



Rapport de la commission de gestion
et des finances
chargée de l'examen
du projet de budget de l'Etat
pour l'exercice 2001
(Du 23 octobre 2000)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission de gestion et des finances chargée de l'examen du budget pour l'exercice 2001. La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante :

Bureau

Président : M. Claude Borel
Vice-président : M. Damien Cottier
Rapporteur : M. Michel Barben

Sous-commissions

1. *Département de la justice, de la santé et de la sécurité :*
M. Olivier Haussener, président, M. Jean-Bernard Wälti et M^{me} Laurence Vaucher.
2. *Département des finances et des affaires sociales – Autorités :*
M^{me} Thérèse Humair, présidente, MM. Charles-Henri Augsburgger et Alain Bringolf.
3. *Département de la gestion du territoire :*
M. Damien Cottier, président, M. Michel Barben et M^{me} Odile Duvoisin.
4. *Département de l'économie publique :*
M. Adrien Laurent, président, MM. Pierre Golay et Gilles Pavillon.
5. *Département de l'instruction publique et des affaires culturelles :*
M. Claude Borel, président, MM. Jean-Marc Nydegger et Philippe Loup.

Pour l'examen et l'approbation du budget 2001, ainsi que pour l'adoption du présent rapport, après le travail préparatoire des sous-commissions, la commission s'est réunie les 21 juin (information générale), 6 (examen) et 23 octobre 2000 (adoption du rapport).

Fonctionnement de la commission

Les nouvelles tâches de la commission conduisent à une évolution sur la manière de travailler et à une modification des relations entre le Conseil d'Etat et la commission. Il faut rappeler que la commission a un rôle de contrôle de gestion et qu'elle ne doit pas se substituer au Conseil d'Etat dans sa gestion. Cela n'empêche pas les sous-commissions de rester des interlocutrices privilégiées lorsque des difficultés de gestion se posent. La commission a décidé d'ajouter une rubrique « gestion » à chaque réunion de la commission plénière. En plus de la possibilité d'organiser une ou des séances plénières pour traiter de problèmes particuliers, il a été décidé, par 6 voix contre 5, de tenir une séance annuelle supplémentaire consacrée à la gestion, en principe avant ou simultanément à la présentation des comptes.

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le budget 2001 présente un excédent de charges de 33.186.000 francs et n'atteint donc pas totalement les objectifs de la planification financière fixés à moins de 30 millions de francs.

Il est nécessaire de rappeler que le budget 2001 tient compte des incidences de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fiscale et de la première étape du désenchevêtrement. Cette dernière est favorable aux communes pour près de 1,5 million de francs.

La conjoncture économique favorable contribue à l'amélioration du budget 2001 par des recettes fiscales supérieures de 35,1 millions de francs par rapport au budget 2000 et elles permettent de compenser les adaptations fiscales décidées par le Grand Conseil.

L'indice fédéral de capacité financière du canton passe de 52 à 58 points, ce qui se répercute négativement sur la part du canton aux recettes fédérales (IFD, impôt anticipé, droits sur l'essence, bénéfice de la BNS) sur les contributions du canton à l'AVS-AI et sur la participation à la réduction des primes d'assurance-maladie pour un montant estimé globalement à 14 millions de francs.

1.1. Budget de fonctionnement

Le budget de fonctionnement se présente comme suit :

	Fr.
Charges	1.389.746.000.—
Recettes	1.356.560.000.—
Excédent de charges	33.186.000.—

Les éléments prépondérants dans l'explication de ce résultat par rapport au budget 2000 sont :

- une augmentation des charges de personnel de 21,2 millions de francs (+ 6,3%); cette augmentation s'explique par l'indexation (2%), le relèvement de 100.000 à 120.000 francs du plafonnement de l'indexation des salaires, les augmentations individuelles de salaire et l'augmentation du personnel de l'Etat (34,9 unités);
- une augmentation des subventions de 17,5 millions de francs (+ 2,9%);
- une augmentation du produit des impôts de 35,1 millions de francs (+ 5,8%).

1.2. Budget des investissements

	Fr.
Dépenses	269.142.000.—
Recettes	173.813.300.—
Investissements nets	95.328.700.—

Les investissements nets des projets en cours de réalisation se montent d'ores et déjà à 75 millions de francs. Les crédits à solliciter sont nombreux (police cantonale des Montagnes, ESNIG, HEN, CIFOM, Université, etc.). Le Conseil d'Etat et la commission estiment que certains investissements doivent être réalisés pour répondre aux objectifs de développement du canton et l'amélioration des infrastructures. Dans la plupart des cas, des réorganisations de fonctionnement efficaces conduisent naturellement à des investissements. La commission estime que les investissements devraient, dans la mesure du possible, être anticycliques et qu'il faudrait en ralentir le rythme quand la conjoncture est favorable.

1.3. Financement

Le degré d'autofinancement (46,9%) est plus favorable que lors du précédent budget (37,3%).

Le renouvellement des emprunts pour un montant de 228.875.000 francs ne va pas modifier globalement la charge d'intérêt. Toutefois, en cas de forte hausse des taux, la charge d'intérêt pourrait influencer négativement les budgets et comptes futurs de l'Etat.

Depuis 1997, le service financier procède chaque année, au terme du premier semestre, à une évaluation du résultat probable des comptes de l'exercice en cours. Cette évaluation est établie en étroite collaboration avec les départements et leurs services qui sont chargés d'estimer la situation en fin d'année de chaque poste de charges et de revenus, sur la base des chiffres à fin juin et des autres éléments d'appréciation en leur possession.

En fonction des informations qui lui ont été fournies, le service financier constate que le résultat des comptes 2000 sera probablement un peu meilleur que celui prévu au budget (excédent de charges de 36,8 millions

de francs). Cette indication doit toutefois être considérée avec une certaine prudence, eu égard aux incertitudes qui affectent notamment les prévisions de recettes fiscales.

2. CONSIDÉRATIONS DE LA COMMISSION

Le budget présenté a été ressenti de manière fort diverse au sein de la commission. Si tous les commissaires ont salué et remercié le Conseil d'Etat et l'administration quant à la qualité des documents fournis, l'appréciation du résultat fut plus nuancée.

La commission s'est d'abord réjouie de l'amélioration de la conjoncture économique qui se traduit par une importante diminution du chômage, une diminution des personnes aux mesures de crise, ainsi que de l'augmentation des recettes fiscales des personnes physiques et morales. Elle a toutefois souhaité une analyse comparative plus précise du budget 2001 par rapport à la planification financière 2001. Un tel document a été établi par le service financier et il est annexé au présent rapport.

Cette dernière se déclare satisfaite de voir l'indice de capacité financière s'améliorer malgré ses répercussions négatives sur le budget de l'Etat.

Inquiète de voir le canton en queue de peloton dans diverses publications et notamment dans l'étude effectuée par l'IDEHAP, la commission se voit répondre, d'une part, que cette étude est un éclairage donné sur un seul exercice, et d'autre part, qu'elle ne tient pas compte des modifications apportées par la nouvelle loi fiscale.

Autre source d'inquiétude: les projets de péréquation fédérale qui pourraient peser très lourdement sur les finances du canton dans les prochains exercices.

Si une partie de la commission salue l'adaptation à la hausse de l'effectif du personnel de l'Etat, une majorité regrette que l'on n'ait pas pu contenir cette hausse par une réorganisation des services et par le réexamen de certaines tâches. Toutes les sous-commissions ont toutefois reconnu le bien-fondé des augmentations accordées par le Conseil d'Etat. La commission s'est aussi rendu compte des difficultés d'estimer et de suivre de manière précise l'évolution du personnel de l'Etat. De nombreux postes permanents ou temporaires de la fonction publique sont rémunérés par les comptes émergeant au budget (salaires à charge de tiers ou limités), d'autres tels que les mandats de la Confédération sont comptabilisés dans les subventions acquises (CNIP). Ne sont également pas compris dans le personnel, tout le personnel enseignant.

Il a été constaté que, dans certains services, la diminution du personnel placé en mesures de crise met en difficulté le fonctionnement de ceux-ci.

Il faut également relever que de nombreuses décisions du législatif (loi sur les constructions, Tribunal fiscal), investissements (Musée d'archéologie) ou

la législation fédérale provoquent des augmentations de prestations et par conséquent de personnel. La commission a demandé au Conseil d'Etat d'élaborer à l'avenir un tableau exhaustif et de donner des explications concernant toutes les catégories de personnel afin d'améliorer la transparence lors de la discussion du budget.

Les sous-commissions ne reçoivent pas de réponses satisfaisantes concernant les causes des différences dans les amortissements. La commission a renouvelé sa demande déjà faite lors de l'examen des comptes 1999 et inscrite dans le rapport y relatif. Elle prie le Conseil d'Etat de désigner qui, du service financier ou des départements, doit fournir les explications sur les montants et modifications.

L'achat et l'amortissement des véhicules sont gérés selon deux modes différents.

L'achat des véhicules automobiles légers pour l'ensemble des services de l'Etat est géré par une commission ad hoc présidée par le chef du garage de l'Etat (sauf véhicules de la police cantonale et du service des ponts et chaussées).

Le montant global des achats de véhicules légers est inscrit au compte 311030, du service des ponts et chaussées, au Département de la gestion du territoire. Les montants sont ensuite imputés aux services concernés.

Les véhicules légers sont amortis par le compte de fonctionnement du service concerné directement dans l'année de l'achat.

Le montant destiné à ces achats est en moyenne de 400.000 francs (budget 2001: 389.000 francs) et correspond globalement à un renouvellement des véhicules sur cinq à sept ans, voire une durée plus longue selon le kilométrage effectué.

Les véhicules lourds du service des ponts et chaussées, par contre, sont comptabilisés au compte des investissements dans la mesure où leur coût d'acquisition est supérieur à 100.000 francs. Ils sont amortis sur une durée de cinq ans, soit à raison de 20% par année.

3. EXAMEN DE DÉTAIL

Une modification du fonctionnement de la commission a permis d'alléger le travail de la commission plénière et de son rapporteur, les rapports de détails sont directement repris des sous-commissions et rédigés par les présidents des sous-commissions.

3.1. Autorités

Comme cela avait été décidé, c'est la sous-commission de gestion du Département des finances et des affaires sociales qui a examiné le budget de cette rubrique.

Rappelons que le budget des autorités, avec une dépense nette prévue en 2001 de 13,2 millions de francs, représente 1% du budget total de l'Etat.

En tenant compte de ce faible pourcentage, l'augmentation des charges nettes du département « Autorités », par rapport au budget 2000, est importante. Celle-ci s'élève, en déduisant l'effet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes qui entrera en vigueur dès 2001, à 1,7 million de francs et non à 900.000 francs comme ceci pourrait être interprété à première vue.

Cette augmentation est due notamment à l'augmentation des jetons de présence aux députés (deux séances de préparation sont rémunérées), à la création d'un poste à mi-temps de secrétaire des commissions parlementaires et aux subventions accordées aux partis politiques (+ 100.000 francs).

Quant au poste « Biens, services et marchandises » du secrétariat de la chancellerie de l'Etat, budgétisé à 2,9 millions de francs (contre 2 millions en 2000), l'augmentation est liée surtout :

- aux élections et votations de l'année 2001 ;
- au vote par correspondance généralisé, adopté par le Grand Conseil ; ports payés par le budget de l'Etat, + 600.000 francs, ce qui est déploré par l'un des commissaires, et
- aux frais de la chargée de communication.

D'autres augmentations sous le chapitre « Conseil d'Etat » sont dues :

- à l'édition d'une brochure plus attrayante et en couleur sur le château ;
- à la maintenance du site Internet ; il s'agit donc d'une dépense répétitive ;
- à la participation à la 2^e conférence sur le fédéralisme ; il s'agit d'une dépense unique de soutien imposée par la Confédération.

Les amortissements sous « Chancellerie d'Etat », compte 331001, concernent la fin de l'étude de faisabilité de l'Expo.02 et le compte 331005 concerne le central téléphonique de l'administration (358.200 francs), les centraux téléphoniques de l'Université, de l'Ecole normale et du Gymnase de Neuchâtel (83.300 francs), ainsi que la participation à l'Exposition nationale (976.000 francs).

