



## **Rapport de la commission de gestion et des finances**

chargée de l'examen

### **du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2003**

(Du 1<sup>er</sup> novembre 2002)

---

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 2003. La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante :

#### **Bureau**

Président : M. Michel Barben  
Vice-président : M. Jean Oesch  
Rapporteur : M. Jean-Bernard Wälti

#### **Sous-commissions**

- Département de la justice, de la santé et de la sécurité :*  
M. Olivier Haussener, président, MM. Jean-Bernard Wälti et Jean-Nathanaël Karakash.
- Département des finances et des affaires sociales – Autorités :*  
M. Adrien Laurent, président, M. Damien Cottier et M<sup>me</sup> Thérèse Humair.
- Département de la gestion du territoire :*  
M. Marcel Amstutz, président, MM. Jean Oesch et Francis Staehli.
- Département de l'économie publique :*  
M. Philippe Haeberli, président, MM. Michel Barben et Patrick Erard.
- Département de l'instruction publique et des affaires culturelles :*  
M. Claude Borel, président, M<sup>me</sup> Odile Duvoisin et M. Bernard Matthey.

## **Fonctionnement de la commission**

Pour l'examen et l'approbation du budget 2003, ainsi que pour l'adoption du présent rapport, après le travail préparatoire des sous-commissions, la commission s'est réunie les 11 septembre (information générale), 21 octobre (examen) et 1<sup>er</sup> novembre 2002 (adoption du rapport).

La séance traditionnelle de juin, première approche du budget, a été annulée au regret de nombreux commissaires, puis convoquée le 1<sup>er</sup> juillet 2002. La proposition de séance supplémentaire, souhaitée par certains commissaires, pour discussion des mesures d'amélioration et finalisation du budget n'a pas trouvé grâce auprès du Conseil d'Etat.

Le 27 août 2002, la commission s'est réunie pour une séance consacrée à l'analyse de la dette publique avec la participation de M. Nils Soguel, professeur à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), à Chavannes-près-Renens, et du directeur du service financier de l'Etat de Neuchâtel.

## **1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

En préambule, la commission de gestion et des finances tient à remercier le Conseil d'Etat et l'administration pour leur disponibilité et pour l'ensemble des documents qui ont été mis à sa disposition.

La commission a étudié avec intérêt le budget présenté par le Conseil d'Etat pour l'année 2003, premier exercice du plan financier présenté en juin 2002... et accueilli pour le moins sans enthousiasme par le Grand Conseil.

Les données de base sur lesquelles a été construit ce budget sont les suivantes:

- le contexte économique retenu pour l'élaboration du budget 2003 s'est modifié par rapport à celui de la planification financière. Il se base sur une croissance du revenu cantonal nominal (croissance réelle + renchérissement) de 1,2% en 2002, dont 0,5% de croissance réelle et 0,7% de renchérissement et de 2,7% en 2003, soit 1,7% de croissance réelle et 1,0% de renchérissement;
- par rapport au budget 2002, la participation du canton aux hospitalisations en divisions privées et demi-privées entraînera une augmentation des charges hospitalières de 7,2 millions de francs (dont 4,3 millions à charge de l'Etat et 2,9 millions à charge des communes) et les recettes de l'impôt anticipé seront de 10 à 12 millions de francs inférieures à celles budgétisées;
- charges salariales: l'indexation a été fixée à l'indice 101. Par rapport aux salaires effectivement versés en 2002, l'indexation entraînera une augmentation de 0,7%. L'indice étant le même que celui retenu pour le budget 2002, l'indexation des salaires n'entraîne toutefois pas de dépenses supplémentaires au regard du budget précédent;

- biens, services et marchandises: annuellement, les services évaluent leurs besoins effectifs en matériel. Sur cette base, les services centraux (économat, STI, intendance des bâtiments, etc.) élaborent un budget qui, après avoir été confronté aux possibilités financières, aboutit à la fixation d'une enveloppe, ceci de manière à permettre de maîtriser au mieux l'évolution des dépenses.
- Université: selon la loi, le Conseil d'Etat fixe une enveloppe. Elle était de 81 millions de francs dans le plan financier 2003 et se situe à 79,4 millions de francs dans le budget 2003. La différence provient d'une recalculation des charges de personnel (0,4 million), de la reprise du déficit de la Cité universitaire et des amortissements y relatifs par le service de l'enseignement universitaire (0,7 million) et d'un effort supplémentaire demandé à l'Université par le Conseil d'Etat (0,5 million);
- dépenses d'investissements: suite à certaines préoccupations émises à ce sujet durant la session de juin du Grand Conseil, le Conseil d'Etat souhaite ramener le volume des investissements à un niveau inférieur.

### 1.1. Budget de fonctionnement

Le budget de fonctionnement élaboré par le Conseil d'Etat se présente comme suit:

	Fr.	Fr.
Total des charges .....	1.568.228.900.—	
Total des revenus .....		1.523.379.500.—
Excédent de charges .....		44.849.400.—

Les éléments prépondérants dans l'explication de ce résultat par rapport au budget 2002 sont:

- une augmentation des charges de personnel d'environ 20 millions de francs (+5,1%); cette augmentation s'explique par l'amélioration réelle (1% en 2003) des salaires de la fonction publique et des mesures salariales prises en 2002 dans le secteur de la santé, les augmentations individuelles de salaire et l'augmentation d'effectif du personnel de l'Etat, suite notamment à l'intégration, dans le budget de fonctionnement, des charges et des revenus du service de l'asile et des réfugiés;
- une augmentation des subventions accordées de 66,9 millions de francs (+ 10,5%);
- une augmentation des dédommagements aux collectivités de 10 millions de francs (+ 14,6%).

La part du canton à des recettes fédérales est en augmentation de 23,2 millions de francs (BNS + 21,1 millions)... mais les transferts de charges Confédération - canton sont du même ordre de grandeur !

La charge d'intérêts est estimée à 63,7 millions de francs au budget 2002 en augmentation de 1,7% par rapport au budget précédent. La charge nette d'intérêts par rapport à l'impôt direct passe à 5,99% contre 6,08% au budget 2001 et 6,07% aux comptes 2001.

La prévision de clôture des comptes 2002 suppose un déficit important dépassant d'environ 40 millions de francs le budget (recettes - 20 millions, charges + 20 millions). La dette de l'Etat pourra donc dépasser 1,63 milliard à fin 2003.

Les décisions prises par le Grand Conseil en matière de soutien à la petite enfance, d'école enfantine, d'informatique scolaire, et d'allocations de maternité trouvent leurs conséquences chiffrées pour un total de 7,2 millions de francs.

### **1.2. Budget des investissements**

Le budget proposé permet au Conseil d'Etat de réduire le volume des investissements nets à 85,5 millions de francs et d'atteindre ainsi son objectif visant à en stabiliser le montant au-dessous de 90 millions de francs (89,2 au budget 2002). Le plan financier prévoyait un montant de 108,6 millions de francs.

En chiffres, le budget des investissements s'établit de la manière suivante:

	Fr.	Fr.
Total des dépenses .....	211.291.300.—	
Total des recettes .....		125.835.700.—
Investissements nets .....		85.455.600.—

### **1.3. Financement**

Le degré d'autofinancement (44,3%) est en diminution par rapport à 2002 (49,2%).

L'insuffisance de financement se monte à 51,7 millions de francs contre 43,8 au budget 2002 et 72,3 au plan financier 2003.

### **1.4. Modification du résultat**

Suite au refus du Grand Conseil de reporter l'entrée en vigueur de la loi instituant un impôt sur les successions et donations entre vifs au 1<sup>er</sup> janvier 2004, les recettes fiscales seront inférieures de 9,3 millions de francs aux prévisions contenues dans le projet du Conseil d'Etat. Par ailleurs, lors de sa séance du 21 octobre 2002, la commission de gestion et des finances s'est prononcée pour le report de la création d'un poste d'Ombudsman. Il en résulte une diminution des charges de 125.000 francs (service de la justice, compte 366800). Compte tenu de ces modifications, le résultat du budget de fonctionnement se présente ainsi :

	Fr.	Fr.
Total des charges .....	1.568.103.900.—	
Total des revenus .....		1.514.079.500.—
Excédent de charges .....		54.024.400.—

L'insuffisance de financement atteint ainsi 60,9 millions de francs. Quant au degré d'autofinancement des investissements, il est de 33,6%.

## 2. CONSIDÉRATIONS DE LA COMMISSION

Le budget 2003 a été accueilli sans enthousiasme par l'ensemble des commissaires même s'il est analysé de façon diverse et avec nuance.

Il est inquiétant de constater que même si l'économie a assez bien fonctionné ces dernières années, les comptes n'ont pas pu être équilibrés.

Le Conseil d'Etat affirme qu'il a tout mis en œuvre afin d'équilibrer le budget, mais celui-ci reste malgré tout déficitaire. Cela implique dès lors que les choix qui sont reportés d'année en année devront véritablement être faits.

La majorité de la commission est interpellée par l'augmentation des postes de personnel au budget. Elle aurait également souhaité que quelques pistes concernant le désenchevêtrement des tâches soient avancées, puisque c'est un domaine grâce auquel de grandes économies pourront être réalisées, non pas seulement pour l'Etat, mais pour l'ensemble des collectivités neuchâteloises. Des décisions rapides, permettant de réaliser ces économies, doivent maintenant être prises.

Lors de la séance consacrée à la dette publique, il est apparu que, sur dix-neuf tâches principales engendrant des charges cantonales et communales, le canton de Neuchâtel dépassait la moyenne suisse à propos de quinze d'entre elles. Il est regrettable que le budget 2003 ne montre pas la volonté du gouvernement de revoir les prestations de l'Etat. Il est évident que si l'on veut une fiscalité qui soit dans la moyenne suisse, les prestations doivent être adaptées en conséquence.

A l'évidence, ces éléments d'informations doivent être affinés. La commission estime que des comparaisons intercantionales des coûts et des prestations, telles que le demande le postulat du groupe radical 01.110, du 26 mars 2001, « Evaluation comparatives des prestations publiques », seront des informations très utiles dans le cadre de la réflexion à mener sur les prestations de l'Etat. Elle a donc été heureuse d'entendre le gouvernement lui confirmer que le traitement de ce dossier était en bonne voie, bien que la complexité de ces comparaisons nécessite naturellement un certain temps.

Concernant l'évolution de la dette, de nombreux commissaires ont estimé qu'au vu de la situation financière du canton et de son évolution probable, l'introduction d'instruments institutionnels visant à freiner l'endettement et les dépenses était à étudier avec le plus grand soin. Ces commissaires

tourment leur regard vers le modèle saint-gallois, qui fonctionne depuis le début du siècle, qui est un frein efficace et qui dispose d'une souplesse suffisante pour ne pas bloquer tout choix politique. Ce système, introduit en 1929 à Saint-Gall, se base sur le principe suivant: « *L'excédent de charges ne doit pas dépasser 3% du produit de l'impôt, sinon hausse de la fiscalité* ».

Le mécanisme saint-gallois est compatible avec les stabilisateurs automatiques. Il laisse en effet la possibilité d'un excédent de charges du compte de fonctionnement à hauteur de 3% de l'impôt simple. A Saint-Gall, lors de l'élaboration du budget, en cas de dépassement, nécessité est de réduire les dépenses ou d'adapter les impôts. Avec ce système, le danger est cependant qu'année après année, on se permette 2,5% ou 3%, y compris les bonnes années, ce qui ne peut pas se produire avec le dispositif fédéral de frein à l'endettement obligeant à dégager un excédent lors des bonnes années. La contrainte est donc forte, mais un déficit est possible lors des années de mauvaise conjoncture, sans être compensé immédiatement l'année suivante.

Si la loi neuchâteloise prévoit bien l'obligation légale de tendre vers un équilibre des finances, il apparaît clairement que sans sanction, cette obligation demeure un vœu pieux.

D'autres commissaires se montrent plus réservés estimant que ces mécanismes institutionnels bloquent le débat politique et la marge de manœuvre du parlement à qui il appartient de faire des choix et de fixer des priorités. C'est actuellement le cas au niveau fédéral où le frein à l'endettement est en vigueur.

