,4 million de francs) ;
- Baisse des émoluments du registre foncier (0,9 million de francs) ;
- Mise en place d'une franchise de 5'000 francs sur la taxe proportionnelle due par les établissements publics (0,8 million de francs).

### 3.10.2. Groupes de dépenses

#### **Charges de personnel** (écart favorable de 1,6 million de francs)

L'écart entre les effectifs réels et budgétés (-10,1 EPT) s'explique essentiellement par la vacance temporaire de certains postes (suite à une démission ou à un départ à la retraite par exemple), respectivement par le délai de carence de quatre mois. Cet écart se répartit proportionnellement sur tous les services.

#### **Biens, services et autres charges d'exploitation** (écart défavorable de 5,8 millions de francs)

L'écart budgétaire défavorable est largement imputable aux fonds (7,2 millions de francs). Celui-ci est toutefois partiellement compensé par les services qui présentent un écart favorable (1,4 million de francs).

Au niveau des fonds, l'écart budgétaire concerne le fonds des eaux. En effet, la dissolution de la provision « Sites pollués » avait été prévue dans ce groupe de charges. Elle l'a finalement été dans le groupe 43 « Revenus divers », conformément aux instructions du contrôle cantonal des finances (CCFI), générant ainsi un écart défavorable de 7,6 millions de francs.

##### *Services*

Au niveau des services, les variations importantes concernent notamment des honoraires (0,4 million de francs), déneigement (-0,3 million de francs), frais de déplacement (-0,2 million de francs), réparations en cas d'accidents (-0,2 million de francs), prestations de service (-0,2 million de francs), achat de machines / appareils (-0,2 million de francs).

#### **Amortissements du patrimoine administratif** (écart défavorable de 0,5 million de francs)

Le déclassement, avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2020, de tronçons de routes cantonales transférés aux communes (conformément à la loi sur les routes et voies publiques (LRVP)) s'est traduit par un amortissement extraordinaire de 3,7 millions de francs dans les comptes 2020. Malgré cela, le budget est quasiment respecté.

#### **Charges financières** (écart favorable de 0,03 million de francs)

Les droits de timbre prévus dans le cadre de la prise de participations dans les sociétés électriques se sont révélés inférieurs aux prévisions.

Dans le cas présent, l'écart budgétaire concerne les deux fonds suivants :

- Le fonds des eaux (7,3 millions de francs), où les subventions se sont révélées moins importantes que prévu, générant ainsi un excédent de revenus à virer à la fortune dudit fonds ;
- Le fonds pour les routes principales suisses (8 millions de francs), dont le traitement comptable suivant n'avait pas pu être anticipé au budget conformément à la nouvelle LRVP et à la LFinEC. Les contributions globales et forfaitaires reçues par le SPCH de la part de la Confédération transitent dorénavant par le compte de résultats via les groupes 35 « Attributions aux fonds et financements spéciaux » et 46 « Revenus de transfert » avant d'alimenter ledit fonds.

#### **Attributions aux fonds et financements spéciaux** (écart de 15,3 millions de francs)

D'importants virements à la fortune ont été effectués au niveau des fonds des eaux, de l'énergie et de l'aménagement du territoire. Les charges se sont en effet révélées inférieures aux recettes et l'excédent a ainsi été viré à la fortune des fonds concernés (+5,6 millions de francs).

De plus, et afin de répondre aux exigences de la nouvelle LRVP et de la LFinEC, les contributions globales et forfaitaires reçues par le service des ponts et chaussées (SPCH) de la part de la Confédération transitent dorénavant par le compte de résultats via les groupes 35 « Attributions aux fonds et financement spéciaux » et 46 « Revenus de transfert », avant d'être comptabilisées dans le compte de bilan relatif au fonds pour les routes principales suisses (12,4 millions de francs).

#### **Charges de transfert** (écart favorable de 4,1 millions de francs)

Les charges d'amortissement liées aux subventions d'investissement font partie intégrante de ce groupe de charges. Elles sont d'ailleurs inférieures de quelque 0,4 million de francs par rapport au budget.

Au niveau des services, les charges ont été plus élevées que prévues (+2,7 millions de francs) et ceci en raison des aides Covid en faveur des entreprises de transport, qui se montent à quelque 6,8 millions de francs. Cette augmentation non prévue a toutefois été partiellement compensée, car plusieurs dépenses ont pu être évitées ou repoussées (à hauteur de 3,4 millions de francs) :

- Reconnaissance à l'heure en trafic grande ligne entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds ;
- Diminution des offres BLS ;
- Fonds FIF : versement plus faible que prévu initialement.

A contrario, les fonds présentent un écart favorable de 6,8 millions de francs. Cela concerne en particulier le fonds des eaux, dont les subventions ont été inférieures au budget (-5,8 millions de francs) en raison d'un grand nombre de travaux qui ont pris du retard ou n'ont pas encore démarré. Le solde de l'écart est imputable au fonds d'aménagement du territoire (aucune subvention versée pour les plans d'aménagement) et au fonds cantonal de l'énergie (les subventions cantonales du Programme Bâtiments dépendent des projets effectivement terminés).

### **Subventions à redistribuer** (écart favorable de 1,2 million de francs)

L'écart budgétaire est principalement dû aux subventions liées au projet d'agglomération RUN (-1,1 million de francs) et aux subventions fédérales liées au Programme Bâtiments (-1,1 million de francs). Il est toutefois partiellement compensé par des paiements directs plus importants (+1,2 million de francs).

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

### **Imputations internes** (écart défavorable de 3,6 millions de francs)

Sur la base du tableau récapitulatif ci-dessous, l'écart budgétaire s'explique comme suit :

<b>Gr. 39 "Imputations internes"</b>	<b>Budget 2020</b>	<b>Réel 2020</b>	<b>Ecart</b>
Ecart stat. RH	-2'507'752	-	2'507'752
Forfaits SC	13'540'485	13'292'344	-248'141
Autres imputations internes	10'178'856	11'518'809	1'339'953
<b>Total</b>	<b>21'211'589</b>	<b>24'811'153</b>	<b>3'599'564</b>

- Écart statistique au niveau des ressources humaines : alors qu'il est présenté au budget dans ce groupe de charges (charge négative de 2,5 millions de francs), l'écart statistique se réalise effectivement dans le groupe de charges 30 « Charges de personnel » (écart favorable de 1,6 million de francs). Cette méthode génère de facto un écart à hauteur de son budget.
- Forfaits des services centraux : les variations concernent le service d'achat, de logistique et des imprimés (SALI) et le service de statistique (STAT), puisque les coûts sont calculés en fonction de la consommation effective des services. Quant aux autres forfaits (service des bâtiments (SBAT), service informatique de l'Entité neuchâteloise (SIEN), service des ressources humaines (SRHE), service de la sécurité civile et militaire (SSCM)), les coûts réels correspondent aux coûts budgétés.
- Autres imputations internes : l'écart concerne principalement le fonds des mensurations officielles (augmentation de la participation cantonale suite à un bouclage de dossiers plus important que prévu) et le fonds des routes communales (redistribution aux communes d'une fortune également plus importante que prévu).

### **3.10.3 Groupes de revenus**

#### **Revenus fiscaux** (écart défavorable de 1,4 million de francs)

L'écart des revenus est imputable à l'impôt sur les maisons de jeux suite à la fermeture du Casino de Neuchâtel en raison de la situation sanitaire.

### **Patentes et concessions** (écart défavorable de 2,1 millions de francs)

L'écart s'explique par l'octroi d'une franchise de 5'000 francs sur la taxe proportionnelle due par les établissements publics (engendrant un manque de recettes de quelque 0,8 million de francs) et par des redevances en baisse dans les fonds de l'énergie et des eaux (-1,3 million de francs).

### **Taxes** (écart défavorable de 1,0 million de francs)

L'écart concerne principalement les émoluments du registre foncier et les prestations de la mensuration officielle (-0,8 million de francs), mais aussi les ventes de bois (-0,2 million de francs).

### **Revenus divers** (écart favorable de 6,4 millions de francs)

L'écart est principalement dû à la dissolution de la provision « Sites pollués » au fonds des eaux (+8,1 millions de francs). Même si cette opération était prévue au budget, elle a finalement été réalisée sous des natures comptables différentes (selon les recommandations du CCFI). Le SPCH a, de son côté, connu une baisse de revenus de quelque 1,4 million de francs en lien avec l'activation des salaires et le très faible volume de recettes provenant des communes ayant reçu des routes cantonales déclassées, qui ont peu demandé de prestations au service.

### **Revenus de transfert** (écart favorable de 10,9 millions de francs)

L'écart s'explique principalement, au service cantonal des transports (SCTR) (+2,1 millions de francs), en raison d'une augmentation de la part communale en lien avec les aides COVID en faveur des entreprises de transport, au service des ponts et chaussées (SPCH) (+7,2 millions de francs), avec une augmentation principalement liée aux contributions globales et forfaitaires reçues de la Confédération, au fonds des eaux (1,9 million de francs), du fait de l'effet de la dissolution de la provision « Sites pollués ».

### **Imputations internes** (écart favorable de 1,3 million de francs)

L'écart est dû principalement au fonds des mensurations officielles, respectivement la reconnaissance de la participation cantonale pour les travaux de mensurations officielles suite au bouclage de nombreux mandats.

#### *3.10.4. Investissements*

L'écart budgétaire au compte des investissements du DDTE se monte à 20,8 millions de francs et s'explique essentiellement comme suit.

La prise de participations dans des sociétés électriques prévue initialement au patrimoine administratif a finalement été concrétisée au patrimoine financier, c'est-à-dire sans passer par le compte des investissements (-12 millions de francs). Cet investissement permet un rendement de 3 à 4% par le versement de dividendes. De plus, cet investissement a déjà été réévalué et s'est déjà valorisé de plus de 4 millions de francs sur le seul exercice 2020.

En ce qui concerne les projets de génie civil, les dépenses nettes 2020 pour la 12<sup>e</sup> étape de corrections et d'aménagements des routes cantonales n'ont pu être réalisées selon le planning prévu, notamment parce que le principal chantier relatif à la RC 1320 a dû être partiellement repoussé suite à des oppositions (-1,3 million de francs). Quant au crédit pour le contournement est de La Chaux-de-Fonds par la H18, il a finalement été soumis au Grand conseil en 2021 (-1,3 million de francs).

S'agissant des subventions d'investissement, la crise sanitaire a occasionné des retards dans les projets d'adduction d'eau, qui se traduisent par une diminution de 1,1 million de francs. Le même service a octroyé, en 2020, des prêts pour les exploitations paysannes à hauteur de 6,3 millions de francs et a facturé des remboursements de 9,3 millions de francs, augmentant ainsi l'écart entre les comptes et le budget (-1 million de francs).