En ce qui concerne la *Feuille officielle*, un commissaire relève que sa présentation pourrait être améliorée. La question sera examinée par le chancelier.

Des explications précises ont été fournies aux commissaires quant au chapitre « Economat et matériel scolaire », où une comptabilisation différente entre les comptes 1999, le budget 2000 et le budget 2001 rendent difficile l'interprétation et la comparaison des chiffres.

Relevons que sous les mêmes conditions « Economat et matériel scolaire » réunis (déduction faite de l'effet produit par la nouvelle répartition des charges entre l'Etat et les communes), la charge nette s'élève à 3,5 millions

de francs pour les comptes 1999, à 3,77 millions pour le budget 2000 et à 3,88 millions pour le plan financier 2001. Le budget 2001, tenant compte de la fusion des deux services et du désenchevêtrement, présente des charges nettes de 2,9 millions de francs.

Dès 2001, le matériel scolaire dans le cadre du désenchevêtrement des tâches est supporté à 80% par les communes, contre 50% auparavant.

La diminution d'un poste de travail au service de l'économat et du matériel scolaire a été rendue possible par des transferts de tâches à l'interne, au service du Grand Conseil et au secrétariat. L'un des commissaires regrette que l'on n'impute pas (par une comptabilité analytique par exemple), le matériel scolaire au Département de l'instruction publique et des affaires sociales. Les commissaires apprennent qu'une telle distinction est faite dans la présentation fonctionnelle.

3.2. Département de la justice, de la santé et de la sécurité

3.2.1. Généralités

La sous-commission au complet s'est réunie le 26 septembre 2000, en présence de la cheffe du département et de chefs de services afin d'examiner en détail le budget 2001.

Le budget global du département laisse apparaître un excédent de charges de 117.889.200 francs, soit + 1.888.400 francs par rapport au budget 2000 (+ 1,63%) et + 1.169.340 francs en relation avec les comptes 1999 (+ 1%).

Le budget tient compte des effets financiers liés aux mesures de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes qui entraînent une diminution des charges brutes du département. Les principales rubriques touchées sont les suivantes :

- prise en charge des déficits des fondations d'aide et soins à domicile (+ 520.000 francs, part cantonale passant de 50% à 60%);
- diminution de revenus de la part communale sur le déficit des homes pour personnes âgées (- 738.000 francs, part cantonale passant de 50% à 60%);
- augmentation de revenus par la part aux recettes sur la taxe automobiles (+ 8.060.000 francs) suppression de la part communale.

Selon la classification fonctionnelle et organique, le tableau se présente de la manière suivante :

Fonctionnelle	Budget 2001		Budget 2000		Comptes 1999
Sécurité publique	68.520.000.—	8,5 %	63.048.000.—	8,8 %	62.676.000.—
Santé	106.891.000.—	13,3 %	99.989.000.—	13,9 %	102.347.000.—
Organique					
DJSS	282.576.000.—		276.207.000.—		275.826.000.—

Personnel

Une évolution à la hausse des charges et des effectifs de personnel a été constatée (+ 14,2 postes pour le département, sans Perreux, et 22 postes avec Perreux).

Outre l'indexation des traitements, la modification de la limite de plafonnement et la nouvelle échelle des salaires, les variations principales en personnel se retrouvent dans les postes suivants :

- Etablissements de détention	+ 11 postes
- Création du Tribunal fiscal	+ 3 postes
- Augmentation ensemble des autres services	+ 5,6 postes
- Diminution ensemble des autres services	- 5,4 postes
	+ 14,2 postes
- Hôpital cantonal de Perreux	+ 7,9 postes (3,9 subventionnés)
Total	+ 22,1 postes

De légères augmentations et diminutions de postes ont également été constatées dans certains services ainsi que le transfert de personnel entre les services.

Investissements

Un montant de 4.750.000 francs est prévu au budget des investissements 2001. Ce montant est principalement destiné aux domaines suivants :

- Centre de protection civile de Couvet ;
- Hôpital psychiatrique de Perreux ;
- réorganisation du domaine carcéral ;
- poste de gendarmerie + SIS La Chaux-de-Fonds ;
- police cantonale, radiotéléphonie numérique ;
- réorganisation, déménagements, offices des poursuites et faillites, registre foncier ;
- arsenal de Colombier, aménagements pour la centrale d'engagement de la police pour l'Expo.02.

3.2.2. Comptes de fonctionnement

Services et offices

Service de la justice (+ 2.597.800 francs revenus)

L'office d'application des peines a été transféré au service pénitentiaire et n'émerge plus au budget du service de la justice.

Compte 318210, assistance judiciaire (+ 450.000 francs): le montant a été adapté à l'évolution constatée en 1999 et 2000.

Compte 351260, placements hors canton (- 2.700.000 francs): ce compte a été transféré au service pénitentiaire.

Compte 437000, amendes (+ 800.000 francs): montant qui a été adapté à la réalité.

	Fr.
Tribunal cantonal	+ 273.600.—
Tribunaux de districts	+ 247.600.—
Autorités de conciliation	+ 11.200.—
Ministère public	+ 55.900.—
Juges d'instruction	+ 105.600.—
Tribunal fiscal (nouveau)	+ 413.000.—

L'effectif global a été revu à la hausse, + 3,7 postes comprenant le nouveau Tribunal fiscal, et le renforcement du TPE par un collaborateur scientifique.

Les chiffres annoncés en page 11 du rapport 00.032, Contributions directes, concernant la création d'un Tribunal fiscal, ne concordent pas avec les chiffres du budget. Un montant de 403.000 francs est inscrit au budget pour les charges de personnel, alors que dans le rapport il est fait état de 348.000 francs. Par ailleurs, 165.000 francs pour le traitement du magistrat (président de tribunal) semble excessif. Il s'agit toutefois d'un maximum, le traitement des magistrats s'inscrivant dans une fourchette. Après contrôle, il s'avère qu'il s'agit d'une erreur budgétaire puisque les charges sociales ont été comptabilisées à double.

Le ministère public reste stable, malgré un sous-effectif qualifié de préoccupant par le département.

Service et offices des poursuites et faillites, office du registre du commerce (- 670.100 francs)

L'effectif du service et offices des poursuites et faillites est en légère diminution (-0,1 poste). Certaines craintes ont été émises quant à l'important volume de travail qu'occasionnera le traitement du contentieux des années 1998 et 1999, qui accuse un retard de près de deux années. L'engagement de personnel temporaire a été envisagé.

De plus, le service et les offices sont en pleine restructuration. Un groupe de mise en œuvre a été mis sur pied.

Compte 318035, ports spéciaux et divers (+ 350.000 francs)

Compte 431000, émoluments administratifs (- 354.000 francs)

L'augmentation des tarifs postaux et indemnisations est compensée par des recettes supplémentaires mais certains émoluments sont en baisse.

Service et offices du registre foncier (+ 144.900 francs)

Une diminution de 1,5 poste est à mettre en relation avec l'informatisation et dans le cadre de la réorganisation. L'informatisation du registre foncier de Boudry est terminée et celle du Locle a été lancée. Le remaniement parcellaire du Val-de-Ruz (2500 biens-fonds) mobilisera deux personnes, à plein temps, à Cernier.

Service pénitentiaire (+ 2.650.900 francs)

Les travaux préparatoires à la gestion d'un projet de construction d'un nouveau centre pénitentiaire cantonal revêtent un caractère prioritaire.

Charges de personnel (+ 265.900 francs)

Ce service comprend dorénavant l'office d'application des peines (+ 2 postes), ainsi que le compte 351260, placements hors canton (+ 2.400.000 francs). Ces placements sont difficiles à estimer.

	Fr.
Prison préventive, La Chaux-de-Fonds	+ 385.900.—
Prison de Boudry	- 6.300.—
EEP Bellevue, Gorgier	+ 377.100.—
Maison d'éducation au travail (MET)	+ 178.800.—

Par rapport au budget 2000, de nombreuses variations sont à signaler au budget 2001, qui découlent de mesures d'organisation interne au service. La création de 5 postes à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds, de 5 postes à l'EEP Bellevue de Gorgier ainsi que d'un poste d'éducateur à la MET donnent un accent particulier au renforcement de la sécurité ainsi qu'à la formation du personnel de surveillance. Un rapport de la sous-commission de gestion et des finances du département a d'ailleurs été remis à la commission plénière et figure en annexe.

Service de probation (nouveau service) (+ 62.400 francs)

A l'avenir, le budget du service de probation devrait encore subir quelques ajustements en fonction des expériences acquises et de l'évolution de l'organisation future du domaine carcéral.

Service de la santé publique (+ 192.100 francs)

L'année 2001 verra apparaître les premiers effets de la planification sanitaire et sera principalement axée sur sa mise en place. Le déroulement des restructurations se poursuit: transfert de la chirurgie de l'Hôpital du Locle à La Chaux-de-Fonds, finalisation du projet de nouvelle affectation de l'Hôpital du Locle et définitions des activités transitionnelles, appui à la réorientation des missions à la Béroche et au Val-de-Travers.

Le problème lié à la recherche de personnel qualifié a particulièrement retenu l'attention de la sous-commission. Outre la compétitivité des salaires,

se pose la question du niveau de scolarité exigé pour certaines catégories de personnel (aides-soignantes, infirmières), ainsi que le problème de la formation continue.

Aide hospitalière (+ 4.179.500 francs)

Cette rubrique inquiète tout particulièrement le département ainsi que la sous-commission.

La non-compensation du renchérissement par les assureurs (2,7 millions de francs), ainsi que le transfert de la division privée vers la division commune (1,9 million) provoquent une augmentation significative de la charge résiduelle pour les collectivités publiques. Une diminution des charges dans les hôpitaux privés et mixtes est budgétisée en raison des premiers effets de la planification sanitaire.

La part des communes à l'aide hospitalière (40 %) est calculée sur la base des comptes de l'année précédente, pour toutes les rubriques. Pour le budget 2001 de l'Etat, il s'agit donc de la part résiduelle des communes au déficit 2000 des institutions.

Il est à relever que le système de facturation TARMED n'aura pas d'effet sur l'exercice 2001.

Etablissements pour personnes âgées (+ 807.200 francs)

Compte 462210, part communale, homes (- 793.300 francs)

L'excédent de charges de cette rubrique provient essentiellement du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes, la part de l'Etat passe de 50 % à 60 %.

Hôpital psychiatrique de Perreux (+ 184.900 francs)

L'Hôpital cantonal de Perreux assurera, dès 2001, durant deux journées par semaine, une offre de soins à l'Hôpital du Locle, destiné à accueillir une antenne psychogériatrique au terme des travaux de rénovation de l'hôpital. Les effectifs nécessaires pour cette activité (4 postes) sont globalement compensés par la diminution de postes à l'Hôpital du Locle.

De plus, les unités de réadaptation des Acacias et Pernod à Perreux pourront mettre en place les ateliers prévus par l'OFAS. Les 3,9 postes supplémentaires à cet effet font l'objet d'un subventionnement de 80 %.

En matière d'investissements, le programme de rénovation s'achèvera pour le centre de psychiatrie gériatrique par la fin des travaux du pavillon des Cèdres. Le programme se poursuit par le début des travaux préparatoires de rénovation des derniers pavillons destinés à la clinique de psychiatrie (Les Buis et Les Cerisiers).

Police cantonale (+ 2.208.800 francs)

La sous-commission a constaté que le département avait renoncé à renforcer les effectifs de la PCN, afin de créer une brigade d'observation, ceci au vu des priorités données au secteur carcéral.

Afin de remplir partiellement cette mission d'observation, 6 postes vont être prélevés pour constituer un groupe d'observation (2 inspecteurs de la sûreté, 4 hommes du groupe d'intervention spéciale).

En raison de l'impossibilité d'organiser une école durant l'année 2002, un recrutement important d'aspirants se fera en 2001. Cette formation devra également permettre à la PCN de disposer d'effectifs suffisants en vue de l'Expo.02. Des problèmes de recrutement se font sentir, en raison d'un recrutement massif au niveau suisse et en raison de la concurrence du secteur privé.