Les documents présentés par le Conseil d'Etat ne fournissent pas vraiment d'idées susceptibles de lutter et de trouver des solutions qui permettraient de faire une politique anticyclique. Les mesures d'économies proposées ne seront pas suffisantes pour obtenir à l'avenir des budgets équilibrés.

*« Les mesures d'amélioration proposées par le Conseil d'Etat semblent plus « cosmétiques » que découlant d'une véritable réflexion de fond sur les tâches de l'Etat »* remarque un commissaire.

Pour d'autres commissaires les mesures d'économies proposées paraissent acceptables vu le report de celles concernant les frontaliers et l'assurance-maladie.

Il serait judicieux de parvenir à mener une politique modulable en fonction des différents cycles conjoncturels. L'idéal serait que lorsque la conjoncture s'affaiblit, on puisse disposer de réserves permettant de relancer l'activité. Aujourd'hui, ce but n'est pas atteint, puisque l'on constate une réduction des investissements, alors que la conjoncture est mauvaise.

D'autres commissaires regrettent de ne pas disposer de documents précisant mieux la consolidation en 2002 des comptes fiscaux 2001, car il s'agit là d'un important facteur d'incertitude. Ces informations ont été reçues pour la dernière séance de la commission. Comme il est plus facile de renoncer ou de reporter un investissement que de s'en prendre au compte

de fonctionnement, ces membres de la commission sont satisfaits de constater que le Conseil d'Etat a quelque peu freiné les investissements. Il est frappant de constater que les grands groupes de dépenses ne sont pas malléables autant que prétendu parfois. Les efforts faits sont certes conséquents, mais restent malgré tout à petite échelle. Si l'on doit prendre des mesures plus considérables, cela va entraîner des conséquences sociales très importantes selon un commissaire. On ne peut pas simplement affirmer que l'on va faire des choix sans tenir compte des conséquences, sans analyser les difficultés et sans en informer la population. A propos de l'effectif du personnel de la fonction publique, par exemple, ces dernières années, des analyses ont été menées dans plusieurs domaines pour comparer les coûts du secteur privé à ceux de l'administration (géomètres, garages de l'Etat, électronique des autoroutes) et elles ont toutes abouti à la conclusion qu'il était préférable que l'Etat continue d'assumer ces tâches. Ces commissaires se demandent dès lors si l'augmentation de la dotation en personnel ne provient pas en partie du fait qu'il est peut-être moins coûteux d'avoir plus de fonctionnaires que de privatiser. « Si l'on veut diminuer les dépenses de l'Etat, il faut diminuer les tâches et il ne suffit pas de privatiser », le Conseil d'Etat dixit et la commission partageant cet avis.

Les baisses fiscales peuvent se défendre, selon un commissaire, à condition que l'on ait l'assurance d'un retour sur investissement. Or, dans les conclusions du rapport du Conseil d'Etat à l'appui du budget, il est bien mentionné que des baisses d'impôts ont eu lieu, « ... sans que l'on puisse aujourd'hui avoir l'assurance d'un retour sur investissement. »

Lorsqu'il est question d'attractivité à travers le budget qui est un acte politique, il faut savoir quelle orientation on veut donner au canton. Personne n'a intérêt à affaiblir le canton.

Des choix de société et de prestations doivent être faits. Il est très préoccupant pour une partie de la commission d'entendre parler d'une diminution des budgets de la santé par exemple, car on attaque là une des prestations de l'Etat.

Pour ces commissaires les demandes de postes sont justifiées, car elles correspondent à un accroissement du travail et des tâches à remplir. Après analyse, on peut d'ailleurs constater qu'un effort a été fait, puisque seuls certains des postes demandés ont été accordés. Cet effort n'est du reste pas très rationnel, parce qu'il oblige à différer des tâches et accroît la charge sur le personnel existant. Il n'est dès lors pas opportun de prétendre qu'il y a trop de personnel et de proposer comme solution de faire des diminutions drastiques.

Concernant l'instruction publique, une étude a montré que dans le canton de Neuchâtel, le prix moyen par élève est tout à fait dans la moyenne suisse, et ce malgré une offre de formation riche et l'Université. Cela est essentiellement dû à la modestie des salaires des enseignants neuchâtelois. Cette bonne performance n'exclut cependant pas une réflexion pour essayer de diminuer les coûts de la formation. A ce sujet, le Département de l'instruction

publique et des affaires culturelles a plusieurs études en cours, qui seront présentées aux députés dans le cadre du désenchevêtrement.

Dans le cadre des travaux routiers, un commissaire souhaiterait que l'on renonce encore à certains projets jugés surdimensionnés (ex: tunnel de Serrières, pont de Rochefort), au moins pour les dix ou quinze prochaines années !

Cet avis n'est pas partagé par ceux qui affirment qu'il est important de réaliser les investissements routiers prévus, et ce d'autant plus qu'aux endroits où ces travaux sont projetés, la population participe fortement à la fiscalité cantonale et que cela mérite aussi d'être pris en considération.

### **Dotation en personnel**

La commission a demandé des informations complémentaires à propos de la variation de l'effectif du personnel «effectifs selon dotation» et «effectifs hors dotation» (voir page 19 du rapport du Conseil d'Etat).

Deux catégories sont retenues dans la statistique du service des ressources humaines: l'effectif selon dotation et l'effectif hors dotation. L'effectif selon dotation se retrouve dans les comptes 301000, l'effectif hors dotation figure dans tous les autres comptes portant les numéros 301010, 301020, 301030, etc. L'effectif hors dotation est principalement constitué des salaires considérés comme des postes à charge de tiers ou des salaires relevant de mandats limités. Le personnel administratif et technique de l'Université – que cette dernière gère dans le cadre de son enveloppe – se retrouve également dans cet effectif hors dotation.

Au budget 2003, il y a effectivement un passage assez important de postes de l'effectif hors dotation à l'effectif selon dotation. C'est le cas d'une partie du personnel administratif et technique du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP 8,2 postes), et de 21 postes du personnel du secteur de l'asile et des réfugiés. Ces 21 postes étaient jusqu'à présent gérés en dehors du budget, car lorsque cette charge d'asile a été imposée au canton au début des années 1990, la Confédération payait tout, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle il devient impérieux de faire figurer ces charges dans le budget courant. Si une bonne partie du personnel du secteur de l'asile et des réfugiés figure dans l'effectif du personnel selon dotation, une autre partie a été intégrée dans l'effectif hors dotation, parce que considérée comme financée par les subventions de la Confédération.

Au service de l'emploi, on assiste à un mouvement inverse: certains postes qui étaient dans l'effectif selon dotation ont été portés dans l'effectif hors dotation (7,5 postes), parce que l'on considère qu'ils sont subventionnés par la Confédération. Il y a au service de l'emploi une autre modification: le personnel des communes qui travaillait pour les offices régionaux de placement (ORP) a été intégré dans le budget de l'Etat. Toutefois, comme ce personnel est subventionné, il a été intégré dans les effectifs hors dotation.



---

Sur les 65 postes, 26,5 ont passé au Département de l'économie publique, de l'effectif hors dotation à l'effectif selon dotation, ainsi qu'un poste au service financier.

Au total, environ une trentaine de postes sur les 65 peuvent être considérés comme des consolidations de postes.

Il faut rappeler également que, pour la durée d'Expo.02, la police avait engagé du personnel temporaire hors dotation, salaires « mandats limités » qui ne figurent plus dans le budget 2003.

Le rapport de gestion de l'exercice 2001 comporte pour la première fois une statistique avec l'effectif selon dotation et l'effectif hors dotation.

La question se pose de savoir si l'on ne devrait pas faire un pas supplémentaire et considérer un seul effectif qui engloberait les deux catégories, quitte à ce que l'on sache ensuite que sur l'effectif global, un certain nombre de postes sont couverts par des subventions à charge de tiers. C'est l'avis de la majorité de la commission.

### **3. EXAMEN DE DÉTAIL**

Les sous-commissions rapportent par le biais de leur président le résultat de l'examen du budget de leur département respectif. Le cas échéant, le lecteur trouvera en fin de rapport par département, pour les départements de la justice, de la santé et de la sécurité, de la gestion du territoire et de l'instruction publique et des affaires culturelles, les remarques ou décisions de la commission plénière.

Les sous-commissions adressent leurs remerciements aux membres du Conseil d'Etat et à leurs collaborateurs pour les renseignements et les documents qui leur ont été fournis et qui leur ont permis de remplir leur mission dans de bonnes conditions.

#### **3.1. Autorités**

##### **3.1.1. Généralités**

La sous-commission relève que le budget des autorités avec une charge financière de 16,8 mios ne représente qu'une minime partie du budget de l'Etat. Par rapport au budget précédent, l'augmentation est de 800.000 francs.

Le budget de la chancellerie est soumis à variation en fonction des votations de l'année.

Le remplacement des « Collaboratrices de la buvette » est évoqué. Le chancelier rappelle que le personnel qui tient actuellement le buffet à l'occasion des sessions du Grand Conseil est autonome financièrement et qu'il est rémunéré par les clients de la buvette. Par contre, pour le Conseil d'Etat, la chancellerie peut compter sur les services de l'épouse d'un

concierge du château pour le service lors de « vins d'honneur » et autres manifestations au château. D'autres personnes à la tâche peuvent être appelées. A l'Abbaye de Bevaix, le Conseil d'Etat peut compter aussi sur une nouvelle cuisinière domiciliée sur le site.

### **3.1.2. Examen de détail**

#### ***Conseil d'Etat***

##### *301010, Salaires occasionnels*

Il s'agit des rétributions des personnes engagées à la tâche pour les services de réception occasionnels.

##### *319100, Cadeaux pour centenaires*

A une question de la sous-commission, le chancelier précise que lui-même ou la secrétaire générale se rendent auprès de la personne jubilaire pour lui offrir au nom de l'Etat, un cadeau à choix d'une valeur de 500 francs. Le nombre de centenaires est en augmentation.

##### *365100, Aide au tiers monde*

La diminution s'explique par le fait qu'une somme de 20.000 francs destinée aux centres de lecture et d'animation culturelle en milieu rural (CLAC) et pour la Conférence des Ministres de l'éducation ayant le français en partage (CONFEMEN) est prise en charge dès le budget 2003 par le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles.

##### *365110, Radio locale – 365120, Télévision régionale*

Pour ces deux rubriques, il s'agissait d'aides ponctuelles à des investissements techniques à la radio RTN et à la télévision Canal Alpha. Ces subventions ponctuelles n'ont pas été renouvelées par le Conseil d'Etat.

#### ***Chancellerie d'Etat – secrétariat***

La sous-commission s'inquiète de l'édition de l'Annuaire officiel. Sa mise à jour n'est pas simple, puisque chaque département est responsable du contrôle des bons à tirer au 31 octobre de chaque année. Inévitablement, des imprécisions passent entre les mailles du filet et l'information date déjà lorsque l'Annuaire sort de presse.

##### *310100, Elections, votations*

L'augmentation est due à l'organisation des élections fédérales, à la nouvelle organisation des scrutins, ainsi qu'à la prise en charge par l'Etat de la totalité des frais de port pour l'envoi du matériel de vote aux électrices et électeurs.

---

#### *410110, Feuille officielle*

Il n'y a plus d'annonces pour l'Expo.02, gros client de la *Feuille officielle* durant plusieurs années.

#### **Service du Grand Conseil**

La sous-commission se renseigne sur la situation des secrétaires de séances de commissions parlementaires. Le chancelier précise que cette question a été débattue par le bureau du Grand Conseil et que la rétribution de secrétaires pour la prise de procès-verbaux est désormais prévue. Leur mise à disposition n'est pas automatique, car les besoins diffèrent. Il appartient aux présidents des commissions de faire la requête auprès du service du Grand Conseil.

#### *435000, Vente à des tiers*

La mise sur Internet de la législation cantonale pénalise la vente des tirés à part établis par la chancellerie. La chancellerie se fait concurrence à elle-même!

#### **Economat et matériel scolaire**

Le chancelier rappelle que les chiffres figurant pour le matériel scolaire dépendent en fait du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles.

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

#### **3.2.1. Généralités**

La sous-commission du département s'est réunie au complet le 3 octobre 2002, afin d'examiner le budget pour l'exercice 2003.