#### *3.10.5. Programme d'impulsion*

En 2020, une première étude sur la mobilité hydrogène a été lancée, avec des résultats prometteurs. En 2021, les contacts sont en cours avec des acteurs du marché pour développer une station de recharge pilote dans le canton en matière d'approvisionnement hydrogène pour les poids lourds. Parallèlement, la distribution de subventions en matière de bornes de recharge électrique est liée à l'entrée en vigueur, d'une part, de la loi cantonale sur l'énergie (LCEn) et, d'autre part, de la Loi

fédérale sur le CO<sub>2</sub>. Le dispositif de soutien à la pose de bornes de recharge sera ainsi mis en œuvre cet été.

Les mandats d'étude sont en cours et assumés en l'état par les CFF, respectivement le budget de fonctionnement du service. En revanche, les heures du nouvel EPT sont quant à elle activées. Les études liées au développement du RER sont également assumées par le budget de fonctionnement et CFF Infrastructures. De nouvelles études ont été lancées en 2021 (gare de Cernier et La Léchère à Couvet).

### 3.10.6. Examen de détail par service

#### **Secrétariat général (SDTE)**

Les travaux du plan de mobilité du Creux-du-Van relèvent prioritairement de la responsabilité communale et régionale. La commune de Val-de-Travers pilote ce projet. Il est prévu que les associations, notamment de protection de la nature, soient associées dans un second temps.

Les mesures d'aménagement au Creux-du-Van, prévues au budget 2020, ont été effectuées. Leur financement a été assuré par le crédit d'engagement « Convention-programme Nature 2020-2024 ». À noter que ces mesures d'aménagement concernaient la mise en place de la signalisation pour les secteurs interdits d'accès au bord du mur du Creux-du-Van. Le canton doit attendre les décisions du Tribunal fédéral pour la mise en place du PAC du Creux-du-Van.

Le projet d'agglomération de 4<sup>e</sup> génération porte sur des mesures infrastructurelles, qui seront subventionnées entre 2023 et 2024. Avant cela, un concept d'infrastructures de multimodalité doit être déposé. Ce travail est mené en collaboration avec divers partenaires (RUN, communes concernées, Communauté de communes du Val de Mordeau, etc.)

La dotation normale de 0,5 EPT pour soutenir la stratégie de développement durable et le plan climat est trop faible. Un renfort a donc été sollicité auprès du gouvernement, qui sera reconduit de juillet 2021 à fin mai 2022, afin d'accompagner les travaux. À terme, il faudra beaucoup plus de ressources pour mettre en œuvre ces deux stratégies compte tenu de leur transversalité (énergie, éducation, forêt, aménagement du territoire, santé...). Une demande de 5 à 6 EPT supplémentaires a été faite dans le cadre du plan climat.

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

En moyenne, les délais fixés par la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) pour la révision des plans d'aménagement locaux (PAL) communaux sont respectés, mais certaines communes ont pris du retard. Les communes ayant d'importants changements sur leurs zones à bâtir, telles que Val-de-Travers, ont une grande pression pour réussir à faire ce travail avant fin mai 2023. L'outil de l'indemnisation pour expropriation matérielle permet de motiver les communes à agir dans le temps imparti.

Des ressources supplémentaires ont été attribuées au SCAT pour assurer la mise en œuvre de la LAT. Ces ressources devraient être suffisantes. Si, fin 2021, le canton constate que les communes n'avancent pas assez vite, une pression supplémentaire sera exercée afin de ne pas cumuler tout le travail à l'échéance du délai.

Dans les faits, le SCAT intervient dans l'organisation de manifestations sportives, mais un préavis est d'abord rendu par le SFFN pour toute manifestation soumise à autorisation se déroulant dans les zones vertes. Suite à ce préavis, le SCAT est le service le plus transversal pour évaluer l'impact de telles manifestations sur les zones touchées.

Les subventions versées à Pro Infirmis relèvent d'un mandat confié à l'association pour évaluer les permis de construire sous l'angle de la conformité à la Loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés (LHand).

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

Seuls 60'000 francs ont été utilisés de l'enveloppe globale de 1 million de francs destinée à la mise en conformité LHand des arrêts de transports publics. Seuls les arrêts classés A ou B seront concernés par la mise en conformité. Les communes sont en charge de cet objectif. Le crédit de 1 million de francs permet de verser des subventions à hauteur de 20% des coûts aux communes qui auront mené ces travaux à bien d'ici à la fin de l'année 2023. L'année 2021 devrait enregistrer une utilisation bien plus importante de ce crédit, car la subvention n'est versée que lorsque les travaux sont terminés.

Un comité de pilotage a été mis sur pied et les études pour la transformation de la ligne ferroviaire en ligne électrique sont lancées.

La question sur la fréquentation des transports publics (post-crise) est traitée aux niveaux cantonal et fédéral. Sur 2020, le choc a été amorti avec le soutien de la Confédération. Pour 2021, la situation pose problème, car la baisse du nombre d'usagers se chiffre entre 30 et 40% cette année encore. Une demande de soutien complémentaire a été déposée auprès de la Confédération.

Sur le long terme, le retour au plein usage des transports publics reste un défi. En 2022, le pronostic d'utilisation vise -10%, notamment en lien avec l'expansion du télétravail. Il s'agit d'un défi financier, mais la collaboration avec la Confédération permet de soutenir l'attractivité du système. Au-delà des pertes de recettes, l'alimentation du fonds FIF est également un défi.

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

Les communes ont finalement demandé peu de prestations au canton pour l'entretien (déneigement, balayage, etc.) des tronçons de routes qui leur ont été transférés. Elles semblent s'être organisées pour assurer elles-mêmes ces travaux. À noter que les tronçons concernés ont été transférés car ils relèvent naturellement de la compétence communale, et les communes les ont entretenus, tout aussi naturellement.

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

Pas de remarque du point de vue financier.

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

En 2020, les chiffres de la pêche sur le lac s'améliorent modestement. L'espoir renaît pour les pêcheurs. Le creux a été dépassé et un effort de repeuplement du lac via la pisciculture est fait. La régulation des cormorans est menée par les chasseurs. Outre les 50 bêtes tuées, cette campagne joue un rôle d'effarouchement et les groupes de cormorans sont moins présents près des filets. La Station ornithologique suisse démontre que, pour la première fois depuis des années, la population de cormorans diminue.

Pour le moment, le canton n'a pas de risque de surpêche, malgré l'augmentation de 30% de l'octroi de permis de pêche. Cette augmentation est certainement un épiphénomène lié à la pandémie.

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

Le nouveau poste créé en faveur du bio est dédié au conseil bio viticole et au conseil aux domaines viticoles non bio pour la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires. La station viticole cantonale à Auvornier joue un rôle important dans ce domaine en accompagnant le passage au bio de plus de 50% des exploitations viticoles. Pour le Conseil d'État, il ne s'agit toutefois pas d'une fin en soi et ce poste supplémentaire permettra de prolonger le conseil afin de protéger les vignes de manière naturelle contre les maladies et les insectes. Ce poste aura une portée intercantonale, puisque la station viticole cantonale déploiera également son intervention sur la région du Vully et du lac de Bière.

Il n'existe pas de poste équivalent au niveau agricole, mais un important dispositif de conseil à l'agriculture biologique passe par Bio Neuchâtel et par la Chambre neuchâteloise d'agriculture, qui sont mandatés par le canton pour remplir cette tâche. Le soutien cantonal dans ce domaine a été renforcé l'année passée, notamment pour rendre gratuit le conseil de reconversion vers l'agriculture biologique.

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

La situation du service est aujourd'hui relativement stable, mais la dernière année a été difficile, notamment lorsqu'il a fallu gérer les interdictions partielles et la mise en œuvre des plans de protection. Le SCAV a été très fortement engagé et s'est toujours montré à la hauteur. Il a été doté de 2 EPT supplémentaires pour faire face à cette crise.

Il n'y a, selon le Conseil d'État, pas d'effet de seuil au niveau des aides pour les établissements de restauration. Les établissements ayant décidé de ne pas ouvrir leur terrasse l'ont fait en raison de l'imprévisibilité de la météo, qui complique énormément la gestion des stocks et du personnel. Les établissements réalisant leur chiffre d'affaires avant tout avec le débit de boissons ne rencontrent pas les mêmes difficultés et sont plus flexibles pour ouvrir leur terrasse en cas de météo favorable.

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

Pas de remarque du point de vue financier.

## **Les fonds**

Pas de remarque du point de vue financier.

### *3.10.7. Conclusions*

La sous-commission remercie l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du département. Certains services ont été fortement mis à contribution et ont dû faire preuve de flexibilité. Les projets ont pu avancer malgré la situation particulière de l'année 2020. La sous-commission remercie également le chef de département ainsi que son responsable financier pour leurs présentations, explications et réponses relatives aux comptes 2020.

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

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

#### *3.11.1. Généralités*

La sous-commission s'est réunie, avec la sous-commission de gestion, le 28 avril 2021, pour l'examen des comptes et de la gestion 2020. Le conseiller d'État chef du département était accompagné du secrétaire général du département et de la responsable financière ainsi que des représentants des services suivants :

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

En guise d'introduction, le chef du département indique que l'année 2020 a été vécue au rythme de la pandémie. Les services les plus impactés ont été le NECO, le SEMP et le SEAS. Mais, globalement, tous les services ont été touchés. Des contacts étroits ont été maintenus, tant avec les sous-commissions qu'avec les partenaires.

Malgré le contexte, plusieurs importants rapports ont été élaborés, puis validés par le Grand Conseil (volet 2 de la redéfinition des prestations sur condition de ressources, lutte contre le surendettement, traitement de la question sur l'introduction de la législation sur les jeux d'argent). Des réformes ont également été déployées sur le terrain, ainsi que la mise en œuvre de beaux projets, comme, notamment, l'Espace social et professionnel d'acquisition de compétences, ESPACE (projet favorisant l'intégration sociale et professionnelle des populations migrantes). Le rapport sur l'emploi a également été préparé en 2020 et validé par le Grand Conseil début 2021. L'année 2020 a par conséquent été une année intense pour l'ensemble du département.

Les établissements autonomes rattachés au département ont également été fortement mobilisés dans la gestion de la pandémie, tout particulièrement la caisse cantonale d'assurance-chômage (notamment pour le traitement des décomptes RHT) et la caisse cantonale neuchâteloise de compensation (notamment pour le traitement des APG spéciales Covid-19). Le centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) a réussi à boucler ses comptes dans le noir, alors même que la subvention cantonale de base n'est plus que de 100'000 francs, concrétisant ainsi l'ambitieux objectif posé en 2017.

Sur le plan financier, l'exercice 2020 est positif : la facture sociale a bouclé nettement au-dessous du budget, ce qui a permis de compenser une partie des dépassements de charges enregistrés notamment en matière d'aides à l'économie et à l'emploi.