Compte 431000, émoluments administratifs (+ 210.000 francs)

Dorénavant, les encaissements pour l'exécution d'avis de retraits de plaques vont dans les comptes de la police. Auparavant, ces montants figuraient au service cantonal des automobiles et de la navigation.

Service des automobiles et de la navigation (+ 9.793.400 francs)

Le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes supprime la part des communes aux taxes automobiles (- 8.060.000 francs de charges en moins).

L'augmentation de la taxe sur les véhicules à moteur de 4 %, hausse liée au 11^e crédit routier et à l'accroissement du parc automobile, est incluse dans le budget (+ 2.296.000 francs).

La suite de l'expérience de service-pilote dans le cadre de Gespa marquera l'année 2001, notamment en ce qui concerne la consolidation du calcul des coûts par prestation et de certains processus. Il a également été fait mention du bon accueil et de la qualité du service aux guichets.

L'entrée en vigueur des bilatérales aura certaines conséquences sur la marche du service en ce qui concerne l'octroi des contingents des 40 tonnes, l'ouverture probable du marché des expertises et le respect des normes européennes.

La perception de la RPLP, en collaboration avec les douanes, induira une rétrocession au canton de 3,8 millions de francs, inscrite sous rubrique du service des ponts et chaussées.

A brève échéance, trois autres projets nécessiteront des investissements et auront des conséquences sur l'organisation du service :

- l'introduction des examens de théorie par ordinateur ;
- la possibilité de prendre rendez-vous auprès du service par Internet ;
- l'introduction du permis de conduire au format carte de crédit.

Dans les investissements, un montant de 360.000 francs est prévu pour le remplacement du bateau de la police du lac, de nacelles de sauvetage, de matériel sanitaire et de signalisation, en prévision de l'Expo.02, où le service sera engagé dans la sécurité sur l'eau.

Service des affaires militaires (+ 15.100 francs) – établissements militaires exploitation et administration (+ 188.600 francs)

Le concept d'Armée 21 ne nous permet pas de nous prononcer sur l'avenir de la place d'armes de Colombier, les effectifs futurs et l'attribution du matériel sur les arsenaux. L'implantation ou non d'une école de recrues à Colombier pourrait avoir de graves conséquences sur l'emploi.

Une baisse d'activité auprès de l'arsenal sera due aux décisions prises concernant les nouveaux degrés de préparation du matériel d'engagement. La diminution d'un poste de travail est prévue (chef d'atelier tailleur).

Service de la protection civile et du feu (+ 157.500 francs)

L'année 2001 verra l'ouverture du Centre de protection civile de Couvet avec le déménagement du service de la protection civile et du feu. Le centre d'instruction accueillera des cours PC ainsi que des cours pour sapeurs-pompiers.

Cette nouvelle infrastructure permettra une meilleure coordination entre l'Etat et les communes, qui par ailleurs a d'ores et déjà été ciblée sur des cours spécialisés, en concordance avec les nouvelles orientations du projet fédéral de « Protection de la population XXI ».

Fonds des sapeurs-pompiers (+ 603.000 francs)

Une hausse significative des dépenses à la charge de l'ECAI est à relever. Elle provient en grande partie des postes suivants :

- développement du réseau d'alarme ;
- augmentations des subsides accordés aux communes et acquisitions plus importantes de matériel.

3.3. Département des finances et des affaires sociales

3.3.1. Budget de fonctionnement 2001

La modification la plus fondamentale et influente quant à l'évolution du budget 2001 est le changement d'imposition des personnes physiques qui implique le passage du système de taxation *praenumerando* au système *postnumerando*. Ainsi, l'évolution des recettes fiscales, pour cette catégorie de contribuables, a été évaluée partant du fait que pendant l'année 2001 les recettes fiscales reposeront en majeure partie uniquement sur des acomptes calculés à partir de la déclaration 2000 (revenus 1999). Pour tenir compte de la progression prévisible des revenus en 2000, les acomptes seront toutefois adaptés sur la base des déclarations « 2000 bis ».

Abstraction faite de la suppression de la contribution de solidarité, l'augmentation du produit des impôts a été estimée à 45 millions de francs, respectivement à environ 7%, dont 25 millions pour les personnes physiques, 10 millions pour les personnes morales et 4 millions pour les gains immobiliers.

Par ailleurs, l'amélioration de l'indice de capacité financière de notre canton, calculé par la Confédération pour les années 2000-2001, réduit ou empêche la croissance des différentes recettes du département en matière de part au produit de l'IFD et de l'impôt anticipé, de part au bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS) et de subventions fédérales pour l'assurance-maladie.

Concernant l'effectif du personnel, une variation importante de + 12,17 postes est constatée au département; il s'agit notamment :

- d'un nouveau partage des tâches entre le service des mineurs et des tutelles et le service de l'action sociale : 2,5 postes supplémentaires ;
- de 5,5 postes supplémentaires au service financier pour la gestion du bordereau unique de l'impôt des personnes physiques (jusqu'ici géré par certaines communes), pour l'introduction de la taxation en système postnumerando et pour l'office du contentieux (contrôle des actes de défaut de biens) ;
- de 3 postes supplémentaires au service du traitement de l'information (informatique) ;
- de 2 postes supplémentaires pour le service de l'intendance, notamment pour faire face à l'entretien du Musée d'archéologie et du bâtiment de l'Unimail ;
- de la diminution de 1,5 poste au service juridique (transfert d'un demi-poste au Département de la gestion du territoire et suppression d'un poste suite au départ à la retraite du titulaire et à la création du Tribunal fiscal) ;
- d'autres mutations et variations de moindre importance.

En réalité (sans l'effet du désenchevêtrement), les charges du département augmentent de 19,3 millions de francs, ce qui représente 5,9%, et les recettes de 53,2 millions, soit 6,5%. Ainsi, l'excédent de revenus réel augmente de 33,9 millions de francs par rapport au budget 2000 (et non 75 millions).

La différence constatée à la lecture du budget, qui tient compte du désenchevêtrement des tâches, se retrouve notamment dans le compte 340300 «Part communale à l'impôt fédéral direct» (- 37 millions de francs), au service de l'action sociale ainsi qu'à l'office des établissements spécialisés, où les subventions accordées et les subventions acquises ont subi d'importantes modifications (part communale augmentée de 50% à 60% pour l'aide matérielle – part communale ramenée de 50% à 40% pour les établissements spécialisés et les établissements AI, etc.).

Concernant les relations problématiques entre le Conseil d'Etat et les associations de la fonction publique, relevées par l'un des commissaires, le chef du département confirme la volonté du gouvernement neuchâtelois de poursuivre les démarches, afin d'ouvrir des négociations sur des thèmes d'intérêt général relevant de sa compétence, ceci à travers divers groupes de travail.

La sous-commission reste préoccupée par cette situation de blocage et souhaite qu'une solution acceptable par les deux parties soit trouvée.

3.3.2. Examen de détail

Service financier

L'augmentation des charges de personnel est imputable aux 5,5 postes supplémentaires, ainsi qu'à un mandat pour le développement du logiciel SAP.

Des recettes plus importantes de 3 millions de francs sont prévues dans les comptes « Revenus des biens », grâce à des taux de rendement plus favorables et à l'augmentation de la part du bénéfice de la BCN.

En contrepartie, notre part au bénéfice de la BNS est réduit de 3 millions de francs, suite à l'amélioration de l'indice de capacité financière de notre canton.

Service des contributions

La hausse des recettes nettes de 85 millions de francs s'explique par la suppression de la part communale à l'IFD (les communes recevront néanmoins en 2001 le versement de la part qui leur est due pour l'année 2000), par l'augmentation du produit de l'impôt et l'augmentation de la part du canton à l'IFD, suite à la progression du produit de l'impôt.

Service des ressources humaines

L'augmentation des charges nettes (+ 523.000 francs) est liée à la hausse du temps de travail d'une collaboratrice, à l'augmentation du loyer, suite à l'intégration de l'office d'organisation et de la mobilité, ainsi qu'à un mandat pour le projet SAP des ressources humaines (il s'agit de la part du canton au projet de l'entité neuchâteloise).

Service « entretien et exploitation des bâtiments »

L'augmentation des charges nettes dans ce service (+ 1,3 million de francs) concerne :

- 2 postes supplémentaires de conciergerie pour le Musée d'archéologie et pour le bâtiment Unimail ;
- la hausse des taxes sur l'eau, le gaz, les combustibles, ainsi que les taxes pour les nouveaux bâtiments ;
- des travaux urgents d'entretien à effectuer sur les bâtiments.

Réorganisation du service de l'action sociale

Les commissaires sont informés sur la réorganisation prévue du secteur de l'action sociale qui, dès 2001, avec le départ à la retraite du chef du service des mineurs et des tutelles, subira des transferts, afin d'arriver à une meilleure coordination des différents services. Ainsi, le service des mineurs et des tutelles se recentre sur ses activités de base et verra l'office des établissements spécialisés et l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien transférés au service de l'action sociale. Celui-ci comprendra :

- l'office de l'aide sociale (ODAS) avec 7,4 postes (+ 1 poste) ;
- l'office des établissements spécialisés (OES) 4 postes (+ 1/2 poste) ;
- l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE) 8,2 postes (+ 1 poste).

A moyen terme, des locaux en commun sont envisagés. Ces nouveaux postes ne sont néanmoins pas liés à la réorganisation mais à l'évolution des dossiers dans chacun des domaines.

S'agissant du budget 2001, la charge nette de l'action sociale (y compris celles de l'OES et de l'ORACE) s'élève à 43.260.600 francs, ce qui représente une plus-value de 6,8 millions de francs environ par rapport au budget 2000. Cette plus-value est liée à l'augmentation des postes de travail, à l'explosion des coûts de l'aide matérielle (36 millions en 1999, qui figureront aux comptes 2000 – environ 30 millions en 2000, qui figureront aux comptes 2001), à l'augmentation des subventions accordées et aux subventions acquises (désenchevêtrement des tâches), ainsi qu'à l'augmentation des avances de contributions d'entretien.

Sur demande d'un commissaire, le chef du département fournit des renseignements sur le compte « Subsidés aux institutions privées » et confirme qu'une augmentation constante (environ 5%), considérée comme « modeste » selon l'avis du même commissaire, est intervenue annuellement en faveur de Caritas et du Centre social protestant (CSP).

Quant à l'explosion des coûts de l'aide matérielle, une analyse s'est avérée indispensable. Les résultats de l'analyse n'étant pas encore connus, le rapport de gestion du département, joint aux comptes 2000, traitera plus en détail cette question.

Service de l'assurance-maladie

Ce service affiche une augmentation de charges nettes de 2 millions de francs.

La modification de l'indice de capacité financière 2000-2001 de notre canton entraîne une baisse ou une stagnation des subventions fédérales, malgré l'augmentation des subventions versées par notre canton aux assurés.

Service des mineurs et des tutelles et office des établissements spécialisés

Les variations constatées au service des mineurs et des tutelles, respectivement à l'office des établissements spécialisés, sont décrites sous le chapitre « Réorganisation du service de l'action sociale ».

3.3.3. Conclusion

La situation financière reste difficile et n'atteint pas l'objectif fixé par la planification financière, pour des raisons commentées et reconnues (nouvelle loi sur la fiscalité moins favorable à l'Etat, amélioration de l'indice de capacité financière, forte augmentation en postes de travail).

Concernant l'augmentation du personnel et le coût pour mandats et expertises, justifiés par le chef du département, force est de constater que certains services ne pourraient pas, en l'absence de telles mesures, faire face aux modifications et nouvelles tâches (service financier, Musée d'archéologie). Les 2,5 unités supplémentaires dans le secteur de l'action sociale s'avèraient indispensables au vu de l'évolution des dossiers ORACE et aide sociale, permettant également un meilleur contrôle et suivi.

3.4. Département de la gestion du territoire

3.4.1. Examen du budget du département pour 2001

La sous-commission a examiné le budget 2001 lors de sa séance du 11 septembre 2000.