La séance s'est déroulée en présence de M<sup>me</sup> Monika Dusong, cheffe du département, du secrétaire général, du responsable financier et administratif, ainsi que des chefs de services et offices.

Pour son travail, le département a mis à disposition de la sous-commission les rapports et annexes provisoires suivants:

- le budget 2003 du canton (sans les analyses et remarques);
- un état prévisionnel du bouclage des comptes 2002 du canton avec les principales influences du Département de la justice, de la santé et de la sécurité;
- un rapport spécifique du budget 2003 du département ainsi que les remarques;
- un tableau de l'évolution des postes en valeur de temps complet du département ainsi qu'un tableau de demande budgétaire des effectifs l'Hôpital psychiatrique de Perreux;
- le budget des investissements ainsi que les remarques liées;

- un dossier traitant particulièrement des finances de la santé publique avec les mesures urgentes prises afin de contenir le déficit 2002.

Afin de compléter son information et justifier certaines demandes du département, la sous-commission a souhaité disposer d'éléments complémentaires traitant particulièrement de la justification des nouveaux postes ainsi qu'à la privatisation de la blanchisserie de l'Hôpital psychiatrique de Perreux.

La sous-commission tient à remercier l'ensemble des collaborateurs du département pour leur collaboration, disponibilité ainsi que pour la qualité des dossiers mis à disposition qui lui sont parvenus tardivement (jour précédant la séance) compte tenu des délais très restreints imposés dans le cadre de la procédure budgétaire 2003.

### **3.2.2. Appréciation générale**

#### ***Résultat global***

Le budget du département s'inscrit dans un contexte et une situation financière difficiles pour notre canton. Les missions ou tâches nouvelles ou différentes du département, par rapport au budget 2002, sont les suivantes:

- fonctionnement de l'Autorité de surveillance des avocats;
- mandats liés à la CCT santé 21 (prévention mobbing);
- sous-traitance de la buanderie de l'Hôpital psychiatrique de Perreux à Blanchâtel;
- fin de l'Expo.02 (budget spécial 2002 à la police cantonale);
- transfert du Département des finances et des affaires sociales de l'office de la taxe d'exemption de l'obligation de servir.

Le budget global du département laisse apparaître un excédent de charges de 142.862.400 francs, soit +8.333.400 francs par rapport au budget 2002 (+6,19%) et +14.106.060 francs en relation avec les comptes 2001 (+10,96%).

Cette augmentation s'explique par une augmentation des charges globales de +7,18% (21,977 millions) qui n'est compensée que partiellement par une augmentation de recettes de 7,96% (13,644 millions).

Le bouclage prévisionnel des comptes 2002 de l'Etat, qui laisserait apparaître une augmentation des charges brutes d'environ 19,2 millions de francs, est largement influencé par le secteur des hôpitaux et des homes LESPA qui devrait enregistrer une hausse de charges brutes de l'ordre de 13 millions.

Pour le budget 2003, l'aggravation du résultat de l'exercice budgétisé (+8,333 millions) est également largement influencée par le secteur sanitaire puisqu'à lui seul ce domaine engendre une pérégration de 11,041 millions (aide hospitalière et établissements pour personnes âgées). En contrepartie,

globalement, les autres secteurs du département connaissent une amélioration de leurs positions de 2,708 millions. Ceci est notamment rendu possible par le fait que les charges exceptionnelles liées à Expo.02 n'apparaissent plus et que certains émoluments et taxes progressent.

Les charges de personnel sont en légère augmentation (+0,11 %, mais en rappelant que ce poste comprenait pour 975.000 francs de charges liées à Expo.02 en 2002. Sans cet élément, la progression se situerait à environ 1%), alors que les amortissements progressent fortement (21,46 %) en raison de la prise en compte, pour la première fois, des charges relatives au nouveau réseau Polycom.

On relèvera encore que les biens, services et marchandises (BSM) sont en diminution de 1.117.500 francs (-6,09 %) même si ce résultat doit également être tempéré par le fait que l'année 2002 avait vu ce poste être évalué à la hausse pour tenir compte des besoins liés à Expo.02. Un montant de 2.440.000 francs avait été inscrit dans ce but dans les comptes de la police cantonale.

Au niveau des revenus, outre la progression des subventions acquises (13,93 %) qui est proportionnelle à l'augmentation des subventions accordées, on peut noter la hausse des contributions (5,58 %) imputables essentiellement à l'Hôpital psychiatrique de Perreux (augmentation de recettes d'environ 950.000 francs) et au service cantonal des automobiles et de la navigation (hausse des émoluments de 1.800.000 francs).

Plus en détail cette augmentation globale de l'excédent de charges provient essentiellement des charges et revenus des services suivants :

	Fr.	
- service de la justice . . . . .	- 242.800	assistance judiciaire, amendes, ombudsman, pers. suppl.
- instances judiciaires . . . . .	+ 366.500	demandes de personnel supplémentaire notamment
- serv. offices + poursuites registre du commerce . . .	- 637.800	demandes de personnel supplémentaire notamment
- registre foncier . . . . .	- 249.800	diminution personnel, émoluments en hausse
- service pénitentiaire . . . . .	+ 265.800	placements hors canton
- prison préventive Chx-Fds	+ 136.200	personnel (calculé sur l'année complète)
- EEP Bellevue, Gorgier . . .	+ 96.900	pensions facturées hors canton
- EEP La Ronde . . . . .	+ 72.400	changement de mission, pensions fact. en hausse

	Fr.	
- service de probation . . . .	+ 141.600	assistant social transféré de la MET
- service santé publique . . .	+ 204.600	demandes de personnel supplémentaire, contributions
- aide hospitalière . . . . .	+ 10.137.000	subventions accordées aux hôpitaux, part cantonale à l'aide hospitalière
- établissements LESPA . . .	+ 904.000	amortissements, subventions
- Hôpital psych. Perreux . . .	+ 316.200	personnel supplémentaire, Blanchâtel + CIGES, taxe d'hospitalisation, subventions acquises
- police cantonale . . . . .	-3.152.100	diminution liée à l'Expo.02, difficulté de recrutement
- serv. automobiles . . . . .	-1.311.300	projet FABER, certification ISO, taxes, autos, émoluments administratifs en hausse
- établissements militaires	-209.500	réduction de personnel
- service de la sécurité . . . .	+ 371.000	transfert de l'office de la taxe d'exemption de servir

### **Personnel**

L'évolution du personnel dans l'ensemble du département a fait l'objet de longues et parfois même âpres discussions. La sous-commission a émis des réserves voire des réticences quant à l'opportunité de dotations en postes supplémentaires dans certains services et offices, et ceci plus particulièrement pour les postes supplémentaires dans les différents greffes de la justice. La sous-commission souhaite que soit étudiée une réorganisation de ces différentes instances judiciaires.

Malgré la justification technique et administrative de ces nouveaux postes et la défense acharnée de ceux-ci tant par la cheffe du département que des chefs de services, l'urgence de certains n'est pas apparue aux yeux de la sous-commission comme une priorité budgétaire pour l'année 2003.

Il en va de même de la création d'un office indépendant de médiation (Ombudsman). Bien que déjà demandée au niveau du bureau du Grand Conseil, la sous-commission ne juge pas opportun d'offrir de nouvelles prestations à la population alors que celles qui existent déjà ne sont pas financées.

Par contre, la sous-commission estime raisonnables les différents postes destinés au renforcement du secrétariat général, du service de la justice, de

---

la santé publique ainsi que des offices des poursuites et faillites. Ces renforcements lui semblent justifiés pour mener à bien les grandes réformes en cours au Département de la justice, de la santé et de la sécurité ainsi que pour permettre le rattrapage d'importants retards dans le traitement des poursuites et faillites et stabiliser ce secteur en fonction des exigences légales. Il convient de rappeler que la Chambre des poursuites et faillites du Tribunal fédéral a, par courrier du 16 mai 2002, pris contact avec l'autorité cantonale supérieure de surveillance LP pour obtenir des précisions sur « le personnel, sa formation et sa qualité ». Les postes demandés (3 nouveaux postes et 3 consolidations de postes occupés par des personnes en contrat de droit privé à durée indéterminée) visent à combler ces différents manques.

Si la sous-commission a également pu constater avec satisfaction la suppression de certains postes, suppressions dues essentiellement à des restructurations ou changements de mission (MET + arsenal), à la fermeture de structures (prison de Boudry, fermeture de la buanderie de l'Hôpital psychiatrique de Perreux), elle doit malheureusement également constater que ces économies sont plus que compensées par d'autres demandes de dotations en personnel ou par des charges supplémentaires dans les biens, services et marchandises (transfert de l'activité publique dans le secteur privé).

Concernant les postes de travail, il n'a pas toujours été aisé pour la sous-commission de faire la différence entre la dotation officielle du département, l'état de l'effectif réel de postes complets pour l'année 2001 (derniers comptes connus) et la dotation admise en postes complets pour les budgets 2002 et 2003.

De plus, un certain nombre de collaborateurs travaillent sous contrat de droit privé et ils n'apparaissent pas dans les effectifs et dotations. Certains de ceux-ci font d'ailleurs l'objet d'une demande de consolidation (passage d'un contrat de droit privé à un contrat de droit public). La sous-commission estime qu'il serait faux que le Conseil d'Etat ait recours à l'engagement de personnel sous contrat de droit privé, sans que ces postes n'apparaissent dans les dotations officielles ou légales en personnel. De tels engagements ne devraient être possibles que pour des mandats ponctuels et limités dans le temps. Cette manière de procéder est d'ailleurs retenue par le Département de la justice, de la santé et de la sécurité et notamment, pour 2003, dans le secteur des poursuites et faillites.

La sous-commission a en outre émis le souhait de disposer de plus de détails à ce sujet afin de définir des bases de comparaison communes à tous les départements et ceci en relation avec le service des ressources humaines afin de pouvoir mieux apprécier l'évolution réelle des effectifs de la fonction publique.

En ce qui concerne la charge globale du personnel, il est à remarquer que la faible évolution (+0,11 %) par rapport au budget 2002 doit être nuancée par

le fait que le budget 2002 comprenait des charges salariales exceptionnelles liées à Expo.02 à hauteur de 975.000 francs. La variation réelle de cette rubrique (épurée des éléments Expo.02) présente dès lors une augmentation de 1.105.800 francs. Cette hausse reste modeste (+ 1 % environ) si l'on sait que ce montant comprend les augmentations individuelles, la réadaptation salariale selon les accords entre le Conseil d'Etat et les syndicats de la fonction publique ainsi que la charge financière relative aux demandes d'effectifs supplémentaires pour 2003.

Ces requêtes sont formulées, pour les principales, auprès du service des poursuites et faillites et du registre du commerce (+ 6 postes dont 3 consolidations), du service de la sécurité civile et militaire (+ 4 postes résultant du transfert de l'office de la taxe d'exemption de l'obligation de servir du Département des finances et des affaires sociales au Département de la justice, de la santé et de la sécurité), de divers greffes des autorités judiciaires (+ 1,7 poste) et de l'Hôpital psychiatrique de Perreux (+ 1,65 poste). Ces augmentations sont partiellement compensées par les réductions de postes intervenant à la MET La Ronde (- 6 postes), aux établissements et installations militaires de Colombier (- 1,8 poste), à la prison de Boudry (- 0,5 poste) et au service du registre foncier (- 0,2 poste).

Notons encore que les charges de personnel de la police cantonale diminuent plus que la somme accordée au titre de l'Expo.02 en raison des nombreuses démissions enregistrées par cette entité et à la difficulté de recruter du personnel déjà formé.

L'évolution des postes en valeur de temps complet présente une variation d'effectif de **+ 2,8 postes** (y compris 3 postes existants qui sont seulement consolidés). Ne sont pas pris en compte les postes nécessaires à l'éventuelle création d'une structure d'Ombudsman, ni un poste pour la prévention mobbing CCT santé 21, poste qui serait toutefois refacturé.

Cette différence provient d'une diminution de **- 15,9** postes, qui ne compense pas complètement les **+ 22,70** nouveaux postes du département dont **4** proviennent d'un transfert du Département des finances et des affaires sociales.