Aux questions des membres de la sous-commission, il est répondu :

- *Intégration des mesures de soutien à l'emploi au périmètre de la facture sociale ?* Les mesures prises en 2020 ont été intégrées à la facture sociale conformément aux options discutées avec le Conseil de la facture sociale en mai.

- *Déploiement d'IP (intégration professionnelle) ?* IP a été complètement déployé en 2018 au SEMP, en 2019 dans les SSR et en 2020 dans le domaine de l'asile. Il reste à intégrer certains flux avec l'office AI, ainsi qu'à travailler les synergies entre cet office et le service de l'emploi sous l'angle de la relation avec les employeurs.
- *Imputations internes liée à la Covid-19 ?* Il est souvent difficile de distinguer les charges Covid des charges non Covid. Les chargées liées à la Covid-19 ne sont pas comptabilisées comme imputations internes mais directement dans des organigrammes techniques de projet (OTP) Covid-19, pour autant que ces prestations divergent des prestations standards. Même si les volumes d'activité de certaines prestations (notamment RHT) ont été incomparablement plus élevés que d'ordinaire en raison de la pandémie, il s'agit d'une mission ordinaire du SEMP. En outre, s'agissant de l'exécution de l'assurance-chômage, les prestations sont comme toujours subventionnées à 100% par la Confédération, de sorte que les activités liées à la Covid-19 n'ont pas été imputées à l'OTP Covid-19. Une remarque à ce sujet figure dans le tableau récapitulatif des heures prestées en lien avec la gestion de crise dans le tome 1 des comptes. Par ailleurs, les prestations internes ne sont comptabilisées que si leur montant dépasse 25'000 francs. Les prestations des services centraux sont comptabilisées dans les centres de profits principaux des services.
- *Limitation de la croissance des charges de personnel ?* La définition et la mise en œuvre de plans de renoncement dans les services touchés ont permis de respecter dans une large mesure le budget initial.
- *Heures supplémentaires ?* Comme les soldes d'heures et de vacances, elles sont provisionnées au bilan.

### 3.11.2. Groupes de dépenses

Malgré des aides directes liées à la Covid-19 de 39 millions de francs (SEMP et NECO), le compte de résultats du DEAS n'affiche qu'un écart défavorable au budget de 4,6 millions de francs. L'écart favorable sur les revenus d'exploitation s'élève à 9,4 millions de francs et se compose principalement d'une part, par l'augmentation des revenus de la Confédération dans les cas de rigueur, du fonctionnement du SEMP (plus de charges subventionnées dans le cadre de la Covid-19 et de la recapitalisation de prévoyance). Ces éléments ont été partiellement contrebalancés par une diminution de la subvention fédérale liée aux subsides LAMal, des parts communales à la facture sociale et des forfaits dans le domaine de l'asile.

Les charges d'exploitation sont plus élevées de 5,1 millions de francs en raison de l'augmentation des aides dans le cadre de la Covid-19, qui ont été en grande partie absorbées dans le cadre budgétaire grâce à la diminution significative des charges dans le domaine de l'asile, des subsides LAMal et de l'aide sociale.

### 3.11.3. Investissements

Au niveau des investissements, les dépenses ont été moins élevées dans les projets existants en raison du retard pris en lien avec la crise sanitaire. Par contre, des aides Covid-19 sous forme de prêts ont été octroyées pour 3,6 millions de francs. Toujours dans le cadre de la Covid-19, le canton a cautionné des start-up pour 1 million de francs. Ce montant représente la part cantonale de 35%, le solde étant cautionné par la Confédération.

### 3.11.4. Programme d'impulsion

Malgré les turbulences liées à la Covid-19, le chef de département relève que les premières dépenses du programme d'impulsion ont pris forme, notamment avec le soutien d'entreprises sous la forme de prêts (développement économique), à l'innovation (Microcity) et à la mise en place de la réforme des prestations sociales. Au niveau des APS, les montants utilisés ont permis de définir les contours de la stratégie de domiciliation, de concrétiser des projets dans les domaines touristique au Val-de-Travers, culturel à La Chaux-de-Fonds et au Locle et de l'économie de proximité dans tout le canton.

### 3.11.5. Examen de détail par service

#### **Secrétariat général (SEAS)**

Le SEAS, de par sa fonction de conseil et de coordination, a naturellement été fortement impacté par la crise sanitaire, respectivement impliqué. Son implication a pris diverses formes :

- Appui à tous les services du département, mais en particulier au service de l'économie et au service de l'emploi dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre des mesures de soutien à l'économie et à l'emploi ;
- Appui à la conception et au déploiement de deux campagnes de communication (« Cet été, ne fais pas ta valise » et « J'agis pour mon canton. Et toi ? ») ;
- Appui à l'EMCC-ORCCAN ;
- Appui à la coordination et à la communication des mesures aux niveaux cantonal et fédéral.

Malgré la crise, le SEAS a continué d'accompagner ou d'animer la mise en œuvre de nombreux projets : intégration professionnelle, redéfinition des prestations sociales, accords de positionnement stratégique, lutte contre le surendettement, économie de proximité, ESPACE, jeux d'argent.

Dans le cadre du programme d'impulsion, suite à l'engagement du délégué à la domiciliation, la stratégie pour renforcer l'attractivité résidentielle dans le canton a été élaborée. De nombreux contacts ont été entrepris, des projets pilotes ont démarré, un relevé des raisons de départ/d'arrivée a été déployé et un comité consultatif a été mis sur pied. Des travaux ont également été menés pour réfléchir à une identité visuelle et à un slogan pour accompagner ce projet. Le projet de stratégie a été validé par le Conseil d'État et une large consultation s'est tenue en début d'année 2021. La stratégie sera validée par le Conseil d'État avant la fin de la législature, puis déployée durant les années à venir.

Sur le plan financier, les comptes 2020 ont été notamment impactés par :

- Au niveau des PC, la démarche initiée ces dernières années pour systématiquement solliciter les allocations pour impotents en faveur des pensionnaires séjournant en home porte ses fruits. Cela a un effet doublement positif, par une diminution durable des charges et une augmentation ponctuelle des demandes de restitution (les décisions prises portent effet rétroactivement à la date de dépôt de la demande).
- Toujours au niveau des PC, la hausse des tarifs appliqués à l'accueil des enfants en institution d'éducation spécialisée est entrée en force en milieu d'année. Cela se traduira par une diminution du taux de subventionnement fédéral des PC ces prochaines années, mais l'opération d'ensemble reste financièrement positive pour l'État en regard de l'amélioration induite au SPAJ.
- Au niveau du programme d'impulsion et des accords de positionnement stratégique, les premières dépenses des projets ont eu lieu.

Les effectifs du SEAS sont conformes au budget. L'écart par rapport aux comptes 2019 est lié à un remplacement pour maternité.

#### **Service de l'économie (NECO)**

La crise sanitaire ralentit et soumet toujours à l'incertitude de manière importante tant l'économie locale que l'industrie d'exportation.

Comme expliqué au mois d'octobre dans le cadre des travaux budgétaires, la flexibilité et l'agilité sont probablement les réponses les plus efficaces face à l'inattendu, par définition peu prévisible et débordant largement le cadre de toute planification. Ainsi, le service de l'économie a participé aux plateformes d'échanges organisées par le département et réunissant les associations faitières représentant les acteurs concernés, en particulier dans les secteurs touristique et de la restauration et de l'économie et de l'emploi. Des contacts réguliers avec certaines associations professionnelles de branche ont également eu lieu (agences de voyages ou forains par exemple).

Si les aides importantes apportées par le biais notamment de la RHT et des APG ont permis de considérablement contenir l'impact direct sur l'emploi et le chômage, les perspectives à venir sont très difficiles à dessiner. Les aides financières semblent également préserver les entreprises de la banqueroute, puisque très peu de faillites sont à déplorer à ce jour.

La Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI) a tout récemment publié les résultats de son étude conjoncturelle menée entre mi-février et fin mars : 339 entreprises membres ont répondu, représentant 11'600 emplois.

L'année 2020 a été difficile pour la majorité des entreprises neuchâteloises : 52% d'entre elles ont vu leur bénéfice diminuer. Seulement 29% ont fait une année meilleure en 2020 qu'en 2019. Les mesures mises en place par la Confédération et le canton ont vraisemblablement permis d'éviter de trop gros dégâts en termes d'emploi. Cependant, la capacité des entreprises à investir a été diminuée et l'année 2021 ne s'annonce pas sous les meilleurs auspices : 30% des responsables d'entreprises estiment que l'année 2021 sera moins bonne que 2020.

De manière générale, on note un ralentissement dans les investissements et le déploiement des projets. De même, la capacité de traitement du service, accaparée par l'urgence du déploiement des aides, a été amoindrie.

### **Innovation**

En matière de soutien à l'innovation, relevons la mise en place d'une aide extraordinaire afin d'inciter un nombre ciblé d'entreprises à maintenir et poursuivre leurs projets de recherche et de développement. Cette action a certainement permis de préserver les capacités d'innovation de PME stratégiques.

### **Disponibilités foncières**

Suite aux études complémentaires concernant l'environnement et la biodiversité notamment, le Pôle de développement du Littoral Est est en bonne voie pour passer une étape supplémentaire. Le plan d'affectation cantonal (PAC) doit être validé par le Conseil d'État début mai et être mis à l'enquête publique ensuite.

### **Organisation interne**

De nombreux soutiens ont été déployés au niveau cantonal et fédéral pour atténuer les conséquences économiques de la réduction d'activité. Depuis le 17 mars 2020, l'équipe du service de l'économie s'est mobilisée pour les entrepreneurs, les grandes entreprises, les PME, les indépendants et les start-up. L'organisation du service et le cahier des charges de l'équipe ont été adaptés afin de mettre en œuvre rapidement les différentes mesures de soutien et d'aide déployées par le canton de Neuchâtel.