Généralités

Le budget du département ne subit pas d'évolution importante, même si, selon les propos du conseiller d'Etat, le département a dû « se faire violence » pour atteindre les objectifs globaux fixés par le gouvernement.

Personnel: la seule augmentation notable de postes (2,5) concerne le service de l'aménagement du territoire. A ce propos, la sous-commission relève que les tâches du service ont effectivement augmenté vu la complexité croissante des exigences tant fédérales que cantonales (la faute au législateur!) et, parallèlement, la reprise économique.

La sous-commission s'interroge sur le partage des tâches qu'il y aurait lieu de mettre en place au niveau de l'aménagement du territoire entre communes et canton. Elle souhaite que cette question soit étudiée dans le cadre du deuxième volet du « désenchevêtrement ».

Le service des ponts et chaussées a eu besoin de personnel supplémentaire. Ces besoins ont été satisfaits par des mutations internes.

Le conseiller d'Etat relève que le nombre croissant de consultations fédérales a augmenté le travail.

La sous-commission s'est demandé dans quels délais le département payait les factures qui lui étaient adressées. Il lui a été communiqué que les

factures sont toujours visées par le chef du département au plus tard trois semaines après leur réception. Ensuite elles sont transmises au service financier. On nous garantit que les délais de paiement sont ainsi respectés.

3.4.2. Examen de détail

Office des transports

364400 Entreprises de transport

La part cantonale est passée de 21% à 27% selon décision de la Confédération. Accessibilité à la ville de Neuchâtel durant les « années Expo » : il est nécessaire d'augmenter l'offre avec les parkings d'échange et, donc, d'augmenter la part des TN. Le BLS modifie son horaire (amélioration des liaisons sur Berne et Fribourg), surcoût : 400.000 francs. Liaison sur Pontarlier : il faudra aménager une liaison le soir.

439850 Recettes diverses

Les remboursements de prêts influencent les recettes (et ne viennent plus en diminution des subventions).

462300 Part communale, entreprises de transports

On se souvient que les communes devaient rembourser à l'Etat le montant d'une année de leur part. Ce remboursement s'étalait sur trois ans ; 1999 était la dernière année de ce remboursement, ce qui explique ces chiffres « gonflés ».

La sous-commission a discuté de la fusion générale des entreprises de transports neuchâteloises demandée à plusieurs reprises par le Grand Conseil. Cette question sera reprise après la période d'Expo.02 qui demande déjà beaucoup d'énergie aux transporteurs.

Initiative populaire « Pour que l'Onde reste Verte » : un groupe de travail a préparé un rapport. Celui-ci sera remis au Conseil d'Etat, puis début 2001 au Grand Conseil.

Service des ponts et chaussées

311030 Véhicules

Rappelons que ce compte, lié au compte 490410, représente l'achat de véhicules pour tous les services de l'Etat.

318450 Information, correction des routes

Une part de ces 60.000 francs est destinée à une information sur le 11^e crédit routier. Une part sera employée pour créer un pavillon d'information sur les travaux de la H 20 à La Chaux-de-Fonds (rappelons que le H de *Hauptstrasse* remplace désormais le J...).

440400 Part aux droits sur l'essence

La réduction est liée d'une part à l'augmentation de la capacité financière du canton (critères fédéraux) et d'autre part à une diminution des travaux sur nos routes cantonales.

440410 Redevances sur trafic poids lourds

Le produit de la RPLP ne sera pas affecté à des tâches ou projets précis mais sera intégré dans les comptes généraux du service des ponts et chaussées. Ce produit permettra d'assumer la part croissante de l'Etat au déficit des transports publics (office des transports, compte 364400) et la diminution de revenus liés aux droits sur l'essence (compte 440400, différence par rapport au budget 2000 : 2,3 millions de francs).

Le chef du département fait part de son inquiétude car ce nouveau revenu devait compenser les diminutions de subventions fédérales (objectif de la « table ronde »). Or à ce jour, il supplée surtout aux diminutions de la part aux droits sur l'essence.

Ponts et chaussées, entretien et correction des routes

La sous-commission a été informée de manière très détaillée en date du 4 octobre 2000 sur un projet de réorganisation de la section électromécanique. La solution choisie consiste à intégrer les personnes qui gèrent et entretiennent le matériel électromécanique au sein de l'effectif du personnel de l'Etat et non plus, comme actuellement, de remplir cette tâche par le biais de mandats. Cette solution permet de fidéliser les spécialistes, de garantir un fonctionnement optimal et de réaliser des économies.

La sous-commission a donné un préavis favorable à ce projet.

Ce système sera présenté de manière plus détaillée dans le rapport sur la gestion 2000.

312400 Eclairage des routes et tunnels et 314420 Entretien électromécanique des tunnels

De nouveaux tunnels s'ouvrent en l'an 2000 (Gorges du Seyon).

314410 Entretien des routes et ouvrages d'art

Selon le département, ce montant est un strict minimum, sachant que les travaux plus lourds d'entretien ont été liés au 11^e crédit routier. Cette question sera prochainement reprise en détail par la sous-commission.

314430 Enlèvement de la neige et sablage

1999 était une année exceptionnelle en chutes de neige.

318083 Taxes poids lourds et vignettes

La RPLP touche aussi les véhicules de l'Etat et induit une augmentation de ce compte.

318090 Taxes téléphones et Natels

L'augmentation est liée aux concessions de radio-téléphone. Le Natel est, semble-t-il, peu employé.

Ponts et chaussées, économie des eaux*314405 Entretien des berges et travaux d'art*

Des travaux urgents sont à effectuer. Les montants de ce compte et du compte 452000 *Dédommagement des communes* ne tiennent pas compte du désenchevêtrement car ils couvrent des travaux qui sont encore régis par l'ancien système de financement.

464000 Subventions fédérales à l'entretien des berges

Seuls environ 50.000 francs des travaux effectués sont subventionnables par la Confédération.

La sous-commission évoque les transports de graviers venant de France et qui concurrencent les graviers neuchâtelois. Cette concurrence va augmenter avec l'introduction des camions de 40 tonnes en Suisse.

Service de la protection de l'environnement*318000 Mandats, expertises, études*

Un montant de 300.000 francs est consacré à l'établissement du cadastre des sites contaminés. Cette étude représente un montant de 1 million de francs sur trois ans. Elle est nécessaire pour la protection des eaux et pour la promotion économique (sensibilité des entreprises notamment américaines à cette question). La sous-commission relève toutefois l'importance de ce montant. Selon le conseiller d'Etat, notre canton, sauf surprise, devrait être dans une relativement bonne position car il a toujours porté attention au contenu des décharges. Pour information, la Confédération estime que les travaux de remise en état des sols contaminés devraient représenter un montant d'environ 8 à 10 milliards de francs!

318420 Assainissement de la Vieille-Thielle

Les frais de pompage pour alimenter la Vieille-Thielle seront pris en charge à l'avenir par la Raffinerie de Cressier (lié au changement de propriétaire).

318430 Elimination des déchets spéciaux

L'élimination des déchets spéciaux des ménages était auparavant prise en charge par le laboratoire cantonal.

318460 Contrôle vignettes installations de chauffage

A lier au revenu du compte 431460 sur les *vignettes installations de chauffage*: les contrôles des installations de chauffage sont bisannuels. Une personne est employée à l'année pour ce travail au service de l'environnement. Contrairement aux apparences, l'Etat ne se sort pas largement bénéficiaire de cette opération (100.000 francs de dépenses pour 200.000 francs de revenus). Néanmoins, ce sont les propriétaires et locataires qui paient ces 200.000 francs !

490471 Prélèvement au fonds des eaux, charges de fonctionnement

Le prélèvement au fonds augmente de 100.000 francs. Il est destiné à rétribuer le service qui accompagne les communes dans les travaux de réfection des STEP.

Discussion sur le fonctionnement de DIVIZA : les matériaux incinérables sont déposés dans une décharge dans le Jura, car SAIOD et CRIDOR n'ont plus de disponibilités ! Le but n'est donc pas atteint... Dès 2001, DIVIZA ne sera plus subventionnée.

Service de l'énergie

301030 Salaires à charge de tiers

Le service assure le secrétariat du bureau d'information pour la Suisse romande. Cette activité est refacturée à la Confédération.

365800 Subsidés aux institutions privées

Il est à noter que ce compte, comme celui des subventions fédérales correspondantes (460800), a été budgétisé en tablant sur un oui populaire lors des votations du 24 septembre 2000, or le résultat est négatif.

La sous-commission s'est déclarée désagréablement surprise par l'apparition d'un chef de service et d'un ingénieur d'arrondissement lors d'une conférence de presse des partisans du triple OUI aux objets énergétiques des votations du 24 septembre 2000. Le chef du département partage ce sentiment. Quant aux panneaux « 3 fois oui, la forêt vous dit merci », installés dans nos forêts, toujours relatifs à ces votations, ils émanent de la COBEL et non des services de l'Etat.

Service de l'aménagement du territoire (SAT)

301000 Traitement du personnel

Les commissaires ont eu une discussion sur les besoins en personnel du SAT. La sous-commission a évoqué le nombre de postes, en particulier de postes d'aménagistes, le nombre croissant des dossiers et la complexité toujours plus grande des normes fédérales, mais aussi cantonales. Le service est augmenté de 2,5 postes. Le Grand Conseil sera informé plus en détail sur le fonctionnement du SAT dans le rapport sur la gestion 2000.

Service des mensurations cadastrales

434800 Prestations de services diverses et 490480 Prestations pour mensurations officielles

Deux rubriques comptables ont été créées (voir commentaires du Conseil d'Etat). La diminution de travail est liée à l'achèvement de la mise à jour des plans cadastraux informatisés.

Service des forêts

La sous-commission a discuté de l'aide accordée aux propriétaires suite à l'ouragan *Lothar*.

331005 Amortissements immobiliers en cours patrimoine administratif

L'augmentation de ce compte s'explique suite aux travaux impliqués par *Lothar*.

362411 Chemins et infrastructures

Il sera nécessaire de rénover un centre forestier à Couvet. Le fonds forestier est augmenté en conséquence.

365420 Ecole supérieure forestière de Lyss

L'école de Lyss accueille toujours plus de Neuchâtelois. C'est réjouissant.

431400 Emoluments, martelage, forêts privées

Le martelage du bois abattu par *Lothar* a été effectué gratuitement.

La sous-commission félicite le service et plus particulièrement le 5^e arrondissement qui a obtenu le label *Q Swiss Quality* pour son travail d'entretien forestier !

Exploitation des bois

460440 Subventions fédérales pour mesures sylvicoles dans les forêts de l'Etat

Le ralentissement des mesures sylvicoles sur quelques années est lié à *Lothar* : les mesures sylvicoles à moyen et long termes sont remplacées par des mesures d'entretien plus immédiates.

Ce sacré *Lothar* explique le résultat financier du service (excédent de charges) qui est moins réjouissant qu'à l'accoutumée.

Office de conservation de la nature

301000 Traitement du personnel et 318000 Mandats, expertises, études

Les modifications sont liées à la conception de l'Inventaire cantonal des objets à protéger (ICOP) qui occupe 1,2 poste de travail (une personne à 80%

et une autre à 40%). Ces postes n'apparaissent pas dans l'effectif du personnel car ils sont subventionnés à 50% par la Confédération (cf. rapport du Conseil d'Etat, p. 20 ss et chapitre 2 du présent rapport).

Au sujet de l'ICOP, la sous-commission rappelle ici ce qu'elle disait dans son rapport lié aux comptes et à la gestion pour l'exercice 1999:

Durant les années 1992 à 1999, les communes ont dû effectuer leur inventaire nature. Le service de la conservation de la nature dispose donc aujourd'hui d'une source de documentation considérable qu'il s'agit d'exploiter. Il est en train de travailler à l'élaboration de l'Inventaire cantonal des objets à protéger (ICOP). L'ICOP a pour but de synthétiser et simplifier l'usage des autres inventaires existants (inventaires communaux, plan directeur cantonal provisoire...). Il est notamment nécessaire pour remplacer le plan directeur cantonal provisoire dont le Tribunal fédéral a récemment déclaré qu'il était contraignant. Ce travail à long terme explique l'augmentation de poste » mandats » au budget 2000.