Cette évolution ne tient pas compte d'une augmentation de **1,65** poste supplémentaire à l'Hôpital psychiatrique de Perreux, résultant de la suppression de la buanderie + divers (**- 6,7** postes) et d'une augmentation de la dotation en personnel de soins demandée pour les cliniques de psychiatrie, psychiatrie-gériatrie et l'unité de réadaptation (**+ 8,35** postes) liée principalement à l'introduction de la nouvelle loi sur le travail (LTr), à une hausse de l'activité ainsi qu'à l'application de la méthode PLAISIR.

Sur l'ensemble du département, il faut prendre en compte une augmentation nette de **4,45** postes complets et de **8,45** postes si l'on tient compte du transfert de la taxe d'exemption de servir.



En comparaison avec les 740,28 postes pour le budget 2002, ces variations se présentent de la manière suivante:

	<b>Budget 2003</b>	<b>Budget 2002</b>	<b>Différence B03 – B02</b>	<b>%</b>
Personnel DJSS .....	747,08	* 740,28	6,80	0,90
Personnel Perreux .....	337,42	335,77	1,65	0,50
<b>Total personnel .....</b>	<b>1084,50</b>	<b>1076,05</b>	<b>8,45</b>	<b>0,78</b>

\* y compris 2 postes au service cantonal des automobiles et de la navigation avalisés par le Grand Conseil.

Plus en détail, les postes demandés, transférés ou supprimés sont les suivants:

<b>Secteurs</b>	<b>Description de postes</b>	<b>(+)</b>	<b>(-)</b>
Secrétariat général	collaborateur scientifique	0,5	
Service de la justice	secrétaire Autorité surveillance + loi sur la profession d'avocat	0,6	
Tribunal cantonal	secrétaire pour la présidence	0,5	
	collaborateur administratif	0,5	
	collaborateur BDJ	0,3	
Tribunaux de districts	renfort administratif au Locle	0,6	
	diminution poste de travail horaire		0,5
Tribunal fiscal	diminution du poste administratif		0,2
Juges d'instruction	renfort administratif Chaux-Fonds	0,5	
Office poursuites et faillites	consolidation de postes existants	3,0	
	nouveaux postes	3,0	
Service et offices registre foncier	diminution du poste, réorganisation		0,2
Service pénitentiaire	diminution du poste, réorganisation		0,1
Prison de Boudry	fermeture de la prison		0,5
EEP La Ronde	diminution, changement mission		6,0
Service de probation	assistant social, transfert MET	1,0	
Service santé publique	infirmière en soins publics	0,5	
	juriste	0,5	
	chargé de prévention	0,5	
Police cantonale	augmentation temps partiel	0,1	
Service des affaires militaires	transfert au service de la sécurité		6,6
Ets militaires	mise en place Armée 95		1,8
Service sécurité civile et militaire	nouveau service	6,6	
	transfert taxe d'exemption de servir	4,0	
<b>Postes nouveaux/supprimés</b>		<b>22,7</b>	<b>15,9</b>
<b>Différence</b>		<b>6,8</b>	
<b>dont postes transférés du DFAS</b>		<b>-4,0</b>	
<b>Différence par rapport au budget 2002</b>		<b>2,8</b>	

Hôpital psychiatrique Perreux	Fermeture blanchisserie	6,0	
	Service technique et jardin	0,7	
	Psychiatrie, soins	2,50	
	Psychiatrie-gériatrie, soins	4,95	
	Unité de réadaptation	0,90	
		8,35	6,7
<b>Différence</b>		<b>1,65</b>	
<b>Différence par rapport au budget 2002 y compris Perreux</b>		<b>4,45</b>	

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

Cette rubrique connaît une diminution de 1.117.500 francs entre les budgets 2002 et 2003. Ce résultat doit toutefois également être nuancé par le fait que le budget 2002 prévoyait des dépenses extraordinaires liées à Expo.02 de l'ordre de 2.440.000 francs. La variation réelle de cette rubrique se chiffre par conséquent par une hausse de 1.322.500 francs environ.

Les augmentations les plus significatives sont les suivantes :

- Hôpital psychiatrique de Perreux: 781.700 francs (+ 16%) engendrés par le mandat confié à Blanchâtel pour le blanchissage du linge et 150.000 francs pour le CIGES ;
- service cantonal des automobiles et de la navigation: 296.000 francs (+ 21%) provoqués par l'introduction du nouveau permis sous forme de carte de crédit. Ces frais sont toutefois compensés par des émoluments supplémentaires ;
- service de la justice: 170.600 francs (+ 11%) liés à l'assistance judiciaire adaptée à la réalité des comptes 2001 ;
- service des poursuites et faillites et du registre du commerce: 87.000 francs (+ 16%) expliqués en grande partie par la hausse de l'activité attendue qui engendre une hausse des ports spéciaux et divers et des frais irrécupérables lors de faillites. Ces éléments trouvent toutefois une compensation dans les émoluments encaissés.
- EEP La Ronde: 81.500 francs (+ 59%) en raison du mandat confié à une société privée de surveillance pour les rondes de nuits. Cet élément est compensé par une baisse des charges de personnel.

Au niveau des baisses importantes, on relèvera l'évolution positive du secteur de la police cantonale (- 53%). Avec un montant de 2.385.500 francs, la police cantonale compense plus que totalement le complément accordé en raison d'Expo.02 (2.440.000 francs) et se retrouve à un niveau légèrement inférieur aux comptes 2001 si l'on fait abstraction des loyers des locaux qui ne chargent plus les comptes de la police cantonale en 2003.

### ***Subventions accordées***

La progression de près de 20,9 millions de francs (+ 12,96%) enregistrée au niveau des subventions accordées est presque exclusivement liée au domaine de l'aide hospitalière, y compris les hospitalisations hors canton (+ 19,3 millions). L'augmentation des charges dans ce domaine est due essentiellement :

- à la hausse généralisée des coûts de la santé (4,7 millions, y compris hors canton);
- aux mesures de compensation salariales adoptées (5,0 millions);
- à la prise en charge des frais « commune » des hospitalisations privées/ demi-privées (7,2 millions);
- aux amortissements et intérêts liés au NHP (2,4 millions).

Le poste des établissements pour personnes âgées subit également une hausse sensible de 1,6 million de francs. Au niveau du déficit des homes, l'augmentation s'explique par la hausse des charges (augmentation régulière dans le secteur de la santé, mesures salariales, participation à la buanderie centrale), mais également par la stabilisation des recettes (pensions, allocations AI). Dans le domaine des réductions de prix de pensions, la hausse des charges engendre évidemment une hausse des prix de pensions qui entraîne une augmentation des subventions et du nombre de personnes aidées.

### ***Imputations internes***

La charge de cette rubrique est largement influencée par le fait que la suspension des attributions au fonds des routes communales ne sera prorogée que de manière partielle (1,5% plutôt que 3,0%). Ceci implique une charge de 575.000 francs.

### ***Impôts***

L'amélioration est de 673.000 francs. Elle est le fait exclusif de la taxe sur les véhicules à moteur encaissée par le service cantonal des automobiles et de la navigation. Ce dernier a revu légèrement à la hausse ces recettes en estimant qu'une progression du parc à véhicules peut être attendue en 2003 à hauteur de 2%.

### ***Contributions***

La hausse d'un peu plus de 2,9 millions de francs est expliquée essentiellement par les progressions enregistrées dans deux secteurs :

- Hôpital psychiatrique de Perreux: 938.300 francs provenant des honoraires et taxes d'hospitalisation qui progressent (+5%). Une partie de cette augmentation est due au transfert de lits en soins aigus (secteur LAIS) vers le secteur des séjours longs (LESPA);
- service cantonal des automobiles et de la navigation: 1.800.000 francs d'émoluments supplémentaires attendus grâce à une adaptation à la

hausse de ceux-ci afin de permettre de couvrir le prix de revient des prestations, à la vente des nouveaux permis de conduire format carte de crédit, au rattrapage du retard et à la révision du processus des contrôles subséquents. Cette évolution fait partie des mesures d'assainissement financier proposées dans le cadre du programme de législation.

D'autres secteurs enregistrent des améliorations plus modestes. Il s'agit du service de la justice (+ 221.000 francs) dont une partie est liée aux amendes, du service des poursuites et faillites (+ 100.000 francs), du registre foncier (+ 70.000 francs) et du service de la santé publique (+ 96.000 francs).

Quelques domaines subissent par contre de modestes baisses. On citera la police cantonale (– 170.500 francs en raison de la fin d'Expo.02), le service de la sécurité civile et militaire (– 81.700 francs) résultant d'une baisse prévisible des amendes et de la suppression des subventions fédérales versées en dédommagement des jours de formation continue) et le registre du commerce (– 70.000 francs).

### ***Subventions acquises***

Ce poste progresse de 9.910.000 francs, montant porté à la charge des communes. Le secteur de l'aide hospitalière augmente de 9.099.000 francs alors que le secteur LESPA augmente de 879.000 francs

### ***Investissements***

Parmi les projets d'une certaine importance qui donneront lieu à des demandes de crédit auprès du Grand Conseil, nous signalerons le crédit en faveur de l'assainissement du bâtiment A3 de la caserne de Colombier qui sera aménagé pour accueillir l'école de police de manière pérenne.

Au niveau carcéral, une demande de crédit sera déposée en vue du remboursement partiel de la subvention fédérale perçue à l'époque pour l'aménagement de la MET La Ronde suite au changement de mission intervenu en 2002.

Les investissements nets prévus pour l'exercice 2003 se montent à 9.291.100 francs.

Les dépenses prévues seront principalement destinées aux domaines suivants:

	Fr.
– poste de gendarmerie + SIS + JI .....	5.000.000.—
– Hôpital psychiatrique de Perreux .....	3.000.000.—
– ets militaire Colombier bâtiment A3 .....	1.100.000.—
– subventions homes LESPA .....	566.100.—
– SCAN, Faber, examens théoriques, halles .....	500.000.—
– La Ronde, remboursement part. subvention .....	350.000.—
– nouvelle prison cantonale, concours .....	200.000.—
– divers autres services .....	575.000.—
– police, réseau radio, subvention à recevoir .....	– 2.000.000.—

### 3.2.3. Examen de détail

#### Services et offices

Les principales variations par rapport au budget 2002 seront citées ci-après.

#### ***Secrétariat général (+ 128.800 francs)***

Le demi-poste de personnel supplémentaire est principalement destiné à améliorer l'appui à la cheffe de département et aux chefs de services. Cela permettra également de diminuer la surcharge chronique de travail des collaborateurs du secrétariat général.

#### ***Office de l'égalité et de la famille (-5200 francs)***

Après discussion avec la cheffe de l'office, il s'avère que plusieurs cantons en Suisse alémanique ne disposent pas d'une telle structure. Celles-ci sont par contre présentes dans les cantons latins. Cet office fera prochainement l'objet d'une visite de la sous-commission afin de mieux évaluer les activités de celui-ci.

#### ***Service de la justice (+ 242.800 francs excédent de revenus)***

Un nouveau poste partiel est prévu. Il est la conséquence directe de l'introduction de la nouvelle législation sur la profession d'avocat. Il assurera principalement le secrétariat de l'autorité de surveillance ainsi que la tenue des registres officiels.

#### ***318210, Assistance judiciaire (+ 200.000 francs)***

Le montant a été adapté à la réalité des comptes 2001.

#### ***366800, Subsidés aux personnes physiques (nouveau poste + 125.000 francs)***

Ce nouveau poste budgétaire viserait à permettre la création d'un office de la médiation (Ombudsman). Sur la base des informations transmises par un canton voisin qui dispose depuis peu d'une structure similaire, les charges annuelles d'un tel office devraient atteindre environ 260.000 francs. Ce montant comprend les charges salariales de 2 postes à 100% (1 médiateur-trice) et 1 collaborateur-trice administratif-ve) et les autres frais de fonctionnement usuels. A ce propos, on peut noter qu'il serait prévu de loger cette structure dans des locaux différents de l'administration pour marquer son indépendance. Quelques frais d'investissement devront encore être consentis lors de l'éventuelle création de cette nouvelle entité.

Pour 2003, il a été prévu un lancement du projet à mi-année, raison de l'inscription d'un montant limité à 125.000 francs.

Cette nouvelle instance aurait pour mission de mettre en place et diriger l'office de médiation avec pour tâches de favoriser la résolution à l'amiable

des conflits entre le service public cantonal et les administrés ainsi que de contribuer à donner une image favorable de l'administration en proposant des améliorations et en aidant à déceler d'éventuels dysfonctionnements.