<b>Soutiens mis en place</b>	<b>Montant engagé au 31.12.2020</b>	<b>Soutiens accordés au 31.12.2020</b>
<b>Prêts sans intérêts</b> <i>en faveur d'indépendant-e-s et petites entreprises de moins de 5 personnes</i>	2'980'000	221 prêts sans intérêts ont été accordés (montants de 5'000 à 15'000 francs par entreprise)
<b>Aides à fonds perdu – soutien extraordinaire LADE</b> <i>en faveur des PME actives dans les domaines d'activité stratégiques (DAS) qui décident de continuer à investir dans des projets de développement particulièrement prometteurs malgré la crise</i>	3'394'900	26 dossiers ont été soutenus
<b>Aides à fonds perdu – loyers commerciaux</b> <i>Soutenir les petits et moyens locataires commerciaux</i>	632'933	680 dossiers ont été soutenus. Pour chaque franc d'aide, le propriétaire devait abandonner au moins deux francs de loyer, de sorte que l'allègement dont ont bénéficié les locataires représente au moins le triple du montant ci-contre.
<b>Aides à fonds perdu – tourisme</b>	2'000'000	Environ trois quarts du montant ont été affectés à des aides directes (hébergements), le solde pour financer des projets collectifs et des campagnes de promotion.
<b>Cautionnement de prêts fédéraux – soutien pour les start-up</b>	2'782'800	dont CHF 973'980 cautionnés par le canton pour les 13 dossiers validés
<b>Aide à fonds perdu en faveur des médias neuchâtelois</b>	310'000	Aide directe aux médias régionaux neuchâtelois
<b>Aide à fonds perdu – soutien extraordinaire à l'hôtellerie et la restauration</b>	4'719'000	539 aides accordées
<b>Cas de rigueur</b> <i>Soutenir les entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de Covid-19</i>		élaboration et mise en place de l'outil

Le service a défini, paramétré et déployé pas moins de huit outils d'aide financière entre les mois de mars et décembre, soit près d'un par mois. Les sites Internet de l'État et du service ont été régulièrement alimentés en informations. Une ligne d'appel et des boîtes aux lettres électroniques spécifiques ont été ouvertes, avec des plages horaires étendues et une réponse rapide. L'ensemble de l'équipe s'est mobilisé pour maintenir ce dispositif.

Le déploiement des cas de rigueur a beaucoup occupé le service en fin d'année 2020. Les premiers versements sont intervenus début 2021 (à ce jour, plus de 40 millions de francs ont été versés au titre des cas de rigueur).

En parallèle, en 2020, le NECO a soutenu 36 nouveaux projets dans le cadre de la loi sur l'appui au développement économique (LADE) (45 en 2019), pour un montant total de 3'840'804 francs (4'353'110 en 2019). Parmi ces projets, 33 sont à caractère économique ou industriel et 3 à caractère touristique (pour 6,3% du montant des aides).

Vingt nouvelles entreprises se sont implantées dans le canton de Neuchâtel en 2020 (10 en 2019). Un tel résultat n'a été atteint qu'une fois au cours de la dernière décennie et il s'agit du meilleur résultat depuis six ans. Ces implantations représentent, à un horizon de trois ans, un potentiel de 359 emplois.

Ces très bons chiffres sont avant tout liés à la concrétisation de projets identifiés avant la crise. Aujourd'hui, on note une baisse des demandes, ce qui influencera négativement les chiffres 2021 et certainement également ceux de 2022. En effet, outre l'incertitude ambiante freinant la propension des entreprises à l'investissement et aux nouveaux projets, le NECO rencontre beaucoup moins d'entreprises ou institutions et aucun voyage n'a été effectué.

Un deuxième appel à projets « Ecoprox » a été lancé en novembre : 35 projets ont été reçus. Les résultats seront annoncés tout prochainement. Deux projets ont été conventionnés sous l'égide de l'aide pour projets novateurs (NPR).

Toutes ces réalisations se sont faites à effectif stable (+0,6 EPT en CDD à la fin de l'année, 1 EPT sur un mois à double en décembre), un nombre conséquent d'heures supplémentaires et de vacances non prises en est la conséquence. Pour le premier semestre 2021, un renfort a été consenti (2 EPT sur six mois). À plus long terme, un renforcement sera nécessaire sur quelques années pour assurer le suivi administratif des aides déployées, en particulier au niveau des cas de rigueur.

### **Résultats financiers**

Les résultats financiers s'écartent largement du budget prévu. Toutefois, le résultat global a été impacté de manière mesurée au vu des aides consenties.

Les dépenses courantes ont été contenues (absence de réceptions, manifestations, événements, déplacements ou voyages par exemple), mais une augmentation des charges de personnel (provision heures et vacances) est à relever. Une provision a également été constituée en lien avec les prêts octroyés aux indépendants et aux très petites entreprises. La future participation de la Confédération aux cas de rigueur engagés sur 2020 se monte à 15 millions de francs, ce qui portera la charge nette du canton à 7 millions de francs.

L'office cantonal du registre du commerce (OCRC) a dû faire face à une légère augmentation des pertes sur débiteurs, mais a atteint ses objectifs en matière d'émoluments. Dès 2021, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fédérale, les émoluments perçus seront en baisse pour le même niveau d'activité.

Aux questions des membres de la sous-commission, il est répondu :

- *Évolution des inscriptions et des radiations des sociétés individuelles et des Sàrl (p. 409) ?* Les sociétés individuelles radiées n'ont généralement pas fait faillite. L'évolution dénote par contre un intérêt croissant pour les Sàrl.
- *Modification de la gouvernance de Microcity ?* La modification a plutôt porté sur 2019 que sur 2020, avec le passage de Neode SA à Microcity SA. L'évolution est intéressante, puisque Microcity n'est plus perçue comme un bâtiment, mais comme un réseau d'innovation. Aujourd'hui, le positionnement est clair, que ce soit en termes de marque ou de culture. Trois étapes ont marqué la vie de Microcity : le bâtiment d'abord, la marque ensuite et le pôle enfin. S'agissant du pôle, des efforts devront encore être consentis pour permettre à chaque acteur d'y trouver son compte.
- *Profil RH des collaborateurs-trices du service affecté-e-s à d'autres activités pour répondre aux besoins de PME en lien avec la crise sanitaire ?* Les collaborateurs-trices ont des profils pointus

avec des compétences larges, y compris en matière de *soft skills*. Ils-elles constituent une équipe complémentaire, ce qui est un plus. Afin d'éviter les risques de burn-out, les collaborateurs-trices ne travaillent généralement pas trop longtemps sur les mêmes mesures. Trois sources de stress ont été identifiées : la charge de travail, la charge émotionnelle (plus forte au vu de la période et des nouvelles tâches à effectuer) et l'incertitude.

- *Programme d'impulsion ?* Si des retards ont été pris sur certaines mesures, tel n'est pas le cas au NECO, que ce soit concernant Microcity, les prêts sans intérêts à l'attention des PME ou le soutien aux projets d'économie de proximité.

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

En introduction, la cheffe de service rappelle les premières étapes de la gestion de crise Covid-19, qui a nécessité de basculer dès la fin du mois de février en conduite de crise, en s'appuyant sur un plan de renoncement et de continuité. Véritable outil de gestion de crise et de priorisation des missions/prestations, ce plan a permis d'élaborer des processus extraordinaires et de réaffecter très rapidement les ressources à l'interne du service, notamment pour la gestion des RHT et le maintien des emplois. Au plus haut de la crise, 28 collaborateurs, qui pour la plupart n'avaient jamais œuvré dans le domaine, ont été affectés aux RHT. Les décisions ont pu être rendues dans un délai moyen de quatre jours, alors que l'objectif, particulièrement ambitieux, était fixé à cinq jours. Le même exercice a pu être réalisé pour les contrôles des plans de protection dans les entreprises privées, les administrations et les tribunaux. Ainsi, plus de 1'200 contrôles ont pu être réalisés par le SEMP en collaboration avec le SCAV, la PONE et la SUVA. Les outils de soutien à l'emploi ont également été déployés au fur et à mesure des besoins des employeurs et des personnes, dans un objectif d'impulsion et de relance.

Un autre objectif du plan de renoncement et de continuité était d'assurer un accès rapide aux inscriptions à l'assurance-chômage afin de garantir aux demandeurs d'emploi l'accès à un revenu dans une période où l'instabilité sociale pouvait être forte. Un point d'honneur a aussi été mis sur le maintien d'un suivi de qualité des demandeurs d'emploi, même à distance. Pour atteindre ces objectifs, des ressources supplémentaires, totalement financées par la Confédération, ont été allouées à l'office du marché du travail (OMAT). Ainsi, l'effectif du service a augmenté en 2020. Dans ce domaine aussi, les objectifs ont été atteints.

Au niveau conjoncturel, le taux de chômage a augmenté principalement en raison du nombre restreint de sorties. Les inscriptions à l'assurance-chômage ont pu être contenues grâce notamment à la RHT. Par ailleurs, le taux de chômage neuchâtelois ne s'est pas éloigné de la moyenne romande comme ce fut le cas en 2008. Les résultats sont donc très positifs.

Ces bons résultats sont le fruit d'un excellent partenariat avec les employeurs du canton, mais également de quatre années de réforme du service. Les changements apportés au service de l'emploi, notamment par l'implémentation d'une culture de travail centrée sur l'agilité et l'adaptation, ainsi que l'engagement sans faille de ses collaboratrices et collaborateurs se sont révélés un véritable atout dans cette période de crise. Le service a montré de la « solidité » et une bonne capacité à gérer les priorités.

À noter également que le deuxième semestre a présenté plus de complexité dans la gestion des priorités, dès lors que les autres prestations ont dû être rendues tout en garantissant les volumes de décisions de RHT et le contrôle des plans de protection. Dans ce contexte, les objectifs de stabilisation post-réforme n'ont pas tous pu être atteints comme prévu avant la crise.

Enfin, si les crises présentent de nombreuses difficultés dans leur gestion, elles permettent aussi des transformations de la culture de travail, des acquisitions de compétences ainsi que la mise en exergue du sens de la mission du service public.

Aux questions des membres de la sous-commission, il est répondu :

- *Contrôle du marché de l'emploi : préjudices dans l'aide sociale et dans les subsides d'assurance-maladie (p. 417) ?* L'intensification des contrôles était prévue au budget. Compte tenu de la crise sanitaire, elle n'a pu se faire, les collaborateurs-trices du secteur « contrôle » ayant été mobilisés tout au long de l'année dans le domaine des RHT (voir p. 420). Pour mémoire, le SEMP ne fait pas d'enquêtes spontanées en matière de prestations sociales, mais intervient sur sollicitation, notamment des services sociaux régionaux (SSR) ; les enquêtes sont dirigées par le Ministère public. L'intention est bien d'intensifier la lutte contre les abus, notamment dans le domaine du travail au noir. Les courroies de transmission entre les SSR et le SEMP existent et elles fonctionnent ; elles seront encore améliorées à l'avenir, notamment via le développement de la culture de transversalité introduite avec Réglo.

- *Pour quelles raisons, malgré la Covid-19, les charges de personnel ne sont pas plus élevées qu'au budget ?* Les principales raisons sont liées à la prise en compte de l'écart statistique, à l'application du plan de renoncement et aux absences.
- *Les aides aux entreprises ont-elles permis d'identifier des zones grises (travail au noir) ?* Les travaux menés ces dernières années ont montré que la situation du marché de l'emploi était beaucoup plus saine que dans d'autres régions du pays. À Neuchâtel, on n'a ainsi pas assisté à une augmentation des demandes d'aide sociale, ce qui signifie que les personnes impactées ont été appuyées par les assurances sociales.
- *Crise sanitaire et lutte contre les abus ?* L'année 2020 a été la récompense pour toutes celles et ceux qui ont été régulés dans la déclaration de leur chiffre d'affaires par le passé, que ce soit dans le domaine de l'hôtellerie et de la restauration ou dans le domaine des APG.
- *A-t-on assisté à un « transfert » de bénéficiaires de prestations du SEMP au SASO ?* Peu de transfert. Les mesures prises par le SECO (prolongation des indemnités de chômage) ont permis de limiter le nombre d'arrivées en fin de droit. Les signaux montrent qu'il y a une bonne dynamique de reprise. Le taux de chômage diminue depuis le début de l'année. La baisse des fins de droit a eu un impact positif sur l'aide sociale, qui a permis de compenser la diminution du nombre de sorties (pour rappel, le taux de rotation dans l'aide sociale est habituellement d'environ un tiers sur une année).
- *Two4Job à Yverdon ?* Il s'agit d'un projet pilote financé par la Confédération. Le SEMP a mis la mesure à l'essai, car elle est jugée intéressante. La charge y relative a été de 80'000 francs en 2020. Une évaluation sera effectuée.