Subventions redistribuées et à redistribuer

Les comptes 376400 Subventions redistribuées et 470460 Subventions à redistribuer sont liés. En fait, l'office de la conservation de la nature centralise toutes les demandes de subvention à l'OFEP pour tout ce qui concerne la nature et reçoit des subventions globales qu'il redistribue. Le montant de 350.000 francs destiné au service de l'aménagement du territoire concerne un dossier relatif au déplacement de serres, au Landeron.

Service de la faune

La sous-commission évoque encore la nécessité de tenir compte des besoins des agriculteurs lors des campagnes de régulation de la faune (p. ex.: tenir compte du fait que les renards sont des bons prédateurs de campagnols avant de les abattre).

La sous-commission se renseigne également sur les rapports entre le service et la société cantonale des chasseurs. La presse a en effet relaté divers épisodes de ce qui semblait tourner en un mauvais western. La situation semble se normaliser.

Fonds appartenant à l'Etat

Fonds de l'aménagement du territoire

480000 Prélèvement à la fortune du fonds

Deux dossiers d'expropriation en suspens vont trouver leur aboutissement en 2001, ce qui explique l'accroissement des prélèvements à la fortune. A lier avec l'augmentation y relative des subventions fédérales (compte 460800).

Fonds forestier de réserve

Comptes 314010 Chemins et infrastructures et 460410 Subventions fédérales chemins et infrastructures

Un centre forestier sera construit aux Planchettes (lieu-dit La Gréville).

Comptes des investissements

Crédits adoptés

Travaux de protection contre les crues de l'Areuse de Travers à Noiraigue, le montant total du crédit de 2,23 millions de francs sera dépassé pour aboutir à 2,5 millions selon le budget 2001. Cette augmentation d'environ 10% est, selon le Conseil d'Etat, explicable par le renchérissement. Ce montant semble élevé à la sous-commission.

Crédits à solliciter

La sous-commission a été informée sur « l'état de santé » des systèmes de protection contre les crues de l'Areuse à Cortaillod et Boudry. Ces ouvrages ont plus de 100 ans et nécessitent une sérieuse rénovation pour continuer à assurer une sécurité optimale dans cette zone.

Les commissaires se sont informés sur les travaux de la rue du Faubourg au Landeron.

Ils se sont encore étonnés du montant de 1 million de francs prévu dans les investissements à solliciter pour la « réalisation du plan directeur cantonal des chemins pour piétons et de randonnées pédestres ». Cette question sera reprise avec le chef du département lors de l'examen de la gestion.

3.5. Département de l'économie publique

3.5.1. Remarques générales

En préambule, la sous-commission regrette la procédure conduite dans le cadre de l'élaboration du budget 2001. Les délais impartis pour prendre connaissance de la volumineuse documentation y relative et les séances de sous-commission et de commission plénière s'avèrent insuffisants pour réaliser un travail satisfaisant. La sous-commission a l'impression de ne pouvoir entreprendre qu'un travail superficiel dans la mesure où elle ne peut connaître certains commentaires qu'en ouverture de séance. Elle admet que la planification de la préparation d'un budget n'est pas aisée surtout lorsqu'il faut tenir compte d'une période de vacances à la mi-été.

La sous-commission relève un manque de cohérence dans l'attribution de la gestion immobilière au sein de l'administration cantonale. A titre d'exemple, on observe le fait que, dès l'année 2001, le Site de Cernier doit reprendre la gestion du patrimoine immobilier qui lui est rattachée alors qu'auparavant, celle-ci était gérée par le service de l'intendance des bâtiments. Ce transfert

provoque une augmentation de la rubrique « Biens, services et marchandises » du Site de Cernier qui rend une étude comparative comptes-budget très aléatoire, d'autant plus que cette augmentation au Site de Cernier trouve difficilement son pendant au chapitre « Service de l'intendance des bâtiments ».

3.5.2. Introduction

Le budget 2001 du département termine avec un résultat de 132,3 millions de francs d'excédent de charges nettes, d'où une augmentation de 55,7 millions par comparaison avec le budget 2000 qui comporte lui un excédent de charges nettes de 76,6 millions.

Bien que très importante, cette augmentation est en grande partie due à l'application dès 2001 du désenchevêtrement des tâches Etat-communes.

Afin de mieux cerner les réels facteurs d'augmentation de charges, la sous-commission a effectué une brève comparaison de la situation avant et après désenchevêtrement.

Charges nettes du Département de l'économie publique

(En millions de francs)

Avant désenchevêtrement

	Budget 2001			Budget 2000			Différence des charges nettes	
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes	Montant	%
DEP	251,0	167,9	83,1	238,7	162,1	76,6	+ 6,5	+ 8,5

Dans cette situation, l'augmentation des charges du département (6,5 millions) est très largement liée à l'attribution budgétaire de 5 millions de francs au fonds de crise en raison de la suppression de la contribution de solidarité.

Avec un résultat final de 83,1 millions de francs, le département a pu contenir ses charges (prévues à 87,7 millions dans une première approche).

Charges nettes du Département de l'économie publique

(En millions de francs)

Après désenchevêtrement

	Budget 2001			Budget 2000			Différence des charges nettes	
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes	Montant	%
DEP	252,0	119,7	132,3	238,7	162,1	76,6	+ 55,7	+ 72,7

On constate que l'augmentation des charges de 55,7 millions de francs est principalement due à :

1. Diminution des recettes de 48,2 millions de francs au chapitre de la prévoyance sociale (part des communes aux charges AVS-AI) – compensation par les suppressions de la part communale aux taxes automobiles et à l'impôt fédéral direct.
2. Augmentation de 2,2 millions de francs au titre des subventions accordées pour les prestations complémentaires AVS-AI.
3. Attribution budgétaire de 5 millions de francs au fonds de crise en raison de la suppression de la contribution de solidarité.

3.5.3. Analyse des modifications principales secteur par secteur

Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP)

Depuis 1994, date de l'ouverture du premier atelier, les effectifs ont augmenté régulièrement au CNIP répondant à la demande croissante et continue des milieux concernés (AI, chômage, industrie). Le budget pour l'année 2000 a été fait sur la base d'une fréquentation de dix ateliers (16 postes complets, 2 postes partiels, 3 postes rétribués à l'heure). Dès les premiers mois de l'année, de fortes demandes en formation ainsi que le traitement de dossiers particuliers (certification ISO 9001, acquisition du site Dubied et projet de nouveaux bâtiments pour le CNIP) ont contraint la direction à demander des engagements supplémentaires en personnel (équivalent de 2,5 postes). Mais avec la baisse généralisée du chômage, les effectifs ont subi une légère diminution et un atelier de mécanique a été fermé en août 2000. Par contre, une forte demande existe toujours en électrotechnique et en polissage.

Budget 2001

Tout d'abord, il faut signaler que ce budget tient compte de l'installation sur le site Dubied. Il prévoit une structure de formation constituée de 20 postes de formateurs (15 complets et 5 partiels), de 5 postes de préparateurs en ateliers, et de 6 postes en encadrement administratif (4 complets et 2 partiels), pour une capacité d'accueil de 120-130 places d'apprentissage pour adultes dans quatorze ateliers. Dans le rapport au Grand Conseil de 1999, cette prévision était faite pour 2002. Les fortes demandes des milieux industriels en main-d'œuvre de production expliquent cette anticipation.

Il faut encore signaler que le déménagement sur le site Dubied est prévu pour février 2001. Durant cette opération, les ateliers devront être fermés ce qui occasionnera un manque à gagner pouvant influencer le budget.

Service des étrangers

Mesures de contrainte

Du fait que 90% à 95% des mesures de contrainte concernent des requérants d'asile, la presque totalité de ce budget a été transférée au SAR.

Personnel

L'augmentation du personnel s'explique par un surplus de travail intervenu à la SEMO de l'ordre de 15 à 18% (reprise économique). On relève un poste à 100% par contrat de droit privé, étant donné que le personnel du service pourrait potentiellement être réduit suite à l'introduction des accords bilatéraux. L'augmentation des effectifs est donc temporaire et devrait être couverte par l'augmentation des émoluments, dans un premier temps.

Emoluments

Le nombre de demandes de permis de travail va croissant et les émoluments sont par conséquent plus élevés. De plus, certains émoluments ont été augmentés en juillet 2000 (artistes, prolongations, transferts notamment). Or, l'introduction de la libre circulation des personnes pourrait influencer très négativement ces montants, cependant il a été tenu compte de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux qu'à partir du 1^{er} janvier 2002 seulement et non au 1^{er} juillet 2001.

Le budget du service des étrangers n'intègre donc pas la libre circulation des personnes, vu les inconnues concernant la date d'entrée en vigueur, la possibilité réelle de perception des émoluments, les taxes de la Confédération et le niveau des contingents et la « concurrence » entre les cantons.

Service de l'asile et des réfugiés (SAR)

Structure

En sa forme actuelle, le service existe maintenant depuis une année. La cheffe de service est quant à elle entrée en fonction le 1^{er} février 2000.

Le SAR est le fruit de la fusion entre des unités appartenant à l'origine à deux services différents :

1. l'actuel office de la procédure d'asile (OPRA), auparavant la « section asile » du service des étrangers ;
2. l'office administratif de l'asile et des réfugiés (OFAR) et l'office d'accueil des requérants d'asile (OARA) auparavant au service de l'action sociale.

Cependant, la dernière entité n'émerge pas au budget de l'Etat. Elle est gérée par un compte de bilan (réserve ODR) et la quasi-totalité des effectifs qui la composent sont des engagements faits sous la forme de contrats de travail de droit privé eu égard à leurs caractères « temporaires ou provisoires » puisqu'ils dépendent essentiellement du nombre d'arrivées de requérants.

A notre connaissance, le canton de Neuchâtel est le seul à avoir mis sous un même toit aussi bien les aspects sociaux de l'asile, que ceux relevant de la procédure et de la police des étrangers. Ce système a pour avantage de donner à ses responsables une vue d'ensemble permettant des prises de décisions plus cohérentes et une diminution des antagonismes entre « sociaux » et « policiers ».

Malgré la diminution drastique des arrivées de requérants d'asile dans le canton de Neuchâtel (284 au 31 août 2000 contre 1022 personnes au 31 août 1999), ces arrivées et départs en masse (Bosnie en 1999 et Kosovo en 2000) ne sont pas encore « digérés » par le service, notamment par l'OFAR. En effet, les exigences de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) en matière comptable étant très élevées, la gestion financière est très lourde et nécessite par voie de conséquence un engagement humain adapté à cette situation.

Budget 2001

Lorsque la création du service a été décidée par le Conseil d'Etat, la fusion de certains comptes existant dans les entités concernées, par exemple les comptes inhérents au personnel, a été simplement faite sous forme d'addition. Or, cette opération arithmétique ne tient qu'imparfaitement compte de la réalité. En outre, d'autres erreurs d'imputation ont été découvertes lors de l'établissement du budget 2001 et par conséquent des corrections ont été apportées.

Vu la diminution importante des arrivées de requérants d'asile à Neuchâtel (2,4% du nombre d'arrivées en Suisse, soit 528 sur 22.000 pronostiquées pour cette année), le financement assuré par la Confédération diminuera également fortement. Le décalage dans le temps entre ladite diminution et les remboursements effectués par le biais de l'ODR implique que les effets ne se feront sentir qu'en 2001, sous forme d'une forte baisse des forfaits administratifs. A ce propos, on relève que ledit forfait s'élève à 1000 francs par requérant d'asile attribué au canton.

Le déménagement du service à Tivoli a, quant à lui, eu une incidence non négligeable sur les loyers qui ont subi une forte augmentation (comptes 1999 : 51.875 francs, budget 2001 : 124.500 francs).

On doit signaler le *splitting* des deux comptes relatifs aux détentions et mesures de contrainte entre le service des étrangers et le service de l'asile et des réfugiés, ce dernier étant le plus gros « consommateur » en la matière, particulièrement en ce moment, avec le renvoi forcé des ressortissants du Kosovo.