Cette nouvelle prestation devrait également permettre d'éviter des recours aux départements et aux tribunaux.

La mise sur pied de telles structures figure d'ailleurs en première ligne des mesures préconisées par un groupe intercantonal mandaté par la Conférence romande des directeurs de justice et police (CRDJP) pour appréhender le problème des personnes menaçantes vis-à-vis des autorités politiques et de l'administration.

***Tribunal cantonal (+ 103.600 francs), Tribunaux de districts (+ 88.500 francs), Tribunal fiscal (- 12.600 francs), Autorités de conciliation (+ 14.400 francs), Ministère public (+ 14.500 francs), Juges d'instruction (+ 132.900 francs)***

Les différences proviennent essentiellement de demandes de personnel supplémentaire afin de renforcer les greffes dans les différentes instances judiciaires ainsi qu'à doter la présidence du Tribunal cantonal d'un collaborateur dans le but de le décharger pendant sa période de présidence, période durant laquelle il traite nombre de problèmes en plus de ses dossiers propres. Une dotation en personnel supplémentaire est également demandée afin d'entretenir la banque de données jurisprudentielles.

Le compte 431000, Emoluments administratifs du Tribunal cantonal, prévoit une baisse de recettes afin de se rapprocher du chiffre enregistré aux comptes 2001.

***Service et offices poursuites et faillites (-560.300 francs excédent de revenus)***

Ce service a fait l'objet d'une visite de la sous-commission. Un rapport sera établi à l'appui des comptes 2002.

La sous-commission donne une importance prépondérante au rattrapage des importants retards ainsi qu'au bon fonctionnement du service et des offices des poursuites et faillites ne serait-ce que pour respecter les dispositions légales. Nous ne devons pas oublier que certains retards dans le traitement des faillites pourraient engendrer des plaintes en dommages et intérêts. Actuellement, environ 184 dossiers accusent du retard. Les demandes en personnel supplémentaires vont dans le sens de la restructuration acceptée par le Grand Conseil.

Sur les six postes supplémentaires demandés, trois sont destinés à la consolidation de contrats de droit privé à durée indéterminée. Les trois autres permettront de compléter les nouvelles structures avec 2 postes auprès de l'office cantonal des faillites et 1 poste auprès du secteur exécutif à l'office des poursuites des Montagnes et du Val-de-Ruz.

---

Il ressort d'une étude comparative avec le canton de Fribourg, qu'au vu du nombre des dossiers traités, le secteur des poursuites et faillites aura une dotation encore inférieure à ce canton y compris les postes supplémentaires. De plus, ce service dégage un excédent de revenus toujours appréciable.

Malheureusement, nous devons constater que le volume d'activité de ce service est étroitement lié à la santé de notre économie. La détérioration de la conjoncture aura pour effet une augmentation du volume d'activité traitée par les offices de poursuites et l'office des faillites. Les demandes en personnel supplémentaires vont également dans ce sens.

***Service pénitentiaire (+ 265.800 francs)***

Les placements hors canton influencent fortement l'évolution du résultat financier de ce service. Leur nombre est dépendant de l'offre fournie par nos propres établissements de détention et par les types de jugement rendus.

***Prison de Boudry (- 18.300 francs)***

La fermeture de l'établissement a été décidée.

***EEP La Ronde (anc. Maison d'éducation au travail (MET) (- 72.400 francs)***

A la suite du changement de la mission de l'établissement, les charges en personnel ont fortement diminué. En contrepartie les revenus liés aux pensions facturées au Département des finances et des affaires sociales (-306.000 francs), à d'autres cantons (-185.000 francs) ainsi que les subventions fédérales (- 168.000 francs) subissent également des baisses.

***Service de probation (+ 141.600 francs)***

Ce service se voit doté d'un poste supplémentaire d'assistant social. La sous-commission prévoit d'y faire une visite prochainement. Il sera intéressant de pouvoir analyser l'évolution de l'activité et des finances de la probation en regard de l'ancienne société de patronage.

***Service de la santé publique (+ 204.600 francs)***

Les différents postes supplémentaires demandés ont fait l'objet de rapports complémentaires du département afin d'apporter une description précise des postes créés ainsi que des objectifs poursuivis à l'aide de cette dotation supplémentaire.

Le service de la santé publique, au vu des importants chantiers menés dans le secteur sanitaire, peut justifier de ces postes supplémentaires.

Le demi-poste d'infirmière en santé publique aura la charge principale de contrôler les institutions. Actuellement, une personne s'occupe du contrôle des 62 institutions pour personnes âgées ce qui est largement insuffisant.

Le demi-poste de juriste aura la mission de conseiller les collaborateurs du SSP sur les questions juridiques, de prendre en charge les recours contre les décisions du service ainsi que de rédiger les textes juridiques. Cet appoint s'avère indispensable compte tenu de la complexité juridique croissante des dossiers traités par la santé publique.

Le demi-poste de chargé de prévention aura pour objectifs de mettre en place une réelle politique de promotion de la santé, de définir des plans d'actions pour établir une réelle politique de prévention ainsi que coordonner les diverses subventions octroyées aux institutions dans le domaine. Il vient en renforcement du poste de médecin cantonal-adjoint qui ne peut pas remplir pleinement sa mission dans ce domaine en raison d'une surcharge chronique.

### ***Aide hospitalière (+ 10.137.000 francs)***

Une présentation détaillée de ce domaine a été faite à la sous-commission.

Le secteur sanitaire neuchâtelois, ainsi que l'instruction publique et l'économie publique sont des facteurs importants de l'aggravation des dépenses qui pèsent sur les finances cantonales (la détérioration des finances dépend pour une large mesure de la baisse de recettes). Pour l'exercice 2002, il est à prévoir une augmentation des charges par rapport au budget de l'ordre de 13 millions de francs, répartis à raison de 5 millions pour les hôpitaux communaux, 6,1 millions pour les hôpitaux privés et mixtes et 1,9 million pour le secteur LESPA. Cette augmentation du déficit aura des répercussions négatives sur les budgets et comptes communaux.

Des mesures urgentes ont été proposées et des cibles à atteindre fixées par le département pour les trois derniers mois de l'année afin de contenir la totalité des charges des hôpitaux à 362 millions de francs et le déficit des homes LESPA à 3,2 millions (le déficit des hôpitaux n'est pas maîtrisable par les institutions car ces dernières ne sont pas maîtresses de leurs recettes). Les pistes proposées aux établissements incluent notamment: non-remplacement du personnel absent, délai de carence de 3 mois pour le remplacement du personnel et report de certaines dépenses dans le groupe des BSM.

La planification sanitaire 21 n'a que très peu d'emprise sur les déficits du secteur de la santé. Les quelques effets n'arrivent pas, et de loin, à compenser la hausse générale de la consommation du produit «santé» dans notre société (augmentation sur laquelle le canton n'a pratiquement pas de prise) et la nouvelle participation des cantons aux frais d'hospitalisation privée et demi-privée qui découle d'une décision de justice. La progression des coûts liés aux ajustements salariaux demeure dans le cercle d'influence de l'Etat mais a été considérée comme incontournable si l'on souhaite maintenir une certaine attractivité aux professions médicales et conserver des compétences de haut niveau.



**364225, Autres institutions parahospitalières (+ 218.000 francs)**

Ce poste de décompose de la façon suivante :

	Fr.
– service de puériculture, Croix-Rouge .....	214.000.—
– Association neuchâteloise d'accueil et d'action psychiatrique (retrait de la subvention de l'OFAS) .....	143.000.—
– service d'ergothérapie .....	91.000.—
<b>Total</b> .....	<b>448.000.—</b>

Les 40% sont refacturés aux communes sous compte 462200, Part communale, aide hospitalière.

Si le secteur hospitalier voit ses déficits augmenter de façon importante, la sous-commission constate que le secteur des soins à domicile augmente également de façon importante. C'est la volonté de développer les prestations de ce secteur qui provoque cette hausse des coûts. Par ce biais, on permet une réduction de la durée d'hospitalisation qui ne se traduit malheureusement pas par une baisse de charges correspondante dans les hôpitaux.

**Etablissements pour personnes âgées (+ 904.000 francs)**

Au niveau du déficit des homes, l'augmentation s'explique par la hausse des charges (augmentation régulière dans le secteur de la santé, mesures salariales, participation à la buanderie centrale) mais également par la stabilisation des recettes (pensions, allocations AI). Dans le domaine des réductions de prix de pensions, la hausse des charges engendre évidemment une hausse des prix de pensions qui entraîne une augmentation des subventions et du nombre de personnes aidées.

**Hôpital psychiatrique de Perreux (+ 116.200 francs)**

Comme déjà développé dans le chapitre « personnel », l'Hôpital psychiatrique de Perreux voit sa dotation en personnel soignant augmenter de façon importante.

Cette hausse de dotation s'explique par l'augmentation de l'admission de nouveaux patients (+ 30% en psychiatrie et + 20% en psychiatrie gériatrique), à l'application de la nouvelle loi sur le travail et également par l'application de la méthode PLAISIR, dotation admise à hauteur de 95% pour 2003. Sans remettre totalement en cause cette méthode, un commissaire pose la question de savoir jusqu'où l'appliquer en relation avec nos moyens financiers.

De plus il est prévu d'ouvrir un secteur de 16 lits LESPA en remplacement d'un secteur LAIS équivalent. Celui-ci permettra de percevoir des contributions des résidents aux longs séjours.

L'unité de réadaptation Le Pernod accueille les patients les plus difficiles et qui appartiennent à la catégorie des polypathologiques avec des risques très graves de violence. Il est prévu l'engagement d'un éducateur spécialisé afin de renforcer cet échelon.

La fermeture de la blanchisserie au profit d'un mandat externe confié à Blanchâtel provoque une diminution de 6 postes dans ce secteur mais engendre toutefois une hausse des charges BSM.

La question de ce transfert d'activité ne démontre actuellement aucune économie et crée une situation de monopole pour cette entreprise. Les différentes institutions qui ont mandaté cette buanderie privée sont pratiquement condamnées à faire tourner cette entreprise. La sous-commission reprendra ce dossier dans un cadre plus large.

### ***Police cantonale (-3.152.100 francs)***

Le budget supplémentaire lié à l'Expo.02 n'apparaît plus, provoquant une diminution importante des charges.

Le budget personnel 2003 de la police cantonale tient compte de la problématique du recrutement de personnel formé et des départs importants enregistrés chaque année par cette entité. Il est d'ailleurs prévu sept départs en retraite anticipée en 2003 auxquels s'ajoutent trois départs à la retraite normaux et six démissions d'ores et déjà annoncées.

La concurrence d'autres polices cantonales ou fédérale, qui offrent pour certaines des niveaux de salaires plus élevés ou moins de contraintes de services, explique ce phénomène.

Des discussions sont engagées avec la ville de Neuchâtel sur la prolongation de la convention de collaboration nouée pour l'Expo.02 qui a démontré son efficacité ainsi que sur le partenariat avec d'autres cantons.

La sous-commission a procédé à une visite du dispositif de sécurité pendant l'Expo.02. Un rapport sera rédigé à l'appui des comptes 2002.

### ***Service des automobiles et de la navigation (+ 1.311.100 francs excédent de revenus)***

Le lancement du permis de conduire en format carte de crédit (projet FABER) est prévu pour le printemps 2003. Ce projet engendre une hausse des BSM qui est toutefois compensée par des recettes supplémentaires. De plus, des moyens sont mis en œuvre afin d'obtenir la certification ISO, élément essentiel pour une homologation rendue obligatoire dès 2004.

En ce qui concerne les taxes sur véhicules à moteur, il est prévu une augmentation du parc de véhicules de 2%.

Les émoluments prévoient une augmentation importante de 1.800.000 francs. Ces recettes supplémentaires proviennent de la vente des nouveaux permis

de conduire en format carte de crédit, du rattrapage du retard de la révision du processus de convocation des contrôles subséquents, ainsi que de l'adaptation des émoluments au prix coûtant des prestations. La sous-commission trouve cette augmentation de 22% ambitieuse.