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

### **Gestion**

Durant l'année 2020, les activités du service ont été fortement impactées par la pandémie. Dans le domaine de l'asile, la situation sanitaire a conduit à une baisse des arrivées et, dans le même temps, à la nécessité de se conformer aux directives émises par l'Office fédéral de la santé publique. Le centre d'hébergement collectif de Tête-de-Ran a ainsi vu sa capacité d'accueil réduite et le centre de Couvet a été remis provisoirement en exploitation.

Au niveau du séjour et de l'établissement, le service a beaucoup été sollicité pour débloquer des situations de personnes souhaitant se rendre à l'étranger, respectivement voulant ou devant revenir en Suisse pour des raisons professionnelles notamment.

En ce qui concerne le secteur de la main-d'œuvre étrangère, on a observé un fléchissement des procédures d'annonce pour les travailleurs européens. Malgré la crise sanitaire, les contingents d'autorisations pour les travailleurs extra-européens spécialisés n'ont pas suffi aux besoins de l'économie neuchâteloise. Comme chaque année, des unités de contingent supplémentaires ont dû être demandées à la Confédération, qui les a octroyées. Le service a largement recouru au télétravail et les prestations ont pu être délivrées sans trop de difficulté grâce au système de gestion électronique des dossiers dont s'est doté le service au cours de ces dernières années.

Dans le domaine de la formation et de l'intégration, le service a participé activement aux travaux de mise en œuvre de la stratégie IP et des mesures déployées dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). Le service a également été fortement impliqué dans l'organisation et la mise en place du projet ESPACE. Le SMIG s'est en outre engagé dans le suivi de la restructuration du domaine de l'asile, en étroite contact avec les services de la Confédération et des cantons de la région romande. Enfin, on notera que le service a provisoirement quitté le bâtiment qu'il occupait à Tivoli pour découvrir de nouveaux locaux à Maillefer, agencés dans l'esprit du programme Vitamine.

### **Finances**

Les comptes 2020 du SMIG sont proches du budget. Les écarts au niveau des charges et des revenus s'expliquent essentiellement par la baisse du nombre des arrivées de requérants d'asile et la diminution des subventions de la Confédération qui y sont liées. Il faut également mentionner le phénomène du passage de la charge financière d'une grande partie des bénéficiaires de l'aide sociale dite « asile » dans les comptes du service de l'action sociale. En effet, les personnes réfugiées ayant plus de cinq ans de séjour en Suisse (permis B), respectivement les personnes admises à titre provisoire ayant plus de sept ans de séjour (permis F) ne sont plus subventionnées par la Confédération et sont à la charge de l'aide sociale cantonale (facture sociale). Étant donné les arrivées massives enregistrées en 2015-2016, le transfert de charges est marquant dès 2020 et le sera jusqu'en 2022. En raison de la pandémie et de l'impossibilité d'organiser des renvois,

l'établissement de détention administrative de Frambois a été très peu sollicité par les trois cantons concordataires que sont Vaud, Genève et Neuchâtel. En conséquence, les comptes 2020 de Frambois présenteront un excédent de charges important, que les trois cantons membres du concordat devront se répartir (13,7% pour le canton de Neuchâtel). Il est également observé que le Tribunal fédéral administratif (TAF) ne s'est toujours pas prononcé sur les recours dont il a été saisi en 2019 au sujet des suppressions de subventions du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) suite à l'inexécution de renvois de personnes sous le coup de décisions de non-entrée en matière (NEM).

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

- *Postes en contrats de droit privé « occasionnels » ?* Ces contrats concernent en particulier les postes de veilleurs occasionnels pour le centre d'accueil de Tête-de-Ran.
- *Comment expliquer l'augmentation du nombre de personnes obtenant protection (réfugiés), alors que les demandes d'asile sont en baisse ?* La situation régnant dans les pays de provenance comme l'Afghanistan, l'Érythrée ou la Syrie en est une des raisons. Les regroupements familiaux et les naissances en sont d'autres.
- *Déménagement/Programme Vitamine ?* Il est précisé que le déménagement du SMIG est provisoire et que le service intégrera le programme Vitamine dans une phase ultérieure. Néanmoins, les nouveaux locaux de Maillefer sont agencés selon l'esprit du programme Vitamine (open space/espaces dynamiques) et l'adaptation au nouvel environnement de travail par les collaboratrices et collaborateurs nécessitera du temps et de l'accompagnement.
- *Bascule de la charge aide sociale asile (B+ ; F+) dans les comptes du SASO ?* Il est précisé que les charges d'aide sociale des personnes pour lesquelles les subventions de la Confédération prennent fin sont déversées dans la facture sociale harmonisée.
- *Centre fédéral de Boudry (événements sécuritaires durant l'été) ?* la situation au niveau de la délinquance est aujourd'hui rétablie, grâce aux moyens déployés aussi bien par la police neuchâteloise que par la Confédération.

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

### **Gestion**

En 2020, le COSM devait fêter les 25 ans de la Semaine d'actions contre le racisme (SACR), les 30 ans de la politique cantonale d'intégration, les 30 ans du service et les 40 ans de la Journée des réfugiés. Le tout devait être couronné par les manifestations NeuchàToi à l'automne. Bien sûr, ces événements ont été réévalués ou reportés en raison de la situation sanitaire.

Deux grands programmes rythment l'activité du service. Le premier est le programme d'intégration cantonale (PIC). En plus des prestations régulières, la cheffe de service cite l'avancée significative de la mise en œuvre de la feuille de route pour une administration ouverte et égalitaire. Le deuxième programme est l'Agenda Intégration Suisse (AIS) ; après sa conceptualisation en 2019, les ressources du service se sont concentrées sur sa mise en œuvre, qui se matérialise notamment grâce au projet ESPACE.

La cheffe de service souligne que la mise en place du projet ESPACE est à la fois un projet, une mesure et un lieu. ESPACE est à ce titre unique en Suisse et confirme le canton dans son rôle de pionnier dans les questions d'intégration. En ce qui concerne la réalisation de ce projet, la cheffe de service souligne la collaboration exemplaire entre le SMIG et le COSM qui, en réunissant leurs forces et leurs ressources pour les formations en compétences de base, proposent des prestations au bénéfice de quelque 300 apprenants. ESPACE regroupe aussi un nombre important de partenaires (16), garantissant ainsi un accompagnement qui vise à une intégration globale et à une autonomie pérenne des personnes migrantes. Le tout sans générer de surcoût à charge de l'État.

Les rapports de travail et les rapports financiers annuels à l'attention du SEM permettent au COSM de confirmer que le bilan des activités du service reste positif. L'ensemble des objectifs sont atteints, et ce malgré la situation sanitaire, car les prestations ont pu être adaptées rapidement et délivrées à distance ou avec des mesures de protection. Les travaux ont tout de même été impactés par une cadence ralentie ou limitée.

Par ailleurs, le COSM s'est mobilisé pour la gestion de la situation sanitaire, que ce soit dans la traduction des documents officiels (en collaboration avec l'ORCCAN), mais aussi pour leur diffusion auprès des personnes migrantes et/ou allophones. Le COSM a également aidé d'autres services et organisations à trouver des solutions pour communiquer avec les personnes allophones et il est

resté présent et en soutien auprès des représentants des communautés étrangères ou de personnes vulnérables.

Dans son rôle d'expertise, le service œuvre particulièrement à la coordination de la communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM), qui a changé de présidence au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

L'année 2020 a également permis d'initier des réflexions pour une organisation du service adaptée à la réalité de notre environnement. En effet, suite à la demande des collaborateur-trices, au changement de direction et à différents constats, le COSM peut affirmer que son cadre de travail est très dynamique. Par conséquent, le service doit avoir une organisation agile pour répondre en adéquation avec l'évolution rapide et complexe de la société. La première étape aboutie est une définition commune de la vision du service.

Nombre de démarches initiées en 2020 commencent à porter leurs fruits en 2021 : l'ouverture d'ESPACE en février, l'activation du groupe de travail sur la diversité pour mettre en œuvre la feuille de route dans les services, la validation d'une nouvelle organisation du service et encore bien des défis à relever.

### **Gestion financière et analytique**

Le COSM clôture l'exercice 2020 avec un résultat financier favorable au budget d'environ 300'000 francs grâce à deux éléments principaux : premièrement, une optimisation des subventions fédérales et, deuxièmement, des reports de charges de transfert liés à la pandémie de la Covid-19.

Les sources de revenus du COSM sont dans la continuité par rapport à l'année précédente, soit 17'947 francs de subvention pour chaque personne bénéficiant d'une décision positive pour les forfaits fédéraux d'intégration et une subvention annuelle de 763'000 francs pour la part fédérale du programme d'intégration cantonal (PIC).

Finalement, un dernier point concerne la structure analytique du COSM. Le service dispose d'une structure analytique complexe composée d'une cinquantaine de prestations parfois subdivisées encore en sous-prestations. Cette structure relativement lourde permet de répondre aux exigences fédérales (notamment de regrouper les prestations par piliers, par domaines et par objectifs) et d'optimiser l'utilisation des subventions fédérales.

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

- *Comment le COSM va-t-il pouvoir absorber la charge de travail des événements reportés de 2020 à 2021 ?* Une partie de la coordination des projets reportés a déjà pu être faite en 2020. Par ailleurs, plusieurs événements reportés concernent la Ville de Neuchâtel et il s'agit donc pour le COSM plutôt d'un suivi des subventions et non d'un travail de préparation des événements.
- *Réorganisation ?* Du retard a été pris à cause de la Covid-19. Aujourd'hui, l'organisation n'est pas encore stabilisée et est toujours en cours d'optimisation. La structure actuelle du service en secteurs sera remplacée par une structure plus plate et plus agile. L'engagement d'une responsable financière de service (RFS) permet par ailleurs de faciliter la gestion d'un cadre institutionnel particulièrement complexe.

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

### **Gestion**

Sous l'angle de la gestion et des activités du service de l'action sociale, le chef de service relève la capacité du service à faire face à une conjoncture extraordinaire, pour ne pas dire inimaginable, consécutive à la crise sanitaire.