Pour le reste, les autres frais divers ont subi une augmentation importante, résultant de la fusion entre deux comptes, mais également d'une réelle augmentation des frais de fonctionnement administratif courant, y compris les frais de représentation.

Service de l'emploi

Diminution des frais de fonctionnement du service

A l'origine de cette baisse, nous trouvons l'importante diminution (plus de 20 postes) des effectifs prévue pour 2001 qui est rendue possible par l'amélioration sur le marché de l'emploi. Cette adaptation du nombre de collaborateurs (obtenue à la fois par la non-réalisation d'engagements prévus en 2000 et par la suppression de postes) provoque non seulement

une amélioration des comptes 301000, 301030 et 352000, mais également de tous les autres comptes en lien avec la taille des effectifs 303000, 304000, 309000. On note également l'importante baisse de la rubrique « Honoraires, mandats » qui enregistre les coûts de la collaboration interinstitutionnelle.

Toutes ces diminutions n'ont toutefois pas d'effets positifs sur le résultat global du budget du service puisque le compte 460800 diminue dans les mêmes proportions que les charges entièrement subventionnées par la Confédération, à l'exception de deux postes.

Alimentation du fonds de crise

L'exercice 2001 marque la suppression de la perception de la contribution de solidarité qui constituait la part cantonale au financement du fonds de crise.

Le Conseil d'Etat ayant souhaité maintenir ce fonds en 2001, la sous-commission admet de prélever la contribution du canton au fonds de crise dans le budget du service de l'emploi. Ce choix engendre l'apparition du compte 390730 dans le budget du service de l'emploi qui explique la détérioration du résultat entre les années 2000 et 2001.

Laboratoire cantonal

La sous-commission s'interroge sur le fait qu'augmentent les charges de personnel alors que diminuent massivement les émoluments administratifs en raison des modifications apportées au contrôle des eaux de boissons par l'introduction de l'autocontrôle. Elle regrette que les mesures à l'égard du personnel ne puissent accompagner les changements de missions.

Le personnel engagé dans le contrôle des eaux a été diminué de 1 poste depuis 1995, il a passé de 4,25 à 3,25. Cette mesure a été prise en anticipation de la diminution des recettes prévisibles depuis l'introduction légale de l'autocontrôle au 1^{er} juillet 1995.

Une nouvelle diminution de l'effectif du personnel du service de 0,5 poste dès le 1^{er} janvier 2001 sera proposée au chef du département.

Site de Cernier

Introduction

Le Site de Cernier a travaillé avec des demandeurs d'emploi dès l'été 1995. Ce chantier d'occupation de chômeurs, appelé CHOC, correspondait aux objectifs donnés au site par décret du Grand Conseil de juin 1995. Le CHOC a permis sans l'engagement définitif de collaborateurs de lancer plusieurs projets potentiellement créateurs d'emplois : l'Unité de formation AI (UFAI), le Festival de jardins extraordinaires, le Jardin d'illustration de l'ECMTN, le Parc suisse de la domestication ou « Fête la terre ». Depuis quelque temps, les demandeurs d'emploi sont petit à petit remplacés par des personnes en réinsertion sociale, ce qui n'a pas manqué d'occasionner des problèmes importants d'encadrement.

Budget 2001 du site

Le budget prévoit :

- 9 personnes représentant 4,5 postes placées par le service de l'action sociale ;
- 19 personnes représentant 16,7 postes placées par le service de l'emploi, soit 28 personnes au total pour 21,2 postes.

Il est entendu que toutes ces personnes sont engagées temporairement dans le cadre de mesures de réinsertion sociale et professionnelle.

Budget 2001 de l'Union de réinsertion sociale et professionnelle (URSP)

La création de l'URSP a impliqué plusieurs modifications budgétaires, tant au chapitre des dépenses qu'à celui des recettes. Il faut relever que les recettes couvrent entièrement les dépenses.

Les dépenses prévues pour 2001 dans deux comptes: 301030, salaires à charge de tiers, et 319570, frais «URSP», se montent globalement à 520.000 francs couvertes par les comptes 434800, prestations de services diverses, 439000, contributions de tiers, 460800, subventions fédérales diverses.

L'excédent de dépenses du site se monte donc à 58.000 francs.

Observatoire cantonal

Les augmentations au chapitre «personnel» de l'Observatoire de 170.000 francs environ sont dues au contrat «maser passif» (nouveau projet financé par l'Agence spatiale européenne (ESA)). Afin de satisfaire les conditions de livraison très strictes, un accord de collaboration avec la firme Vremya (Russie) a été conclu et l'Observatoire a dès lors engagé quatre collaborateurs à temps partiel avec des contrats de droit privé de durée déterminée.

Les activités des collaborateurs russes devant être gérées de manière séparée, la création de plusieurs nouvelles rubriques permettra ainsi d'assurer un suivi financier strict du projet.

La diminution prévue des dédommagements de la Confédération et des mandats et subventions acquises n'a pas échappé à la sous-commission.

Fonds de crise

L'année 2001 voit le fonds de crise subir l'influence de deux facteurs principaux.

1. Facteur conjoncturel

L'amélioration importante enregistrée depuis plusieurs mois sur le marché de l'emploi permet d'envisager une baisse marquée des subventions accordées par le fonds de crise.

2. Le facteur politique

Les récentes décisions politiques prises en lien avec le fonds de crise ont des conséquences, particulièrement sur son financement: suppression de la contribution de solidarité qui est remplacée par une bonification budgétaire en provenance du service de l'emploi et part des communes aux charges du fonds qui passe de 50% à 40%, alors que celle du canton grimpe de 50% à 60%. Cette modification est due au désenchevêtrement des tâches et à l'embellie du marché de l'emploi; elle engendre une part communale aux mesures de crise en diminution de plus de 50% par rapport à l'exercice 2000.

3.6. Département de l'instruction publique et des affaires culturelles

3.6.1. Généralités

L'excédent de charges du département passe après désenchevêtrement de 264,7 millions de francs au budget 2000 à 275,8 millions pour 2001, soit une progression de 11,1 millions (+ 4,21%).

Les dépenses du département englobent près de 73% de charges de personnel; l'augmentation de l'indice des salaires (porté de 123,5 à 126 = + 2%), ainsi que de la limite fixée pour l'indexation (maximum porté 120.000 francs) entraîne déjà une hausse des dépenses supérieure à 5 millions de francs.

Le budget 2001 englobe par ailleurs une augmentation nette de 7,3 postes dans l'administration générale (notamment 3 au Parc et Musée d'archéologie et 3 au service de la jeunesse, dont 2,5 pour le CBVA, compensés par des recettes). Ce total n'inclut pas le corps enseignant des divers établissements scolaires, ni le personnel de l'Université.

L'ouverture de 14 nouvelles classes au total pendant l'année scolaire 2000-2001 (- 2 à l'école enfantine, + 2 à l'école primaire, + 13 pour l'enseignement secondaire inférieur et + 1 pour l'enseignement secondaire supérieur) a également des incidences financières non négligeables (1,2 million de francs).

Notons encore que les amortissements représentent au département un montant considérable (19,5 millions de francs) et qu'ils sont en hausse sensible par rapport au budget 2000 (+ 1,5 million). Cela concerne tout particulièrement les constructions scolaires communales (Fontenelle, ETMN, CPLN, etc.), la HEN, le Parc et Musée d'archéologie et le Centre Dürrenmatt.

Relevons enfin que diverses réorganisations intervenues au département (fusion du service de l'enseignement primaire et du secteur de l'enseignement secondaire 1 dans un service de l'enseignement obligatoire; création d'un service de la formation des enseignants, de l'enseignement secondaire 2 et de l'informatique scolaire, regroupement de quatre institutions de formation au sein d'ECOS, séparation du service et Musée d'archéologie en deux centres de coûts) ne facilitent pas les comparaisons entre le budget 2001 et ceux des années précédentes.

3.6.2. Examen de détail

Office des bourses

Certains barèmes de bourses ont été réadaptés à la hausse à fin août 2000. Ils portent avant tout sur les formations dispensées hors du canton.

Les subventions fédérales sont désormais accordées sous forme d'enveloppes budgétaires.

Enseignement obligatoire

Compte 362622

Compte tenu de l'ouverture de nombreuses classes et des réadaptations salariales déjà évoquées, il apparaît étonnant de trouver au budget 2001 un montant global pour les traitements de l'enseignement secondaire (30,5 millions de francs) inférieur à celui des comptes 1999 (30,65 millions). Il faut toutefois savoir que jusqu'au 15 août 1999, la subvention cantonale était calculée au taux de 50%. Dès les 16 août 1999 et suite à la cantonalisation des maturités, le taux a été ramené à 45%. En outre, en 1999, un montant de 230.000 francs avait été versé par anticipation.

Concernant les traitements à charge de l'Etat (compte 302010) qui regroupent les « décharges », la sous-commission émet le vœu que les critères soient appliqués de manière plus uniforme dans l'ensemble des établissements scolaires.

Formation des enseignants, secondaire 2, informatique

Compte 352605 (+ 700.000 francs)

L'augmentation de 700.000 francs du compte 352605 résulte de l'évolution du nombre d'élèves qui a conduit le département à admettre l'ouverture de 5 ¹/₃ classes, à savoir :

- + 3 classes maturité professionnelle commerciale
- + 0,33 classe maturité gymnasiale
- + 1 classe informatique de gestion (nouveau)
- + 1 classe EDD, nouveau module d'homogénéisation

ECOS

Ce nouvel organisme regroupera dès le 1^{er} janvier 2001 :

- l'Ecole normale (EN) ;
- le Centre de perfectionnement du corps enseignant (CPCE) ;
- l'office de documentation et de ressources pédagogiques (ODRP) ;
- le Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire (SPES).

Le tableau ci-après permet de comparer les charges nettes 1999 de ces quatre organismes avec celles de l'ECOS prévues pour 2000 et 2001.

<i>Institution</i>	<i>Comptes 1999</i>	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 2001</i>
	Fr.	Fr.	Fr.
CPCE	1.349.000.—	1.762.000.—	1.722.000.—
ODRP	1.208.000.—	1.139.000.—	1.276.000.—
SPES	1.964.000.—	2.309.000.—	2.331.000.—
EN	3.821.000.—	3.657.000.—	4.021.000.—
Total ECOS	8.342.000.—	8.867.000.—	9.350.000.—

La part essentielle des dépenses porte sur les charges de personnel qui passent progressivement de 7,89 millions de francs (comptes 1999) à 8,17 millions (budget 2000 ECOS) et 8,59 millions. Sur la base des chiffres à disposition et compte tenu des nouvelles missions confiées à ECOS, il est pour l'heure difficile d'apprécier si le regroupement des quatre institutions a aussi constitué une rationalisation sur le plan financier.

Formation professionnelle

Compte 352670

Les effectifs des lycées professionnels ont passé de 1285 élèves au cours de l'année scolaire 1999-2000 (dont 196 en cours préparatoire) à 1516 élèves pour la période 2000-2001 (dont 152 en cours préparatoire). La sous-commission salue avec satisfaction le succès rencontré par cette nouvelle voie de formation.

Enseignement universitaire

Les versements pour les jeunes Neuchâtelois étudiant dans d'autres universités (compte 351600) continuent de progresser fortement (+ 1,1 million de francs), alors que les recettes analogues de notre *alma mater* augmentent beaucoup plus faiblement (+ 0,3 million). Cela découle certes en bonne partie du mode de calcul (avantage à la médecine et aux disciplines scientifiques très « pointues »), mais aussi de l'attractivité des différentes universités.

Université

L'enveloppe budgétaire de l'Université est portée de 71 à 74 millions de francs en charges brutes. Le renchérissement salarial et l'élévation du plafonnement de l'indexation absorbent près des deux tiers de cette « rallonge ». Le solde devrait permettre à la fois de renforcer les structures de direction de l'Université et de favoriser les priorités sectorielles (ex. : nouveau pôle de recherche national en biologie).

La sous-commission tient à souligner la nécessité de suivre une ligne claire en matière de priorités et d'éviter la dispersion tous azimuts des moyens financiers supplémentaires mis à disposition; le « saupoudrage » ne correspond plus à la politique voulue par la Confédération.