La sous-commission s'est dite satisfaite de l'effet positif sur les futurs comptes 2002 de la dotation en personnel supplémentaire octroyée par le Grand Conseil lors du budget 2002.

### ***Service de la sécurité civile et militaire (-371.000 francs)***

La construction du centre de Couvet est terminée. Il s'agit maintenant de boucler les comptes et d'établir les conventions d'utilisation et de copropriété ainsi que de mettre en place un concept de gestion et d'exploitation du complexe.

Pour le reste, le budget 2003 est largement influencé par l'intégration de l'office de la taxe d'exemption de l'obligation de servir qui sera transféré du Département des finances et des affaires sociales au Département de la justice, de la santé et de la sécurité au 1<sup>er</sup> janvier 2003.

### **3.2.4. Décision de la commission plénière**

La commission plénière, majoritairement, approuve l'analyse de la sous-commission en ce qui concerne l'évolution du personnel.

Elle accepte la proposition de la sous-commission de surseoir à la création d'un poste de médiateur (Ombudsman) par 8 voix contre 4 et 2 abstentions.

Elle décide donc de ne pas faire figurer au budget 2003 la somme de 125.000 francs prévue pour la création de ce poste. Elle attend d'être en possession d'un rapport à ce sujet avant de se prononcer à nouveau.

### **3.3. Département des finances et des affaires sociales**

La sous-commission de gestion et des finances du Département des finances et des affaires sociales a siégé le 2 octobre 2002 en présence de M<sup>me</sup> Sylvie Perrinjaquet, conseillère d'Etat, cheffe du département. Elle a pu compter sur la présence active du chef du service financier et du secrétaire général pour l'examen du budget du département.

Le chancelier d'Etat et la secrétaire générale de la chancellerie ont participé à l'examen du budget des Autorités.

La sous-commission relève la disponibilité des intervenants et a apprécié la précision des échanges. Elle remercie les participants pour leur efficace concours.

La sous-commission a dû glisser avec peine dans la période laissée à l'examen du budget une séance de travail. Elle regrette que le temps soit toujours compté en pareil cas en raison d'une planification trop stricte.

### **3.3.1. Discussion générale**

#### ***Comptes de l'Etat pour l'exercice 2002***

La sous-commission souhaite connaître les perspectives des comptes 2002 de l'Etat, car selon certaines informations, ceux-ci présenteraient un déficit évalué à 91,3 millions de francs à ce jour, alors que le budget 2002 prévoyait 37,3 millions de francs.

Le Conseil d'Etat précise qu'effectivement le résultat déficitaire des comptes 2002 sera plus élevé que le budget 2002 ne le prévoyait. Cela est principalement dû au fait que les recettes des personnes morales sont en nette diminution et que les charges de la santé ont fortement augmenté. A cela, il faut ajouter les mesures découlant de l'arrêt du Tribunal fédéral au sujet de la prise en charge d'une partie des coûts découlant de l'hospitalisation des patients privés et demi-privés.

Le Conseil d'Etat a pris plusieurs mesures pour remédier dans l'urgence – avant fin 2002 – à cette situation.

Ces mesures peuvent être résumées ainsi :

- application d'un délai de carence de 3 mois pour les postes à repourvoir ;
- entrée en fonction des nouveaux postes prévus au plus tôt le 1<sup>er</sup> avril 2003 ;
- blocage des demandes de crédits supplémentaires ;
- blocage de divers projets (déménagement, demande de mobilier, etc.) ;
- prise de contact par le service de l'action sociale avec les institutions afin qu'elles freinent leurs projets et cherchent des économies avant le 31 décembre 2002 ;
- prise de contact dans le domaine de la santé avec les hôpitaux et les homes dans le même but que ci-devant.

Le service financier pondère le chiffre avancé de 91,3 millions de francs de déficit en précisant qu'il s'agit d'un chiffre de travail émanant des services de l'administration et établi il y a plusieurs semaines. Il s'agissait d'estimer le déficit probable à fin décembre 2002. Depuis lors, les estimations des rentrées fiscales des personnes morales ont été affinées, se sont avérées meilleures et à ce jour le résultat final des comptes peut être d'ores et déjà estimé comme moins mauvais.

#### ***Budget de l'Etat pour l'exercice 2003***

Dans les grandes lignes, le budget 2003 – par comparaison avec le budget 2002 et les comptes 2001 – se présente de la manière suivante :

	Budget 2003	Budget 2002	Comptes 2001
	En millions de francs		
– Excédent de charges du compte de fonctionnement . . . (budget 2003: 51,7 + 9,3 = 61,0)	54,1	37,3	18,8
– Investissements nets . . . . .	85,4	89,2	108,0
– Insuffisance de financement . .	61,0	43,8	32,0

Le Conseil d'Etat précise qu'il a bien entendu tenu compte des projections du résultat négatif des comptes 2002 pour l'élaboration du budget 2003. Il ajoute également que la reprise économique que tout le monde attendait pour 2002 se fait toujours attendre... et qu'au mieux elle se ferait ressentir au 2<sup>e</sup> semestre 2003.

**Il précise également que par rapport à la version examinée, le budget sera péjoré de 9,3 millions de francs suite à l'acceptation par le Grand Conseil de l'entrée en vigueur de la loi instituant un impôt sur les successions et sur les donations entre vifs au 1<sup>er</sup> janvier 2003.**

Il s'agit donc de retenir le chiffre de 54,1 millions de francs de déficit. Il souligne aussi que globalement les investissements sont en baisse, car plusieurs projets ont été abandonnés.

La diminution des amortissements attire l'attention de la sous-commission. Elle prend note que cette situation n'est pas due à une baisse du taux, mais au fait que plusieurs projets touchent à leur fin.

Le Conseil d'Etat a surtout maintenu certaines mesures contenues dans le projet de plan financier et programme de législature. Parmi celles qui n'ont pas été retenues figurent par contre la modification de l'impôt sur les frontaliers et la diminution des subsides en matière de caisses-maladie.

Le Conseil d'Etat a aussi décidé de proposer au Grand Conseil :

- la suspension temporaire et partielle de l'attribution au fonds des routes communales ;
- la suspension temporaire de l'attribution au fonds d'aide aux communes ;
- la prorogation de la modification temporaire du financement de la Caisse de pensions de l'Etat ;
- la répartition canton/communes pour le dossier drogue: 60%-40% comme pour l'ensemble du système santé.

La sous-commission s'intéresse de savoir ce qu'il advient des mesures figurant dans la planification financière pour l'action sociale. Le Conseil d'Etat précise qu'il les examinera et décidera prochainement pour une entrée en vigueur vraisemblable au 1<sup>er</sup> janvier 2003, mais il rappelle que ces mesures n'auront des incidences sur le budget de l'Etat qu'en 2004.

### **3.3.2. Généralités**

#### ***Personnel dans le budget 2003***

La sous-commission attend quelques explications concernant les 15,4 postes demandés au budget 2003 pour le Département des finances et des affaires sociales. Le Conseil d'Etat précise que plusieurs postes concernent des services généraux utiles à l'ensemble du fonctionnement de l'Etat et qu'ils chargent le budget du département. C'est le cas pour l'intendance des bâtiments et le service juridique où un adjoint au chef de service est indispensable, le chef de service étant sollicité par tous les départements. Il en va de même et dans les mêmes proportions au service financier.

En ce qui concerne le service de l'action sociale, un adjoint est demandé pour l'office des établissements spécialisés. En effet, il est prévu que cet office se transforme en service, ceci afin de permettre au chef du service de l'action sociale d'assumer toutes les tâches de recherches, d'études et de représentations que ses fonctions exigent.

Il est rappelé que les postes concernant les services généraux à disposition de tous les départements doivent être agréés de manière concertée par le Conseil d'Etat.

La sous-commission s'interroge au sujet du nombre de postes souhaités par l'ensemble des départements. Si l'ensemble de l'Etat doit être proportionnellement doté, la situation est très préoccupante.

Le Conseil d'Etat répond que s'il veut pouvoir dénicher des solutions d'économies, il est nécessaire de renforcer d'abord certains services. Ce personnel à disposition est indispensable pour mener à bien les réorganisations souhaitées. Le Conseil d'Etat rappelle aussi que la chasse aux « doublons » ou « doublets » au sein de l'administration, mais aussi avec la fonction publique des villes, doit se poursuivre et s'intensifier. Ces mesures nécessitent des forces de réflexion et d'organisation.

Un sous-commissaire souligne combien le service des communes apparaît comme sous-doté au regard des missions qu'il doit accomplir.

Le secrétaire général relève que le canton de Neuchâtel est peu doté en effectif par rapport au nombre toujours plus croissant de missions. En comparaison intercantonale, l'administration neuchâteloise est une administration svelte ! Depuis 20 ans, les tâches et les missions confiées à l'Etat, de même que la densité législative et réglementaire, n'ont fait que croître de manière exponentielle. Cela bien sûr, n'est pas sans incidence sur le personnel.

#### ***Budget 2003***

La sous-commission se plaît à relever que le Département des finances et des affaires sociales présente un budget particulièrement constant, à l'exception de l'action sociale. Elle souligne la qualité et le nombre des informations contenues dans les « remarques au budget ». Elle invite le

lecteur à s'y référer systématiquement, car elle s'abstient de redonner inutilement ci-après les explications très complètes qui y figurent.

La sous-commission souligne qu'à la lecture du tableau « Charges brutes par département », on constate que le budget du Département des finances et des affaires sociales augmente de 3,8%, ce qui correspond à une augmentation de 5,9% entre les comptes 2001 et le budget 2003. Les « charges nettes » sont par contre moins lourdes que précédemment. Cependant, un sous-commissaire remarque que les charges (+ 6,8%) augmentent toujours plus fortement que les revenus (+ 6,3%).

### **3.3.3. Examen de détail**

#### ***Secrétariat général***

La sous-commission prend acte de l'intention du secrétaire général d'avoir recours à des audits.

#### ***Service financier***

##### *301000, Traitements du personnel*

Il s'agit de 4,5 postes supplémentaires qui comprennent 1 économiste, 1,5 poste pour la perception de l'impôt à la source (transfert du service des contributions), 1 poste pour l'office des passeports et 1 poste enregistré précédemment comme mandat limité (301020, Salaires mandats limités).

##### *310300, Passeports*

Les émoluments pour les passeports et les cartes d'identité seront perçus dès 2003 par les communes. L'Etat facturera sa part et celle de la Confédération, puis reversera la part due à la Confédération. Par contre, la répartition canton/communes n'est à ce jour pas encore connue ! Elle devra faire l'objet d'une négociation.

##### *318335, Impôts communaux*

L'estimation pour le budget 2002 était vraisemblablement surévaluée après la diminution du taux de l'impôt foncier dans la loi fiscale (LCdir), du 21 mars 2000.

##### *329800, Intérêts dus aux contribuables*

Il s'agit d'intérêts rémunérateurs et compensatoires prévus par la LCdir, du 21 mars 2000. Cette rubrique figurait précédemment au service des contributions.

##### *330300, Remises et non-valeurs fiscales*

Cette diminution est principalement due au nombre moins élevé de dossiers issus des années 1990 et de taxations provisoires. Cette rubrique figurait précédemment au service des contributions.

### *390710, Attribution au fonds d'aide aux communes*

Le Conseil d'Etat a décidé de suspendre temporairement cette attribution – qui se montait à 3.150.000 francs en 2002 – et ceci pour deux ans. La fortune du fonds a été jugée suffisante pour faire face aux demandes actuellement peu nombreuses. Cette rubrique figurait précédemment au service des communes.

### *440340, Part au bénéfice de la BNS (Augmentation du montant réparti de 1,5 à 2,5 milliards de francs)*

Il est à noter qu'après la votation fédérale de septembre 2002, la question de la répartition du bénéfice de la vente des excédents d'or de la BNS n'est pas encore tranchée! Le Conseil d'Etat semble souhaiter une stricte application des principes constitutionnels: 1/3 à la Confédération et 2/3 aux cantons. Les services financiers penchent pour un versement unique qui pourrait se monter à 200 millions de francs en lieu et place de versements annuels qui ne se monteraient même pas au montant de la différence 2002-2003... Le versement unique aurait l'avantage de permettre un remboursement non négligeable de la dette.