Après les annonces fédérales du vendredi 13 mars 2020, une nouvelle manière de travailler est introduite pour la quasi-totalité des équipes. En une semaine, environ 85% du personnel a basculé en télétravail, avec son lot de difficultés et d'adaptations, mais surtout avec succès. Le service n'a pas un instant cessé de délivrer les prestations à la population et aux partenaires. Au début de juin, la reprise s'est faite dans une organisation normale et une nouvelle « bascule » a été décidée à fin octobre. Depuis, le travail par tournus d'équipes est privilégié, le plus possible en télétravail. Mais le SASO est toujours resté ouvert au public, en adaptant ses horaires d'accueil sur site.

Cette année 2020 a aussi été celle de la concrétisation des intentions d'optimisation de l'organisation du service (OPTI-SASO). À la toute fin de 2020, le Conseil d'État est entré en matière sur les propositions de renforcement de la direction (nomination d'une adjointe et création d'une

unité de recherches et analyses) et sur les grandes options à développer dans un second temps. L'opération se poursuit en 2021, avec les chef-fe-s d'office et de secteurs concerné-e-s.

En matière de redéfinition des prestations sociales, un deuxième rapport (20.013) a été réalisé, permettant à la fois d'établir un bilan succinct très favorable des premières réformes réalisées et annonçant la suite des travaux par étapes. Le projet « repenser l'aide sociale neuchâteloise » (RAISONE) a connu une avancée significative, avec un intense travail fourni par les professionnels, permettant la prise de décisions importantes par le conseil de la facture sociale au quatrième trimestre 2020.

Dans la lutte contre le surendettement, le Grand Conseil a adopté en juin le rapport 20.012, jetant les bases d'une nouvelle politique innovante en la matière. Les travaux préparatoires ont été engagés par le SASO au deuxième semestre déjà, à la fois en préparant le doublement des mesures de prévention à l'attention des jeunes gens du secondaire 2 (Ficelles du Budget), mais aussi en recrutant une ressource dédiée pour œuvrer sur l'axe de la détection précoce.

Dans le domaine de l'aide sociale, une collaboration intensive et gourmande en énergie et en ressources s'est instaurée avec le service social de La Chaux-de-Fonds, vu les difficultés mises au jour lors du premier contrôle sur site de 2019. À la fin de l'année, le Conseil d'État a pu annoncer la résolution du problème sur le plan du dommage causé à la facture sociale harmonisée et il a été constaté que le service social de La Chaux-de-Fonds avait pris les mesures idoines en vue de son redressement déjà bien initié.

Toujours sur le plan de l'aide sociale, le filet des mesures économiques développées en amont a permis de boucler une année 2020 finalement stable. Moins de fermetures de dossiers ont été enregistrées en raison de la conjoncture. Mais il y a clairement eu moins d'ouvertures de nouveaux dossiers dans les services sociaux régionaux malgré la crise sanitaire, car ceux-ci ont effectué un gros travail d'explication et d'orientation. On peut donc parler d'une année de stabilité dans l'aide sociale, après des baisses marquées en 2018 et 2019.

En termes de subsides d'assurance-maladie, le modèle est resté identique à celui de 2019, avec près de 34'000 personnes bénéficiant d'un soutien. L'OCAM a innové en 2020 en créant un « subside extraordinaire » à l'attention des indépendants touchés par la pandémie. Quelque 400'000 francs ont été dépensés à ce titre et la mesure a été prolongée sur le premier trimestre 2021.

Le domaine des aides à la formation n'a pas été significativement impacté par la pandémie. Ce sont les services sociaux des hautes écoles qui ont davantage été au front.

Quant aux avances de contributions d'entretien, le cercle des bénéficiaires a augmenté de 17% (363 dossiers en moyenne mensuelle) après une précédente augmentation de 21% en 2019 suite aux réformes initiées dans le domaine. Le montant moyen du soutien financier avancé par l'ORACE a pour sa part continué de progresser (avance moyenne mensuelle de 585 francs, contre 576 francs en 2019).

### ***Gestion financière et analytique***

S'agissant du résultat des comptes 2020 du SASO, pour compléter les éléments figurant dans le rapport, il est intéressant d'évaluer le résultat dans un contexte temporel plus large, tel que la période 2015 (première année de facture sociale harmonisée) à 2020. Au moment de l'introduction de la facture sociale, les dépenses nettes qui la composent (dont une grande partie se trouve au SASO) étaient dans une dynamique de hausse, en particulier les subsides LAMal et l'aide sociale, qui sont les prestations les plus importantes financièrement. À partir de 2017, les dépenses nettes ont commencé à se stabiliser, puis en 2018 et 2019 elles ont globalement diminué. Cette évolution s'explique par les différentes réformes qui ont été menées dans les services concernés par la facture sociale et par l'effet d'une conjoncture favorable à partir de 2018.

C'est dans ce contexte que l'année 2020 a débuté. L'irruption de la Covid-19 et ses conséquences ont eu pour effet de rapidement stopper la tendance à la baisse des dépenses. En parallèle, le dispositif déployé en amont par la Confédération et le canton a permis d'éviter que les prestations sociales octroyées par le SASO ne soient impactées significativement par la crise.

Au final, l'année 2020 présente un résultat financier stable par rapport à 2019. Ce résultat est significativement meilleur que le budget, car les travaux préparatoires en vue de l'établissement du budget 2020 n'avaient pas tenu compte de la tendance à la baisse des dépenses dans sa juste dimension. Ces éléments expliquent les résultats favorables du SASO malgré une situation de crise.

Par rapport à cette appréciation générale, plusieurs points particuliers sont à relever.

#### Aide sociale :

- Le résultat 2020 montre une baisse des dépenses nettes relatives à l'aide matérielle octroyée par les SSR. Il est important de souligner que cette baisse résulte essentiellement de deux opérations comptables qui concernent le SSR de La Chaux-de-Fonds. Les dépenses sont en réalité très proches de celles de 2019.
- Les charges d'aide matérielle des services sociaux privés (CSP et Caritas) et de l'ODAS enregistrent une augmentation (attendue) des dépenses relatives aux réfugiés statutaires en ligne avec le transfert de compétence sur un public en provenance du SMIG.

#### Subsides LAMal :

- Comme les années précédentes, les dépenses 2020 sont impactées par la hausse des primes d'assurance-maladie qui sont répercutées sur les subsides LAMal. Cette hausse, sur laquelle le canton et les communes ont très peu d'emprise, a globalement un effet important sur la facture sociale et les dépenses du SASO, compte tenu du volume financier des subsides LAMal.
- Les subventions fédérales acquises continuent d'être impactées par le recul démographique de notre canton, là encore l'impact portant sur un volume financier important.

#### Avances de contributions d'entretien :

- Contrairement aux autres prestations, les avances de contributions d'entretien ont été impactées par la crise, car l'effet se fait sentir à la fois sur la situation financière des débiteurs de pensions et sur celle des créanciers alimentaires.

#### Contentieux LAMal (hors facture sociale) :

- Après plusieurs années de progression, parfois forte, les dépenses du contentieux LAMal (primes et participations aux coûts impayés) sont restées stables en 2019 et 2020. Il s'agit de la tendance à la baisse constatée sur les autres prestations qui intervient avec retard (les montants payés par le canton en 2020 concernent des créances de 2018-2019). Les poursuites ayant été suspendues en 2020, un rattrapage risque d'intervenir en 2021. La réforme des subsides entrée en force en 2019 a probablement également contribué à cette évolution positive.

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

- *Constatant que les prestations du SASO n'ont pas été impactées par la vague Covid-19 en 2020, doit-on craindre un effet retard ?* Un effet retard peut être craint au niveau de l'aide sociale, au regard d'un risque de pauvreté cachée dans la population. Toutefois, une veille active a rapidement été mise en place en 2020 avec les guichets sociaux régionaux (GSR) et les partenaires du social privé et il n'a été perçu aucun signe très concret allant dans ce sens. L'évolution de l'aide sociale sera dans tous les cas grandement influencée par l'évolution de la situation de l'emploi dans le canton. Sur ce point, les services du DEAS dialoguent entre eux et le chômage a déjà entamé une décrue. Un effet retard pourrait aussi apparaître au niveau du contentieux LAMal, mais il existe toujours un décalage temporel pour cette prestation. Il n'est pas attendu d'effet retard dans les autres prestations du SASO.
- *Doit-on s'attendre à une croissance pérenne de la facture sociale ces prochaines années ?* Pour les prochaines années, on peut s'attendre à une croissance de la facture sociale d'au moins 2% par année. Cette croissance repose principalement sur les subsides LAMal et découle de la hausse répétitive des primes d'assurance-maladie et de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de PC AVS (effet démographique). Un autre effet défavorable est la fin des forfaits fédéraux dans le domaine de l'asile, qui continuera d'impacter la facture sociale pendant les années à venir. Depuis la création de la facture sociale en 2015, de nombreuses mesures d'optimisation ont été prises et ont permis de limiter la croissance des dépenses nettes (résultat 2020 de la facture sociale très proche de celui de 2015), mais les pistes d'optimisation ultérieure semblent désormais très limitées. Parallèlement, pour les prochaines années, il est à ce jour prévu au budget 2022 et PFT 2023-2025 une croissance des charges en lien avec la crise Covid-19, mais celle-ci n'est pas pérenne.
- *Le résultat des comptes 2020 meilleur que le budget s'explique-t-il par le fait que la hausse des charges de la facture sociale a été surévaluée au budget ?* Le résultat 2020 s'explique au contraire par le fait que la baisse des dépenses a été sous-évaluée. En effet, le budget 2020 a été établi en 2019, au moment où les charges de la facture sociale diminuaient. Cette tendance a été prise en compte de manière trop modeste dans le budget, ce qui conduit à un résultat des comptes favorable.

- *Où en est le projet LIANE ?* Du retard a été pris, notamment parce que LIANE doit être interfacé avec les logiciels des autres prestations du SASO (« spécificité neuchâtelose »). Actuellement, le logiciel est en phase de test et la formation des utilisateurs débutera à fin mai. L'implémentation est toujours planifiée en 2021, sous réserve que les tests se déroulent bien.

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

Le service de statistique n'a suscité aucune remarque et aucune question.

#### *3.11.6. Conclusions*

Les commissaires tiennent à saluer la présentation des comptes effectuée par le département et les réponses apportées, ainsi que le travail de l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs des différents services. Par ailleurs, l'échange d'informations régulier et fréquent durant la période pandémique a permis à la sous-commission de s'assurer du bon usage des deniers publics et de l'activation des leviers, notamment fédéraux. Ce processus était d'autant plus appréciable et apprécié que la situation, au vu de son caractère extraordinaire, n'offrait que peu de visibilité.