Par ailleurs, la diminution du nombre des étudiants (3427 en 1997-1998, 3263 en 1999-2000) mérite une attention toute particulière, eu égard notamment aux nouveaux critères de subventionnements fédéraux.

Affaires culturelles

L'augmentation des tâches dans ce secteur implique la création d'un service distinct du secrétariat général du département, ce qui conduit évidemment à des coûts supplémentaires. Un effort particulier a en outre été fait en faveur des bibliothèques, du théâtre et de la musique.

Le fonds pour l'encouragement des activités culturelles et artistiques, dont le capital disponible était en forte diminution, obtiendra en 2001 une augmentation de la bonification budgétaire de l'Etat qui sera portée de 250.000 à 500.000 francs. Il importe notamment que ce fonds permette aussi le soutien de l'un ou l'autre projet culturel en marge de l'Expo.02 (ex. : Art Canal).

Conservatoires

Les dépenses sont en progression régulière. La sous-commission se penchera prochainement sur l'avenir des deux sections professionnelles, en liaison notamment avec l'éventuelle création d'une Haute école de musique, à vocation intercantonale.

Archéologie

Les deux chapitres « Service d'archéologie » et « Parc et Musée d'archéologie » regroupent des dépenses totales nettes de 3.130.000 francs (budget 2000: 2.362.000 francs ; comptes 1999 : 2.188.000 francs). Les amortissements sont logiquement en forte augmentation (623.400 francs en 2001 ; 372.400 francs au budget 2000), de même que les charges de personnel (ouverture du musée en septembre 2001).

Sports

La forte augmentation des amortissements est avant tout liée à la construction du Centre sportif du Val-de-Travers et aux installations sportives communales subventionnées par le canton (La Chaux-de-Fonds, Fleurier, Fontainemelon, etc.).

Investissements

La sous-commission constate avec une certaine inquiétude l'importance des crédits à solliciter (près de 105 millions de francs ; cf. p. 182 du budget de l'Etat pour l'exercice 2001). Les seules constructions envisagées pour la HEG-ESNIG-Conservatoire de Neuchâtel et UNILAC totalisent déjà 55 millions de francs. Dans le montant de 105 millions figure toutefois une somme de 6.700.000 francs qui serait « annulée » si le projet HEG-ESNIG-Conservatoire était retenu.

La sous-commission estime qu'une solution partielle à ces problèmes de relocalisation devrait être recherchée en priorité du côté des bâtiments libérés prochainement par l'Ecole normale.

En ce qui concerne les crédits d'équipements scientifiques, ils portent souvent sur du matériel ultraperfectionné ; la sous-commission souhaiterait que les besoins ne soient pas uniquement analysés par les scientifiques directement intéressés, mais que l'on fasse de cas en cas appel à des experts externes.

4. CONCLUSIONS

Le budget présenté ne suscite pas l'enthousiasme et est d'une approche difficile, car pris en tenaille entre tous ceux qui désirent légitimement bénéficier de l'embellie économique. Le canton ne peut pas céder à l'euphorie, malgré les perspectives économiques favorables. Le Conseil d'Etat et le parlement ne doivent pas relâcher l'effort quant à l'assainissement des finances cantonales. L'augmentation de l'appareil étatique et l'augmentation du poids administratif inquiètent une majorité de commissaires, même si pour d'autres, on doit d'abord répondre aux besoins les plus urgents et ensuite adapter les finances par des recettes supplémentaires si nécessaire.

Il a été constaté qu'un nombre croissant de postes budgétaires ne sont plus de la maîtrise des autorités cantonales, mais sont également conditionnés par des phénomènes internationaux, par des lois ou ordonnances fédérales et également par le comportement du citoyen. Si deux commissaires ont fait valoir leur opposition au budget, il ne faut pas cacher la difficulté pour certains membres de la commission d'accepter celui-ci. Leur décision finale favorable s'explique de par l'engagement du Conseil d'Etat d'assurer un suivi strict de la gestion du ménage de l'Etat et, si possible, d'atteindre dans les comptes et dans les faits les objectifs premiers de la planification financière.

Par 11 voix contre 2 et 1 abstention, la commission vous propose d'accepter le budget qui vous est soumis.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents.

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

Neuchâtel, le 23 octobre 2000

Au nom de la commission
de gestion et des finances :

Le président, *Le rapporteur,*
C. BOREL M. BARBEN

Décret
concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2001

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 13 septembre 2000, et de la commission de gestion et des finances,

décète :

Article premier Le budget général de l'Etat pour l'année 2001 est adopté. Ce budget se résume comme suit :

<i>Compte de fonctionnement</i>	Fr.	Fr.
Total des charges	1.389.746.000.—	
Total des revenus		1.356.560.000.—
Excédent de charges		33.186.000.—

Compte des investissements

Total des dépenses	269.142.000.—	
Total des recettes		173.813.300.—
Investissements nets		95.328.700.—

Financement

Investissements nets	95.328.700.—	
Amortissements (autofinancement)		86.436.500.—
Excédent de charges du compte de fonctionnement	33.186.000.—	
Solde des mouvements avec les financements spéciaux	7.847.900.—	
Insuffisance de financement		49.926.100.—

Art. 2¹ Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

² Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

Rapport de la sous-commission à la commission plénière de gestion et des finances sur l'état des lieux et les perspectives d'avenir du domaine pénitentiaire cantonal, à l'appui du budget 2001 et des décisions du Conseil d'Etat

Historique et rôle de la sous-commission

A la suite des problèmes rencontrés à l'EEP-Bellevue à Gorgier, la sous-commission s'était inquiétée des dysfonctionnements de l'établissement. Elle avait été mandatée par la commission de gestion et des finances afin d'éclaircir différents points concernant aussi bien le personnel que la sécurité.

Après les premières mesures d'urgences prises par le Département de la justice, de la santé et de la sécurité quant à la gestion du personnel (divers départs et démissions à l'intérieur du service) et à l'amélioration de la sécurité, la commission avait souhaité rester associée aux travaux du département et ainsi assurer le suivi du dossier.

Travaux de la commission

Dès l'automne 1999, dans le cadre de son mandat de gestion, notre sous-commission fut appelée à évaluer l'état des lieux du domaine carcéral cantonal par la participation à des visites d'établissements tels que :

- la prison préventive de La Chaux-de-Fonds ;
- les établissements de Witzwil ;
- les établissements de Bellechasse.

La visite de l'EEP Bellevue de Gorgier avait déjà fait l'objet de plusieurs visites auparavant.

De plus, la sous-commission a été informée qu'un mandat d'expertise du domaine carcéral cantonal avait été commandé par le département à un groupe d'experts externes formé de :

- M. Denis Choisy, ancien directeur de la prison de Champ-Dollon, membre du Conseil du Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire et ancien membre de la commission concordataire ;
- M^e Alex Pedrazzini, ancien conseiller d'Etat du canton du Tessin, chef du Département de justice et police, ancien président du Conseil de fondation et président actuel du comité du Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire, ancien chef du service pénitentiaire du canton de Vaud et ancien directeur du pénitencier de La Stampa au Tessin.

A la suite de la remise du mandat d'expertise, le Conseil d'Etat, après analyse de la situation, a pris des décisions quant aux perspectives d'avenir pour le domaine pénitentiaire cantonal. Ces décisions ont fait l'objet d'un rapport d'information à l'attention du Grand Conseil lors de la session du 19 juin 2000, ainsi que d'une conférence de presse.

En parallèle, la cheffe du département nous a informé des décisions du Conseil d'Etat et a émis le souhait de voir notre sous-commission associée aux travaux touchant à la restructuration du milieu carcéral. En l'absence d'une commission spécifique traitant des problèmes du domaine pénitentiaire, l'intermédiaire principal entre le Conseil d'Etat, les services concernés et le pouvoir législatif devenait naturellement la sous-commission financière du département.

La sous-commission a tout de même regretté la précipitation dans laquelle les informations ont été transmises, et le fait de n'en avoir été informée qu'une heure avant les médias.

Afin d'examiner en détail le rapport des experts et comprendre les motivations du Conseil d'Etat quant aux décisions retenues dans son rapport d'information, notre sous-commission s'est réunie à deux reprises cet été en présence de la cheffe du département, de la secrétaire générale et du nouveau chef du service des établissements de détention.

Pour son travail, la commission a eu à sa disposition l'ensemble des documents relatifs au mandat des experts, ainsi que plusieurs dossiers traitant des normes européennes de détention dans les prisons.

Ses travaux ont principalement porté sur les sujets suivants :

- les régimes de détention ;
- la sécurité passive et active ;
- l'état des bâtiments et l'adéquation des infrastructures par rapport aux régimes de détention ;
- la dotation en personnel ;
- l'évaluation de différents scénarios de développement du domaine carcéral.

Il a été relevé que les restructurations dans ce domaine devaient prendre en compte la future introduction du nouveau code pénal suisse et ses conséquences sur les différents régimes et durées de détention. Le fait qu'il n'a pas encore été ratifié par les Chambres fédérales ne facilite pas l'avance de nos travaux. Les probables développements du système carcéral au sein du Concordat romand sur les établissements de détention devront également être intégrés.

L'éventuelle mise sur pied d'une commission cantonale spécifique au domaine carcéral a été évoquée.

Notre sous-commission a aussi abordé les questions financières des différents scénarios. Là, seule une étude sur la réorganisation du domaine carcéral permettra d'établir des projections financières fiables. Mais au vu des retards et développements dans ce domaine, il est vraisemblable que nous n'allons pas en direction d'une réduction des coûts... De gros investissements devront être consentis.

Conclusions de la sous-commission

Après l'examen des différents dossiers, la sous-commission est arrivée aux mêmes conclusions que celles contenues dans le rapport du Conseil d'Etat de juin 2000, à savoir :

A court terme :

- Demande d'un crédit d'étude pour la création d'un nouvel établissement de détention cantonal (budget des investissements 2001).
- Augmentation de la dotation en personnel de la prison préventive de La Chaux-de-Fonds, de l'EEP-Bellevue de Gorgier et de la Maison d'éducation au travail La Ronde dans un but sécuritaire et de formation (+ 11 personnes, budget de fonctionnement 2001).
- Réduction du nombre de régimes de détention à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds.
- Adaptations de l'infrastructure de l'EEP-Bellevue, réduction de la capacité d'accueil et précision de la mission.

A court moyen et long termes :

- Fermeture de la prison préventive de La Chaux-de-Fonds et de l'EEP-Bellevue de Gorgier au profit d'un nouvel établissement de détention cantonal.

Les justifications de la prise de position de la sous-commission s'expliquent d'une part par des critères humains et d'infrastructures qui ne répondent plus à un minimum acceptable, et d'autre part, par des conditions de travail et de sécurité du personnel carcéral qui sont bien au-dessous des normes les moins contraignantes.

Ces mauvaises conditions ont été principalement à la source d'interventions et de mécontentements ces dernières années, tant dans la population qu'au Grand Conseil.

C'est dans cet esprit que la sous-commission dépose ce rapport d'information, afin que la commission plénière soit nantie de la situation actuelle avant l'examen du budget 2001.

Neuchâtel, le 2 octobre 2000

La sous-commission de gestion
et des finances
du Département de la justice,
de la santé et de la sécurité :

O. HAUSSENER, président

L. VAUCHER et J.-B. WÄLTI

Comparaison du budget 2001 et de la planification financière

1. Introduction

Dans son rapport à l'appui du budget 2001, le Conseil d'Etat a souligné que l'excédent de charges du budget de fonctionnement, de 33,2 millions, est notamment affecté par des contraintes nouvelles par rapport à la planification financière, en ce sens que :

- la nouvelle loi sur les contributions directes n'apporte pas les recettes supplémentaires escomptées (10 millions) ;
- l'amélioration de l'indice de capacité financière du canton se répercute négativement sur le budget de l'Etat (- 14 millions).

Sans ces modifications qui n'étaient pas prévues dans la planification financière, l'objectif budgétaire que le Conseil d'Etat avait fixé pour 2001, soit un excédent de charges inférieur à 30 millions, aurait été atteint.