## **Service des contributions**

### *301000, Traitements du personnel*

Trois postes supplémentaires d'experts sont incorporés pour renforcer la lutte contre la fraude fiscale. Un poste et demi de collaborateur administratif est par contre transféré au service financier.

### *400300, Impôt direct, personnes physiques*

Ce compte est en augmentation de 20 millions de francs par rapport au montant prévisible de 2002. En pour-cent, l'augmentation est de 4,8%. Le secrétaire général précise encore que ce pourcentage tient compte d'un effet de 3% dû au changement de système (passage au postnumerando). Le solde, soit 1,8%, est une estimation de croissance des revenus. Dans les communes, le service financier propose une augmentation de 6,2% des comptes 2001 au budget 2003. Le secrétariat général confirme ce rapport de 6% environ pour cette période.

### *401300, Impôt direct, personnes morales*

Le chiffre avancé se situe à 3 millions de francs au-dessus du résultat prévisible de 2002, soit une augmentation – comptes présumés 2002 - budget 2003 – de 3,5%, mais surtout ce qui confirme le chiffre de 85 millions de francs pour 2002, au lieu des 105 millions de francs budgétisés.



#### *439000, Contributions de tiers*

La sous-commission note au passage l'introduction d'un montant nettement majoré par rapport au budget 2002. Il s'agit du nouvel émolument pour l'octroi des prolongations du délai de retour des déclarations d'impôt.

**Un commissaire souligne surtout qu'au compte 405300, Emoluments de dévolution d'hérédité, le montant sera péjoré de 9,3 millions de francs, la nouvelle loi entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2003.**

#### ***Service juridique***

Les nouveaux postes demandés au service juridique se justifient par le nombre croissant de missions transmises à ce service par les autres départements.

#### ***Service des ressources humaines***

L'augmentation des postes s'explique par la mise au concours de deux nouveaux postes: poste partiel pour les apprentis (réforme des apprentis-sages) et par un demi-poste pour un chargé de sécurité en application des directives fédérales en collaboration avec l'Université et d'autres cantons romands.

#### *309300, Frais, recherche de personnel*

Le taux de rotation au sein du personnel de l'Etat explique cette augmentation de rubrique.

#### *318000, Mandats, expertises, études*

Lors de la mise au concours de postes de cadres, il n'est pas rare de devoir faire appel à des compétences spécialisées pour la sélection. Il est alors fait appel par exemple au Centre de bilan et de préparation à la validation des acquis (CBVA, service parapublic) pour établir un bilan des deux ou trois candidats restants. Ces dispositions sont une aide précieuse à la décision. Ce budget a régulièrement été insuffisant ces dernières années suite au nombre de mises au concours.

#### ***Service du traitement de l'information***

La sous-commission se préoccupe de savoir si tous les services sont déjà équipés d'écrans plats!

Le Conseil d'Etat répond qu'effectivement à Tivoli – mais à Tivoli seulement –, l'installation d'écrans plats a été indispensable pour protéger les utilisateurs des vibrations d'image dues à la présence de la voie CFF derrière le bâtiment! Pour les autres services, l'introduction des écrans plats – à coût égal – ne se fera qu'au moment des nécessités de remplacement des appareils.

Des écrans plats équiperont aussi dès cet automne les classes bénéficiant du programme « informatique à l'école ».

La sous-commission remarque que ce service semble aussi se développer d'une manière régulière, jugée excessive par certains, mais au compte 301000, Traitements du personnel, il est précisé qu'il s'agit du transfert de deux personnes du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles.

### ***Service de l'intendance des bâtiments***

La sous-commission a eu récemment l'occasion de s'entretenir avec l'architecte cantonal et souligne la recherche d'une meilleure maîtrise des différents postes, notamment ceux relevant de l'entretien général des bâtiments.

### ***Entretien et exploitation des bâtiments***

#### *314020, Aménagements de locaux*

L'augmentation est due aux nombreux transferts de services prévus. La sous-commission a rencontré l'architecte cantonal intégrant des bâtiments de l'Etat. Elle a étudié le fonctionnement de la CLA (commission du logement de l'administration) présidée par l'architecte cantonal et a pris acte du fait que la CLA prépare un rapport détaillé qui devrait être prochainement à disposition de la commission.

#### *318350, Nettoyage*

Cette augmentation est due aux nouveaux locaux et bâtiments dont est chargé le service et qu'il faut entretenir: Centre régional et centre cantonal de protection civile (CSPC) Couvet, Laténium Hauterive, service du traitement de l'information (STI) Draizes Neuchâtel.

La solution qui consiste à ne pas nettoyer les locaux tous les jours a été évoquée. Une analyse plus précise doit être conduite pour savoir si l'intervention d'une entreprise est moins coûteuse que l'engagement d'un concierge. Sur certains sites, il est impossible de confier ces travaux à une entreprise qui ne viendrait que le soir. Le concierge occupe aussi un rôle d'intendant dans de nombreux bâtiments.

### ***Gérance des immeubles***

#### *316000, Loyers de locaux*

Tous les loyers des locaux figurant dans les services ont été transférés, avec effet rétroactif en 2002, au service de la gérance des immeubles.

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

La sous-commission souhaite savoir sous quelle rubrique figurera la participation des communes aux frais engendrés par la lutte contre la drogue, charge transférée de la Confédération aux cantons et répartie par l'Etat sur

les communes selon la répartition en vigueur dans le domaine de la santé 60%-40%. On apprend que la part communale figurera sous la rubrique « subventions acquises ». Un nouveau compte sera ouvert.

### *318310, Programmes d'insertion*

La sous-commission est satisfaite que les promesses faites aient été tenues et que le montant de 1 million de francs soit inscrit au budget.

### *365800, Subsidés organismes et institut. privées*

La sous-commission souhaite avoir plus d'explications concernant les contrats de prestations. L'Etat semble développer dans certains cas des contrats de prestations, ce qui rencontre l'approbation des institutions bénéficiaires. On se demande pourquoi les contrats de prestations ne sont pas systématiquement développés. Le Conseil d'Etat va prochainement approfondir cette question et apporter une réponse détaillée.

### *366300, Charges d'aide matérielle*

La sous-commission pense que le montant pourrait s'avérer un peu faible. Selon certains calculs, 1 million de francs pourrait manquer.

### *390310, Placements maison d'éducation au travail (MET)*

Le secteur des mineurs de la maison d'éducation au travail (MET La Chaux-de-Fonds) a été fermé, d'où une diminution importante à ce compte. Mais la sous-commission pense que ces charges doivent se retrouver ailleurs... Le Conseil d'Etat souligne au contraire qu'à ce chapitre une économie réelle a été réalisée. Selon lui, il n'y a pas de transferts de charges dans un autre département.

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

### *366310, Loi assurance-maladie obligatoire*

La somme portée au budget garantit le subventionnement complet de la Confédération. La sous-commission salue le respect de cet objectif, car le citoyen-contribuable, bénéficiaire régulier de ces allègements en a bien besoin. L'un des sous-commissaires regrette par contre que la question n'ait pas été débattue. La question qui se pose est celle de savoir pourquoi les autres cantons ne font pas tous un effort semblable.

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

### *301000, Traitements du personnel*

L'augmentation est due à l'engagement au service des mineurs et des tutelles (SMT) d'une conseillère éducative à temps partiel pour l'élaboration et la mise en place des structures d'accueil de la petite enfance. Une subvention

disparaît au Département de l'instruction publique et des affaires culturelles ; l'opération est neutre pour l'administration dans son ensemble.

### **Service médico-social**

Le Conseil d'Etat renseigne la sous-commission sur le fait qu'un groupe de travail a été créé pour envisager l'intégration du service médico-social à la future « Fondation des dépendances », organisme regroupant en une entité privée subventionnée par l'Etat les services spécialisés dans la lutte contre les addictions (alcool, drogue, mais aussi plus tard tabac, jeux et autres dépendances). La sous-commission salue cette initiative dont la concrétisation se faisait attendre.

### **Service des communes**

#### *390710, Attribution au fonds d'aide aux communes*

Le Conseil d'Etat a décidé de proposer la suspension de cette attribution au fonds d'aide aux communes ; la fortune du fonds est suffisante pour l'usage requis actuellement.

La sous-commission attire l'attention du Conseil d'Etat sur la dotation de ce service. L'actuel juriste chef du service est abondamment sollicité par l'administration cantonale d'une part, mais par les administrations communales ou les conseillers communaux eux-mêmes d'autre part. On est en droit de se demander comment un homme assisté d'un seul adjoint peut assumer de telles tâches.

### **3.3.4. Budget des investissements**

Le Conseil d'Etat informe la sous-commission que plusieurs projets ont été retirés du compte des investissements dépendant du département pour 2003. Il s'agit de :

- Château de Môtiers – réfection,
- Prisons de Neuchâtel – réaffectation,
- Interflex (étude sur la flexibilisation du temps de travail au sein de l'administration) – réaffectation.

La sous-commission s'intéresse au dossier de la Ferme Robert. Le Conseil d'Etat l'informe que le dossier avance doucement. La gérance des immeubles est chargée de la vente de l'immeuble. Le bâtiment devrait rester un site touristique et ne pourra pas devenir une résidence pour un particulier. Cette situation a été soumise aux exécutifs de Noiraigue et de Gorgier, les deux communes concernées par ce site partagé sur deux communes n'appartenant pas au même district ! La sous-commission souhaite qu'au minimum une clause qui garantirait ces intentions soit incluse dans le contrat de vente et vraisemblablement inscrite au registre foncier. Le service juridique doit s'en assurer.

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

Pour la phase budgétaire 2003, la sous-commission du Département de la gestion du territoire a siégé à deux reprises, les 5 septembre et 1<sup>er</sup> octobre 2002. Dans sa séance du 5 septembre, elle a examiné avec M. Pierre Hirschy, chef du département, et le secrétaire général, les diverses dispositions envisagées dans le but de présenter un budget acceptable.

#### **3.4.1. Séance du 5 septembre 2002**

##### ***Examen des mesures d'assainissement, appréciation globale***

Selon l'appréciation générale brossée par le chef du département, le Conseil d'Etat a de grandes difficultés à atteindre l'objectif budgétaire fixé dans la planification financière, soit un déficit de 57 millions de francs pour 2003.

##### ***Compte de fonctionnement***

Outres les mesures relevant du département proposées en date du 14 mars 2002, lors de l'établissement du programme de législature et prévoyant des diminutions de dépenses de l'ordre de 625.000 francs, le chef du département propose diverses mesures selon détail sur tableau annexé pour un total net de 4.132.500 francs.

##### ***Compte des investissements***

La réduction des investissements proposée porte sur un montant net de 480.000 francs, selon détail annexé. Un réexamen des investissements sera encore nécessaire.

##### ***Effectif des collaborateurs***

Le budget 2003 du département prévoit une augmentation de **cinq unités** réparties comme suit :

- 2,5 EPT (équivalent plein temps) au service de l'aménagement du territoire ;
- 1,0 EPT au service de la faune ;
- 0,5 EPT à l'office des transports ;
- 1,0 EPT à définir.

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

Les problèmes rencontrés au SAT sont récurrents. L'augmentation du nombre de collaborateurs de 2,5 unités, liée en partie aux travaux supplémentaires pour la mise en place du RUN, ne permettra certainement pas de résoudre toutes les difficultés.

Le renforcement du SAT par 2,5 nouveaux collaborateurs devrait réduire le nombre de mandats, d'expertises et d'études confiés à des bureaux privés pour un montant estimé à 400.000 francs. Cette somme est comprise dans les mesures d'économies apportées au compte de fonctionnement.

Considérant:

- les remarques et problèmes du SAT,
- la demande d'augmenter le nombre de collaborateurs,
- le dépôt de la motion populaire du comité « Motion populaire SAT », 02.137, du 12 juillet 2002, Fonctionnement du service cantonal de l'aménagement du territoire,

la sous-commission du Département de la gestion du territoire a décidé de consacrer une demi-journée à l'examen approfondi de la situation. La date retenue est le 6 février 2003. A cette occasion, elle analysera également les possibilités de synergies avec d'autres services du département, par exemple les mensurations cadastrales, ou des services d'autres départements, par exemple le registre foncier (Département de la justice, de la santé et de la sécurité).