Concernant la facture sociale, celle-ci constitue historiquement la partie la plus importante du budget du DEAS. Son évolution est désormais maîtrisée. Toutefois, au vu de la révision des normes d'aide sociale intervenue il y a quelques années et de l'impact de facteurs extérieurs (LAMal, marché du travail, etc.), la marge de manœuvre en matière de maîtrise des coûts semble plus que faible, voire inexistante.

Au niveau des affaires économiques, les commissaires rappellent en préambule le choix judicieux intervenu il y a quelques années de réunir sous le même département l'économie, l'emploi et l'action sociale. Par ailleurs, si une majorité d'entreprises ont connu une année 2020 plus que difficile, d'autres semblent avoir réalisé un exercice confortable, voire meilleur qu'en 2019. L'utilisation des leviers à disposition a permis de limiter l'impact de la situation pandémique, tant sur le plan humain qu'entrepreneurial. À l'interne des services, la réorientation des missions des collaboratrices et collaborateurs a également été privilégiée et saluée, afin de pallier l'urgence de la situation, qui, espérons-le, touchera bientôt à sa fin. Reste que la période Covid-19 constituera vraisemblablement un accélérateur des mutations économiques et sociétales. Si des perspectives peuvent être envisagées, un « effet à retardement » pour une partie de la population n'est pas exclu.

En conclusion, la sous-commission tient à réitérer ses remerciements à l'ensemble des protagonistes pour leur engagement et leur travail. Elle rappelle également que, derrière les chiffres et les résultats comptables présentés, par ailleurs bien tenus et transparents, des hommes et des femmes sont malheureusement confrontés à une réalité quotidienne parfois plus que préoccupante, à laquelle il s'agira, pour les nouvelles autorités, de donner réponse.

## **4. VOTE D'ENTRÉE EN MATIÈRE**

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret portant approbation des comptes et de la gestion de l'État pour l'exercice 2020.

## **5. MODIFICATIONS LÉGALES SOUMISES À L'ADOPTION DU GRAND CONSEIL**

### **5.1. Projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre d'engagement d'un montant total de 21'000'000 francs destiné au cautionnement d'emprunts pour les institutions liées à l'État en relation avec leurs engagements pour financer leurs parts à la réserve de fluctuation de valeur créée au 1<sup>er</sup> janvier 2014 auprès de prévoyance.ne**

#### *5.1.1. Vote d'entrée en matière*

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'accepter l'entrée en matière sur ce projet de décret.

### 5.1.2. Examen du projet de décret ainsi que des éventuels amendements

L'article 3, alinéa 1 du décret publié dans le rapport du Conseil d'État (tome 1, p. 12) est supprimé. Il n'est pas dans les usages de mentionner dans le décret lui-même le mode de vote.

Ce décret ne fait que régulariser des éléments déjà décidés : des cautions avaient été octroyées à plusieurs employeurs afin de leur permettre de participer à l'assainissement de prevoyance.ne. La LFinEC exigeant que de telles cautions fassent l'objet d'un vote du Grand Conseil (alors que ce n'était pas le cas au moment de l'octroi), il s'agit de régulariser ces montants.

Passé en revue, le projet de décret susmentionné ne suscite pas d'autres commentaires.

### 5.1.3. Vote final sur le projet de décret

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le décret tel que proposé par le Conseil d'État dans son erratum du 6 mai 2021.

## 6. COMMENTAIRE DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS DE PLUS DE 700'000 FRANCS NON TRANSMIS AU GRAND CONSEIL (art. 46 LFinEC)

Les dépassements de crédits de plus de 700'000 francs faisant l'objet d'une mention dans les comptes selon l'article 46 de la LFinEC sont au nombre de 3 pour le compte de résultats et de 2 pour le compte des investissements et n'ont pas fait l'objet de remarques particulières de la part des commissaires (tome 1, p. 13-16).

## 7. POSITIONS DES GROUPES

### Position du groupe libéral-radical

Arrivé au terme de la législature 2017-2021 et avant de commenter son appréciation des comptes 2020, le groupe LR souhaite remercier le Conseil d'État de sa collégialité exemplaire durant toute la législature. Le gouvernement a su mener plusieurs réformes avec détermination en vue d'améliorer le positionnement stratégique du canton. Il l'a fait avec détermination et dans un véritable esprit d'équipe. Sa loyauté doit être soulignée avec respect.

Notre groupe accepte les comptes 2020. Quand un événement comme la pandémie de la Covid-19 vient perturber de manière inattendue et inédite une gestion prévisionnelle, nous avons l'humilité et la sagesse de dire MERCI à tous les acteurs de la fonction publique et parapublique pour leur engagement exemplaire et hors norme afin de faire fonctionner l'État et ses multiples services.

Il ne faut pas oublier « l'épée de Damoclès » du respect de la LFinEC : terminer l'année comptable avec un bénéfice de 0,8 million de francs, tout en ayant dû absorber des charges exceptionnelles et non budgétées de 97,6 millions de francs relatives à la Covid-19, doit être salué comme un certain succès.

Néanmoins, et sans vouloir réduire notre « laudatio » à l'égard du gouvernement, force est de constater, bien que nous ayons compris l'astuce comptable et politique du gouvernement pour y déroger, que l'exercice sous revue ne respecte que partiellement le mécanisme du frein à l'endettement (degré d'autofinancement). Deuxièmement, un canton qui n'investit pas suffisamment et régulièrement pour sa modernisation est un canton qui « vieillit » et qui perd des avantages concurrentiels et intercantonaux. Une insuffisance d'investissements de 45 millions de francs par rapport au budget 2020 ne laisse pas notre groupe indifférent. Troisièmement, les provisions à court terme (au passif du bilan) ont explosé de 72,2 millions de francs (+332,3%). La prudence de la constitution d'une provision est d'envisager une dépense identifiée et quantifiée dans un avenir proche. Donc, des charges dès l'année 2021 qui pourraient encore alourdir les perspectives déjà largement déficitaires du plan financier et des tâches (PFT), corroboré avec une dette qui dépassera 2 milliards de francs, soit un « cocktail explosif » qui demandera aux nouvelles autorités de gérer avec une grande vigilance et de mener des arbitrages délicats pour retrouver des chiffres noirs pérennes.

Les dépenses liées à la Covid-19 ne disparaîtront malheureusement pas du jour au lendemain et notre groupe appréciera que, dorénavant, les coûts ne soient pas seulement regroupés, comme en 2020, dans un amendement global, mais aussi détaillés par service (introduire une rubrique Covid-19), afin de pouvoir les mettre en perspective avec la situation actuelle et future dans un souci de suivi et de contrôle.

### **Position du groupe socialiste**

Les comptes 2020 de l'État de Neuchâtel, malgré une péjoration du compte de résultats de l'ordre de 4,5 millions de francs par rapport au budget, bouclent sur un résultat positif qui n'allait pas de soi, tant la pandémie de Covid-19 qui a marqué l'année pouvait laisser craindre un déficit. Les rapports du Conseil d'État et des sous-commissions montrent comment toute l'administration a été impliquée, de plus ou moins près, dans la gestion de la crise : réorientation du travail, dépenses imprévues, recettes perdues, non-dépenses forcées. L'État a fait face et assumé son rôle ; il a constitué un socle fiable et a fourni les prestations attendues.

L'effet Covid-19 rend difficile la comparaison des comptes 2020 avec le budget et les comptes 2019, malgré un effort de transparence apprécié. Pour le groupe socialiste, la très bonne maîtrise des charges par le Conseil d'État et par l'administration, relevée à propos de l'exercice 2019, se confirme. Les efforts consentis vers des finances publiques structurellement saines, les nouveaux mécanismes financiers et la nouvelle gestion ont préparé une base stabilisée, précieuse pour affronter la crise sanitaire. La recherche de l'équilibre comptable ne constitue cependant pas une fin en soi, elle doit aider à consolider et renforcer le rôle social de l'État. Le groupe socialiste continuera à suivre avec attention l'application des mesures d'économie voulues par l'exécutif cantonal, qui peuvent avoir des répercussions non négligeables sur la population. Il suivra aussi avec intérêt la concrétisation du programme d'impulsion et de transformations.

Le groupe socialiste est préoccupé par l'imprévisibilité des recettes fiscales, inférieures de 34 millions de francs aux prévisions budgétaires. Pour sa première mise en application, le dispositif de lissage des recettes a cependant pour effet global d'alimenter la réserve de 6 millions de francs (grâce à une part à l'impôt fédéral direct exceptionnelle). Le groupe socialiste se réjouit par ailleurs que l'État n'ait pas dû puiser dans la réserve conjoncturelle, dont il pourrait avoir besoin ces prochaines années, à cause des effets à moyen terme de la pandémie sur la population et les entreprises neuchâteloises.

Nous relevons enfin que les investissements pour l'exercice 2020 atteignent à peine un peu plus de la moitié du montant budgété. Quoique compréhensible en cette année Covid-19, ce faible volume (2,4% des revenus déterminants) ne satisfait pas aux exigences du nouvel indicateur financier (3,5% minimum). Une meilleure concrétisation des investissements planifiés sera nécessaire pour imprimer à l'économie neuchâteloise l'impulsion voulue par le Conseil d'État et le Grand Conseil. Un rattrapage pourrait stimuler la reprise d'après-pandémie. Cela exigera des moyens, financiers et humains.

Le groupe socialiste approuvera les comptes 2020 et la gestion financière du Conseil d'État. Il remercie sincèrement l'exécutif, le personnel de l'administration cantonale et celui des entités parapubliques pour le travail accompli pendant une année souvent qualifiée de compliquée.

### **Position du groupe PopVertsSol**

Le groupe PopVertSol a pris connaissance des comptes 2020. Il tient tout d'abord à saluer la bonne tenue de ceux-ci, dans une période aussi problématique qu'extraordinaire. La situation pandémique a eu un impact considérable tant sur le plan humain que financier.

Même s'il est inférieur au budget, ce résultat bénéficiaire de 0,8 million de francs semble dès lors inespéré, ce d'autant plus que l'impact Covid-19 est estimé à plus de 97 millions de francs. Ce résultat s'explique donc et notamment par différents apports plus conséquents, dont ceux de la BNS et de l'impôt fédéral direct, ainsi que par la réévaluation comptable de certains actifs. La dette reste, quant à elle, stable, tout comme la charge d'intérêt qui pèse d'une façon modérée sur le ménage cantonal grâce à des taux historiquement bas, de 1,2%.

Il est à noter que cette période a nécessité, entre autres, une réorientation des missions de l'État et de ses ressources, afin de pallier l'urgence. Le soutien aux milieux économiques et à une partie de

la population a été rendu possible par une politique interventionniste et par l'activation de leviers fédéraux.

Les investissements nets, pour leur part, se montent à 51,8 millions de francs. Pris hors Covid-19, ceux-ci se montent à 48,2 millions de francs, soit inférieurs de moitié aux investissements nets budgétés (96,8 millions de francs). Cet écart est bien évidemment compréhensible au vu de la situation pandémique, qui a eu un impact sur le rythme de réalisation de nombreux projets.