Certains membres de la commission ont proposé une autre lecture. Ils ont relevé que les recettes fiscales du budget 2001 (637,8 millions) dépassent celles prévues dans le plan financier pour l'année 2001 (599,7 millions) de quelque 38 millions. Vu que l'objectif était un déficit de 30 millions au plus, le budget 2001 devrait théoriquement présenter un excédent de revenus de 8 millions. Déduction faite des deux modifications précitées, le résultat aurait dû se situer vers un excédent de charges de quelque 16 millions. Or le budget présente un déficit de 33,2 millions. Comment expliquer cette différence ?

La réponse à cette question ne saurait tenir en quelques lignes, tant les modifications intervenues depuis 1998, année de l'élaboration de la planification financière, sont nombreuses et importantes.

D'abord, il faut relever que le plan financier 2001, sur la base des prévisions établies, se soldait par un excédent de charges de 72,2 millions. Il ne tenait pas compte des mesures d'amélioration présentées par le Conseil d'Etat et sur lesquelles le Grand Conseil s'est prononcé en juin 1999 (rapport 99.021). Ces mesures proposaient une amélioration globale du budget de fonctionnement de 46,5 millions par rapport à la planification financière, dont 29 millions au titre des recettes fiscales. C'est justement par ces mesures que le Conseil d'Etat entendait ramener le déficit du budget 2001 en dessous de 30 millions.

Par ailleurs, la modification de l'indice de capacité financière du canton, les amendements apportés au projet de nouvelle loi fiscale par le Grand Conseil et le premier volet du désenchevêtrement des tâches et des charges entre l'Etat et les communes sont aussi postérieurs à l'élaboration de la planification financière. Il est donc difficile de comparer sans autre le plan financier 2001 et le budget 2001 et d'expliquer point par point les différences.

2. Méthodologie

Pour rendre possible une telle comparaison, nous avons adapté les évaluations du plan financier 2001 initial afin de tenir compte, comme c'est le cas dans le budget 2001 :

- des mesures destinées à améliorer la situation financière de l'Etat adoptées par le Grand Conseil en juin 1999 ;
- des amendements apportés par le Grand Conseil au projet de nouvelle loi sur les contributions directes (mars 2000) ;
- des incidences de la modification de l'indice de capacité financière du canton ;
- des incidences du premier volet du désenchevêtrement des tâches et des charges entre l'Etat et les communes.

Le programme de stabilisation 1998 des finances fédérales avait été pris en considération lors de l'élaboration de la planification financière. Sur ce point, le plan financier 2001 ne nécessite donc pas d'adaptation particulière.

Comme le montre le tableau ci-joint, les adaptations précitées réduisent les charges initialement prévues dans le plan financier 2001 de 52,5 millions, alors que les recettes diminuent de 38,3 millions. **L'excédent de charges du plan financier 2001 ainsi adapté s'élève à 58 millions alors que le budget 2001 présente un excédent de charges de 33,2 millions. Le budget 2001 apporte donc une amélioration du résultat de 24,8 millions par rapport au plan financier adapté.** Les charges du budget sont supérieures de 33,2 millions à celles du plan financier adapté, tandis que les recettes budgétisées dépassent le plan financier de 58 millions.

Le tableau indique pour chaque groupe de charges et de revenus les différences entre le plan financier adapté et le budget 2001. Ces différences permettent de faire ressortir **les modifications dues à d'autres facteurs que les quatre éléments précités** et de répondre ainsi à la question soulevée.

Dans les commentaires ci-après, nous donnons une explication générale pour les groupes de charges et de revenus faisant apparaître des différences importantes.

3. Commentaires

Charges

- **Charges de personnel**: L'augmentation de la masse salariale entre le plan financier adapté et le budget 2001 (+ 21,6 millions) résulte essentiellement de la variation des effectifs intervenue en 2000 et au budget 2001 (l'augmentation des effectifs prévue au budget 1999 avait été prise en compte dans la planification financière).

Cet écart n'est *a priori* pas influencé par l'indexation des salaires. L'indice des salaires retenu dans la planification financière pour 2001 était de

126,0. C'est donc le même que celui pris en considération pour le budget 2001. De plus, le dé plafonnement de l'indexation des traitements était prévu dès 2000 dans la planification financière.

Le budget 2000 prévoit une augmentation de l'effectif de 42,3 postes, celui de 2001 une hausse de 34,9 postes (cf. rapports à l'appui des budgets 2000 et 2001). Ces chiffres ne comprennent pas les postes à charge de tiers ou affectés à des mandats limités, ni les variations de l'effectif du corps enseignant des écoles cantonales. Il faut rappeler qu'à partir de 2000, de nombreux postes à charge de tiers ont été intégrés dans le budget. Ces postes ne sont pas compris dans l'effectif mais grèvent néanmoins les charges brutes de personnel (offices régionaux de placement, Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle, une partie du personnel du service de l'asile et des réfugiés, divers autres postes au DFAS et au DIPAC).

Les augmentations individuelles de salaire avaient été prises en compte dans le plan financier à raison d'un montant forfaitaire de 0,7% des charges salariales annuelles. Celles accordées effectivement au début de 2000 et celles prévues au budget 2001 ont dépassé d'environ 2,5 millions au total ces montants forfaitaires.

- **Biens et services**: Certaines dépenses prévues dans le plan financier ont été prises en compte dans le cadre de crédits d'investissements (HEN, routes). Ces charges ont néanmoins augmenté plus fortement que prévu, en particulier aux titres des ports et affranchissements, de l'assistance judiciaire et des mandats liés à de nouveaux projets.
- **Intérêts passifs**: En 1999, la dette publique a augmenté un peu plus que prévu, suite notamment aux modifications intervenues dans plusieurs postes du bilan. A fin 2000, elle devrait se situer près du montant prévu dans la planification financière. En revanche, les nouveaux emprunts ont pu être contractés à des conditions plus favorables que nous l'avions escompté en 1998.
- **Dédommagements aux collectivités**: L'écart s'explique principalement par le coût du mandat de prestations pour la gestion des lycées d'enseignement professionnel, nettement plus élevé que prévu initialement, par l'intégration des ORP dans le budget et par les contributions dues à d'autres collectivités au titre de l'instruction publique.
- **Subventions accordées**: Elles sont globalement inférieures à celles prévues dans le plan financier adapté. Les charges d'aide matérielle, les charges hospitalières, les charges du fonds de promotion de l'économie et divers autres postes dépassent sensiblement les prévisions initiales. En revanche, les subventions aux traitements du corps enseignant communal, celles prévues pour les transports publics, les mesures de crise et les établissements LESPAs, pour ne citer que les principales, sont restées en dessous des montants prévus dans la planification financière.

Ces écarts s'expliquent en partie par des modifications de la législation et en partie par des différences d'évaluation.

- **Subventions redistribuées** (et à redistribuer) : Elles n'ont pas d'influence sur l'écart entre le plan financier adapté et le budget 2001. Comme le montre l'annexe 2, la forte augmentation provient essentiellement des subventions fédérales destinées à l'économie agricole et à la formation professionnelle.
- **Imputations internes** : La bonification budgétaire au fonds de crise est inférieure aux prévisions de 1998 en raison de la diminution des dépenses, notamment au titre des emplois temporaires. L'inverse vaut pour le fonds de promotion de l'économie et le fonds d'aide aux régions de montagne.

Revenus

- **Impôts** : La différence de plus de 18 millions résulte de l'appréciation nouvelle des recettes fiscales liée à l'amélioration rapide du contexte économique. Rappelons que les modifications intervenues dans la législation sont prises en compte dans le plan financier adapté. Les évaluations initiales du plan financier datent toutefois de 1998. Les derniers chiffres connus à l'époque, ceux des comptes 1997, étaient de 66,4 millions pour l'impôt des personnes morales et de 391,7 millions pour les personnes physiques. Dans les comptes 1999, ils étaient respectivement de 82,5 et de 406,7 millions.

L'écart favorable apparaissant au budget 2001 concerne principalement l'impôt direct des personnes morales, les lods et l'impôt à la source. Pour l'impôt direct des personnes physiques, l'écart est en revanche négatif en raison d'une évaluation plus nuancée des incidences de la non-compensation de la progression à froid.

- **Contributions** : L'augmentation du produit des contributions s'explique dans une large mesure par l'intensification des mesures de contrôle (amendes d'ordre) et la croissance plus forte que prévue du volume des transactions effectuées par les services de l'Etat (émoluments divers).
- **Part à des recettes fédérales** : L'écart s'explique surtout par l'estimation plus favorable du produit de l'IFD et de l'impôt anticipé liée à l'amélioration de la conjoncture. La diminution de la part aux droits sur l'essence est due à la baisse de la consommation ainsi qu'à la diminution des dépenses routières nettes du canton et des contributions extraordinaires de la Confédération. Quant à la redevance poids lourds, il faut rappeler que l'évaluation initiale reposait sur des indications provisoires de la Confédération.
- **Subventions acquises** : La forte progression est principalement liée à la hausse des charges d'aide matérielle et de l'aide hospitalière, ainsi qu'à l'intégration des ORP dans le budget de l'Etat (subventions y afférentes de la Confédération).

- **Prélèvements aux fonds et réserves:** Dans la mesure où l'état de la fortune le permet, des prélèvements plus importants sont prévus dans divers fonds. Sauf pour le fonds de crise, ils sont liés à des dépenses plus élevées dans les fonds.

Service financier

CHARGES ET REVENUS PAR NATURE

	<i>Plan fin.</i>	<i>Adap-</i>	<i>Plan fin. 2001</i>	<i>Budget</i>	<i>Différence entre</i>	
	<i>initial 2001</i>	<i>tations *</i>	<i>adapté</i>	<i>2001</i>	<i>PF 2001 adapté</i>	<i>et budget 2001</i>
	<i>Somme</i>	<i>Somme</i>	<i>Somme</i>	<i>Somme</i>	<i>Somme</i>	<i>%</i>
<i>Charges</i>						
Charges de personnel	338.5	-3.4	335.1	356.7	+21.6	+6.4
Biens, services et marchandises	103.8	+0.0	103.8	107.2	+3.4	+3.3
Intérêts passifs	67.4	+0.0	67.4	63.8	-3.6	-5.3
Amortissements	86.6	-0.3	86.3	86.4	+0.1	+0.1
Parts & contrib. sans affectation	52.4	-50.1	2.3	2.8	+0.5	+21.7
Dédommagements aux collectivités	43.1	+0.0	43.1	47.8	+4.7	+10.9
Subventions accordées	621.3	-4.0	617.3	614.0	-3.3	-0.5
Subventions redistribuées	76.4	+0.0	76.4	85.7	+9.3	+12.2
Attrib. aux fonds et réserves	0.9	+1.8	2.7	2.5	-0.2	-7.4
Imputations internes	18.6	+3.5	22.1	22.8	+0.7	+3.2
Total	1'409.0	-52.5	1'356.5	1'389.7	+33.2	+2.4
<i>Revenus</i>						
Impôts	599.7	+19.9	619.6	637.8	+18.2	+2.9
Patentes et concessions	6.2	+0.0	6.2	6.4	+0.2	+3.2
Revenus des biens	28.4	+0.0	28.4	27.9	-0.5	-1.8
Contributions	86.2	+9.3	95.5	102.4	+6.9	+7.2
Part à des recettes sans affect.	174.0	-14.2	159.8	167.1	+7.3	+4.6
Dédommagements de collectivités	46.2	+0.7	46.9	48.2	+1.3	+2.8
Subventions acquises	297.3	-57.5	239.8	247.8	+8.0	+3.3
Subventions à redistribuer	76.4	+0.0	76.4	85.7	+9.3	+12.2
Prélèv. aux fonds et réserves	3.8	+0.0	3.8	10.4	+6.6	+173.7
Imputations internes	18.6	+3.5	22.1	22.8	+0.7	+3.2
Total	1'336.8	-38.3	1'298.5	1'356.5	+58.0	+4.5
Excédent de charges	72.2		58.0	33.2		

* Mesures destinées à améliorer la situation financière (1999), modification de la loi fiscale, modification de l'indice de capacité financière et désenchevêtrement des tâches et des charges entre le canton et les communes.