PVS s'inquiète néanmoins de certaines dynamiques potentiellement négatives, tant sur le plan fiscal que social. Tout d'abord, au-delà des effets conjoncturels ponctuels, les pertes fiscales sur les personnes morales résultant des dernières réformes semblent encore et toujours se renforcer. Même si la période Covid-19 a un impact, celle-ci ne permet pas, au vu des tendances lourdes, de justifier ce déclin débuté depuis plusieurs années. D'autre part, si l'évolution de la facture sociale semble maîtrisée, les mesures prises ces dernières années contre les membres les plus faibles de la société ne permettent plus d'envisager une quelconque marge de manœuvre. Elles constituent par ailleurs, pour une partie de la population, un risque accru de précarisation. Les modalités de sortie, en matière de relance, dans une optique environnementale, et de maintien de la capacité de consommation des personnes les plus précaires seront essentielles pour limiter, à futur, la concrétisation de ce risque.

En conclusion, le groupe PVS tient à relever la solidarité, notamment fédérale, qui a prévalu dans nombre de domaines, et ce durant la période Covid-19. À l'heure où cette année négociée avec *maestria* au niveau financier laisse envisager des années qui déchantent, l'État doit garder la main. Il ne pourra générer un plan de relance tourné vers l'avenir qu'en engageant rapidement une reconversion écologique déterminée vers un canton pro-climatique. Et pour atteindre cet objectif tout en renforçant la cohésion sociale, il devra s'appuyer sur les actrices et acteurs qui auront profité de la crise ou auront pu bénéficier du soutien étatique.

Enfin, le groupe PVS acceptera ces comptes 2020. Il remercie l'ensemble des départements et des collaborateurs (notamment les « premiers de cordée ») de leur engagement, ainsi que la société civile, permettant d'assurer par là même le bon fonctionnement de l'État et de notre canton durant cette période exceptionnelle.

## **Position du groupe UDC**

Le groupe UDC constate que le résultat des comptes est à l'équilibre et s'en réjouit, cependant il reste inquiet sur la réalité des chiffres qui se cachent derrière ce résultat.

- Inquiet, car l'État est toujours en expansion, en partie dû sûrement aux trop nombreuses lois et règlements que notre Conseil édicte. Cela nous prive de recettes qui pourraient être mieux dépensées.
- Inquiet, car pour en arriver là, non seulement il a fallu passer par un budget refusé, une dérogation au frein à l'endettement, une modification de ce frein qu'aujourd'hui, d'ailleurs, nous ne respectons que partiellement pour sa première année de mise en application, mais il a surtout fallu avoir en 2019 et en 2020 des versements imprévus de 35 et 41 millions de francs de la BNS.

Allons-nous continuer longtemps à laisser à d'autres le pouvoir de mettre nos comptes à l'équilibre ?

La conséquence et la preuve : une dette qui ne cesse d'augmenter. Aujourd'hui, 1,845 milliard de francs (en hausse de 27 millions de francs) ; si le taux augmente seulement de 0,1%, c'est 1,8 million de francs d'intérêts en plus à payer, plus de deux fois le bénéfice présenté aujourd'hui. Les taux ne resteront pas toujours bas.

Allons-nous souhaiter une crise économique ou une pandémie tous les cinq ans pour continuer d'avoir des taux bas ?

Inquiet, car, ces prochaines années, nous allons subir les conséquences de la crise de la Covid-19 de plein fouet. Vouloir taxer les plus riches ou les entreprises qui ont bien fonctionné ou même augmenter la dette sans imaginer passer par une compression de l'État et une baisse de ses prestations sont à notre sens de très mauvaises solutions, qui, si cela nous donnera un bol d'air momentané, ne feront qu'aggraver la situation sur le long terme en augmentant les départs des habitants et donc en augmentant les pertes de recettes sur le moyen terme.

Pour finir, le groupe UDC remercie tous les membres de l'administration cantonale pour l'engagement qu'ils ont dû fournir afin de répondre aux contraintes de cette pandémie et aux demandes nombreuses de notre Grand Conseil, il les félicite pour la qualité de leur travail et pour leur disponibilité envers nous.

Le groupe UDC acceptera les comptes 2020.

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

Le groupe Vert'Libéral-PDC remercie les différents services de l'État de la bonne gestion des crédits 2020, mais surtout de leur réactivité face à la situation de crise due à la pandémie du SARS-CoV-2. Les ressources de l'État ont pu être utilisées de manière efficace et ont répondu aux besoins urgents liés à la situation. L'excédent de charges de près de 97,6 millions de francs lié à la pandémie a pu être absorbé par des revenus extraordinaires et bienvenus d'un montant de près de 80 millions de francs.

Le léger excédent de revenus de 0,8 million de francs est bienvenu et permet à notre canton de souffler avant une période qui s'annonce difficile. Un travail conséquent attend notre canton pour relancer l'économie, tout en gardant la maîtrise des coûts ; dont une augmentation pour certains reste à prévoir. Comme les coûts de la santé, qui vont vraisemblablement augmenter avec le temps et qui pèseront aussi dans l'enveloppe sociale.

Comme chaque année, les investissements effectués en 2020 n'ont pas atteint les objectifs minimaux fixés, c'est-à-dire 3,5% des revenus déterminants. Avec la Covid-19, plusieurs projets ont été ralentis, mais la majorité des investissements ont pu être réalisés. Malgré la situation d'urgence, l'activité normale de l'État a pu se maintenir. Pour les années à venir, les objectifs d'investissements devront être atteints afin de soutenir la population et l'économie durant la reprise des différentes activités. Nous pouvons rester optimistes grâce au programme d'impulsion voté avant la crise, qui a déjà donné quelques effets positifs pour les différents acteurs de l'économie locale. Certes, ce programme ne sera pas suffisant pour une relance, mais il a permis d'atténuer certaines conséquences, avec également le soutien de l'État auprès des différents acteurs.

En conclusion, les comptes 2020 donnent un élan d'optimisme au canton de Neuchâtel, grâce à des recettes extraordinaires. Malheureusement, la situation financière du canton et les effets de la crise sanitaire risquent de générer des prochains exercices difficiles. La réforme fiscale et celle des entreprises n'ont pas encore eu l'opportunité de montrer tous leurs effets à cause de la crise sanitaire. Il ne faudra cependant pas perdre de vue les objectifs fixés pour redynamiser notre canton. Nous devons prendre cet élan des comptes 2020 à l'équilibre pour aller de l'avant, en maintenant des efforts nécessaires.

## **8. 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 2020.

Le présent rapport a été accepté le 24 mai 2021, par voie électronique.

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

Neuchâtel, le 24 mai 2021

Au nom de la commission des finances :

*La présidente,*  
M. DOCOURT DUCOMMUN

*La rapporteure,*  
C. AMMANN TSCHOPP

# Décret

## portant approbation des comptes et de la gestion de l'État pour l'exercice 2020

*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 règlement général d'exécution de la Loi sur les finances de l'État et des communes, du 20 août 2014 ;

vu le rapport du Conseil d'État du 21 avril 2021 ;

décède :

**Article premier** Sont approuvés avec décharge au Conseil d'État, les comptes de l'exercice 2020, qui comprennent :

### a) Le découvert au bilan au 31 décembre 2020 de 540'703'083,91 francs

b) Le compte de résultats qui se présente en résumé comme suit :	Fr.
Revenus d'exploitation.....	2'232'462'677,89
Charges d'exploitation .....	2'293'118'113,35
<b>Résultat d'exploitation (1)</b> .....	<b>-60'655'435,46</b>
Revenus financiers .....	68'341'005,20
Charges financières.....	21'519'178,40
<b>Résultat financier (2)</b> .....	<b>46'821'826,80</b>
<b>Résultat opérationnel (1) + (2)</b> .....	<b>-13'833'608,66</b>
Revenus extraordinaires.....	20'880'830,47
Charges extraordinaires .....	6'246'720,32
<b>Résultat extraordinaire (3)</b> .....	<b>14'634'110,15</b>
<b>Résultat total (1) + (2) + (3)</b> .....	<b>800'501,49</b>

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

Total des dépenses .....	75'715'732,50
Total des recettes .....	23'845'158,38
<b>Investissements nets</b> .....	<b>51'870'574,12</b>

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

**Art. 2** Le volume minimal des investissements n'étant pas atteint, un montant de 22'706'981 francs peut être reporté pour des exercices futurs dans une limite de cinq ans sans être inclus dans le calcul du degré d'autofinancement, conformément à l'article 30, alinéa 3, lettre c) LFinEC.

**Art. 3** Conformément à l'article 46, alinéa 5 LFinEC, le Conseil d'État reçoit décharge pour les dépassements de crédits figurant dans le chapitre 1.5 du rapport de gestion financière à hauteur de :

– Compte de résultats .....	6'329'011
– Compte des investissements .....	3'096'209

**Art. 4** La gestion du Conseil d'État, durant l'exercice 2020, est approuvée.

**Art. 5** Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*                      *La secrétaire générale,*

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION .....	1
2. CONSIDÉRATIONS DE LA COMMISSION .....	2
2.1. Impact de la Covid-19 .....	2
2.2. Équilibre du résultat.....	2
2.3. Considérations sur le mécanisme de maîtrise des finances (art. 30 LFinEC) .....	3
2.4. Programme d'impulsion et de transformations .....	4
2.5. Transversalité .....	4
2.6. Revue globale par départements et services .....	4
3. EXAMEN DES COMPTES PAR DÉPARTEMENT .....	9
3.1. Autorités .....	9
3.2. Autorités législatives .....	9
3.3. Autorités exécutives .....	9
3.4. Autorités de la protection des données et de la transparence (PPDT) .....	9
3.5. Contrôle cantonal des finances (CCFI) .....	9
3.6. Autorités judiciaires .....	9
3.7. Département des finances et de la santé Rapport de la sous-commission .....	10
3.8. Département de la justice, de la sécurité et de la culture Rapport de la sous-commission .....	21
3.9. Département de l'éducation et de la famille Rapport de la sous-commission .....	29
3.10. Département du développement territorial et de l'environnement Rapport de la sous-commission .....	34
3.11. Département de l'économie et de l'action sociale Rapport de la sous-commission .....	40
4. VOTE D'ENTRÉE EN MATIÈRE .....	51
5. MODIFICATIONS LÉGALES SOUMISES À L'ADOPTION DU GRAND CONSEIL....	51
6. COMMENTAIRE DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDIT DE PLUS DE 700'000 FRANCS NON TRANSMIS AU GRAND CONSEIL .....	52
7. POSITIONS DES GROUPES .....	52
8. VOTE FINAL .....	55
Décret portant approbation des comptes et de la gestion de l'État pour l'exercice 2020	56