Le président de la sous-commission va écrire à M. Jacques Balmer, premier signataire de la motion populaire, pour lui demander de lui fournir un dossier complet et détaillé des dysfonctionnements relevés dans le texte de la motion.

### ***Piscicultures***

Le canton exploite deux piscicultures. Suite à la retraite de M. Jean-François Wyss, responsable de Môtiers, des difficultés sont apparues avec son remplaçant.

Une réorganisation, avec à la clé une augmentation d'une unité de personne, s'est avérée indispensable pour assurer une exploitation satisfaisante des deux piscicultures.

La sous-commission souhaite connaître le compte d'exploitation des piscicultures cantonales. Ces chiffres sont actuellement englobés dans les comptes du service de la faune.

Une visite de ce secteur est également agendée pour 2003.

### ***Parc de véhicules***

Le Département de la gestion du territoire gère la totalité du parc de véhicules des services de l'Etat. Le financement des véhicules légers est assuré par le budget de fonctionnement. La politique générale et les directives vont dans le sens d'acheter des véhicules plus légers et plus petits, c'est-à-dire moins coûteux à l'achat et à l'entretien.

L'achat et le remplacement de véhicules lourds, pour l'entretien des routes par exemple, font périodiquement l'objet de demandes de crédits d'investissement au Grand Conseil.

### ***Investissements***

Il est dans l'intention du chef du département de présenter au Grand Conseil les demandes de crédits suivantes :

- **6 millions de francs destinés à l'achat et au remplacement de véhicules lourds ;**
- **6 millions de francs destinés à l'aménagement d'un passage inférieur pour piétons à Peseux et à la réfection de trois tronçons routiers en piteux état, dont la route des Gorges du Seyon.**

Avant d'envisager l'achat de nouveaux véhicules lourds, un des commissaires rappelle sa demande antérieure d'étudier la possibilité de confier certains travaux à des entreprises privées. De même, une analyse doit être faite sur la possibilité d'un usage commun de certains véhicules spéciaux avec les villes.

### ***Conclusions***

Les membres de la sous-commission sont en principe d'accord sur les mesures d'économies proposées. Ils estiment que malgré les réductions envisagées, les services de l'Etat peuvent fonctionner correctement et à la satisfaction des citoyens. Le fonctionnement du SAT et du service de la faune fera l'objet d'un examen plus détaillé.

#### **3.4.2. Séance du 1<sup>er</sup> octobre 2002**

La séance du 1<sup>er</sup> octobre a été consacrée à l'examen du projet de budget présenté par le Département de la gestion du territoire. Précisons d'emblée qu'une partie des chiffres, notamment ceux relatifs aux charges de personnel, ne sont pas définitifs et feront encore l'objet de corrections. Cet examen a eu lieu en présence du chef du département, M. Pierre Hirschy, ainsi que de tous les chefs de services.

En préambule, nous voudrions remercier chacun pour de sa présence, pour les explications fournies et les réponses aux nombreuses questions des commissaires. Nous tenons également à les remercier de l'important travail effectué à la tête de leurs services respectifs.

### ***Généralités***

Le chef du département, dans son introduction, précise quelques principes qui ont conduit la réflexion budgétaire 2003, qui sont :

- ne pas dépasser le déficit budgétaire prévu dans la planification financière ;
- des mesures structurelles sont indispensables. Certaines sont déjà prises en compte, d'autres sont à venir ;

- les recettes fiscales 2002 des personnes morales seront inférieures d'environ 20 millions de francs ;
- des charges supplémentaires de 16 millions de francs grèvent les comptes 2002 ;
- il faut prendre conscience que les activités de l'Etat vont se ressentir des coupes budgétaires ;
- par rapport à la planification financière, le total des investissements est réduit de 4 millions.

Pour le Département de la gestion du territoire, les buts fixés dans les objectifs sont atteints. Les charges brutes progressent de 4,3% par rapport aux comptes 2001 alors que les charges nettes sont en régression de 2,1%.

Considérant la situation 2002, le Conseil d'Etat a déjà pris un certain nombre de mesures tendant à diminuer l'excédent des charges. Ces mesures sont :

- blocage des dépenses dans le secteur biens, services et marchandises ;
- pas de crédits complémentaires ou supplémentaires ;
- délai de carence de trois mois pour tout poste à repourvoir ;
- réduction des subventions aux institutions sociales et de santé ;
- remise en question de tout projet.

Le chef de département fait part à la sous-commission qu'un certain climat de découragement et de lassitude semble régner dans ses services à l'annonce de toutes ces mesures et restrictions, peu populaires mais indispensables, qu'elles soient immédiates ou prévues au budget 2003.

A l'écoute des chefs des services en cours de séance, les commissaires ont l'impression que l'état d'esprit décrit ci-devant n'est pas aussi difficile. Au contraire, nous relevons chez chaque chef de service la volonté de remplir sa mission en exploitant au mieux les moyens à disposition.

### ***Loyers des locaux***

A la lecture du budget, nous constatons que les **loyers des locaux (compte 316000)** ne sont plus imputés aux services, ce qui, de l'avis des commissaires, fausse le résultat individuel de chaque service. Nous nous étonnons de cette manière de procéder qui va à l'encontre des principes du système GESPA.

### ***Augmentation des effectifs***

Plusieurs demandes des services d'augmenter le nombre de collaborateurs ont été partiellement ou entièrement refusées. La sous-commission souhaite une évaluation du Conseil d'Etat quant aux conséquences de ces refus sur les prestations des services.

### ***Formation***

Les commissaires demandent quelles sont les mesures prises au sein du département pour favoriser la formation duale. Le département forme un



certain nombre d'apprentis. Un effort est en cours dans le but de mettre davantage de places d'apprentissage à disposition. La difficulté réside dans la spécialisation de certains services qui ne sont pas à même d'assurer aux apprentis une formation suffisamment large. Il manque parfois aussi le temps qui devrait être consacré à la formation des apprentis.

### ***Frais de déplacements***

Pour l'ensemble du département, les frais de déplacements au budget 2003 sont en augmentation de 16,5% par rapport aux comptes 2001, passant de 541.000 francs à 630.500 francs.

Les commissaires s'interrogent sur l'ampleur de ces chiffres d'une part et sur leur évolution d'autre part. Ils souhaitent une maîtrise et un contrôle plus strict.

L'augmentation est partiellement justifiée par les éléments ci-après :

- augmentation de 0,65 à 0,67 centimes de l'indemnité kilométrique ;
- augmentation des tarifs des CFF ;
- augmentation du nombre de déplacements liés à une collaboration intercantonale accrue.

Les principes définis pour la gestion des déplacements sont actuellement les suivants :

- restriction absolue pour les déplacements à l'étranger ;
- déplacements hors canton en train, éventuellement groupés en voiture ;
- utilisation de cartes journalières CFF.

Précisons encore que les frais de déplacements effectués au moyen des voitures de service **ne sont pas comptabilisés sous cette rubrique.**

### **3.4.3. Examen de détail**

#### ***Secrétariat général***

D'une manière générale, le déroulement du travail est satisfaisant et la dotation en personnel suffisante.

#### *300000, Commissions*

Le secrétaire général assure la présidence de la commission cantonale de gestion des déchets, nouvellement créée, ce qui justifie l'augmentation de 6000 francs de ce compte, représentant l'indemnisation des membres de la commission.

#### ***Office des transports***

#### *301000, Traitements du personnel*

Un poste d'ingénieur en transports est créé.

*318000, Mandats, expertises, études*

Réduction de 50.000 francs en partie liée à l'engagement d'un ingénieur en transports. Le chef de l'office des transports estime que cette diminution entraînera néanmoins des retards de certains travaux.

*364400, Subventions accordées aux entreprises de transports*

L'augmentation de 300.000 francs portée au budget 2003 en comparaison au budget 2002 est nécessaire pour la stabilisation de l'offre en transports publics et ne représente pas une amélioration de l'offre.

A ce stade s'engage une discussion sur le rôle de l'Etat et ses moyens pour harmoniser la politique de transport des villes et, en particulier leur politique d'investissements. Selon les dispositions légales, le canton doit prendre en charge le tiers du déficit des compagnies de transports urbains. Ces compagnies sont constituées en sociétés anonymes au sein desquelles le Conseil d'Etat siège avec deux représentants qui peuvent influencer les décisions mais qui ne sont pas majoritaires. Le choix des investissements ayant une incidence directe sur le déficit, donc sur le montant à charge du canton, certains commissaires expriment leur préoccupation quant au peu d'influence que les représentants du canton peuvent avoir sur les décisions qui par contre ont des conséquences directes sur la participation financière.

Lorsque l'on sait que le prix d'un trolleybus articulé, sans l'infrastructure nécessaire à son exploitation, est plus du double de celui d'un autobus articulé (1,2 million de francs contre 550.000 francs), les commissaires précités souhaitent que les représentants cantonaux s'engagent dans l'élaboration d'une politique des transports coordonnée entre le canton et les villes dans le but d'une meilleure maîtrise des investissements.

***Service des ponts et chaussées, Entretien et correction des routes, Economie des eaux***

En préambule, l'ingénieur cantonal déplore, après cinq années d'activité à la tête de ce service, de n'avoir pas atteint, faute de moyens financiers, son objectif consistant à l'amélioration du degré d'entretien du réseau routier cantonal.

Il s'agit d'un problème récurrent ayant déjà fait l'objet de remarques lors de précédents rapports de la sous-commission. Ainsi que nous l'avions déjà relevé, la somme de 2 millions de francs inscrite au compte 314410, Entretien des routes et ouvrages d'art, est largement insuffisante à la maintenance du réseau routier cantonal qui continue ainsi à se dégrader.

A l'un des commissaires qui préconise de modérer les investissements routiers au profit de l'entretien, le Conseil d'Etat répond que si l'entretien est important, la construction de nouveaux tronçons n'est pas seulement

nécessaire mais qu'elle contribue également à la sécurité. A titre d'exemple, le chef du département cite la réfection du tronçon Rochefort - Fretereules qui, depuis sa mise en service, n'a enregistré aucun accident alors que précédemment ce n'était pas moins d'un accident par semaine, souvent grave, qui y était enregistré. A l'heure où les instances fédérales veulent introduire en matière de circulation routière le risque zéro, cette notion de sécurité n'est pas sans importance.

Un autre souci du chef du service des ponts et chaussées est celui du renouvellement du parc des véhicules d'entretien. Il était prévu que le Département de la gestion du territoire présente au Grand Conseil cette année encore une demande de crédit de 6 millions francs destinée au remplacement de véhicules usagés. Pour des raisons financières, cette demande est reportée. Le chef du service des ponts et chaussées informe que les pannes sont toujours plus fréquentes et que pour certains véhicules les pièces de rechange ne sont plus disponibles.

Les mesures d'économies prévues au budget 2003 portent sur :

- la suppression du déneigement de quelques axes secondaires ;
- l'espacement de la réfection de la signalisation routière et du marquage des routes ;
- l'espacement de l'entretien des plantations.

Deux commissaires estiment qu'il doit être renoncé aux économies en matière de marquage des routes pour tenir compte des risques pour la sécurité routière et de la faible économie que cela engendrerait.

Le Conseil d'Etat estime que les conséquences de ces mesures sont supportables pour l'utilisateur. Il prendra toutes les précautions pour assurer la sécurité. Une information du public est prévue.

#### *440400, Part aux droits sur les carburants*

L'attribution de la Confédération est en diminution de 542.000 francs.

#### *313010, Carburants, 313020, Lubrifiants*

L'augmentation du budget de ces deux comptes par rapport aux charges 2001 s'explique par une augmentation du prix des carburants et des lubrifiants ainsi que par un plus grand nombre de kilomètres parcourus en raison de la mise en exploitation de nouveaux tronçons routiers.

#### *318090, Taxes téléphones et natel*

Une augmentation de 63 % par rapport aux comptes 2001 est justifiée par l'achat et la mise en service de natels destinés au service de piquet (solution transitoire dans l'attente de l'équipement radio sur le réseau cantonal).

*319800, Autres frais divers*

Ce compte présente une augmentation de 100% par rapport aux comptes 2001. Le budget est établi sur la base d'une moyenne pondérée des dépenses des cinq dernières années. Même s'il s'agit d'une petite somme, la commission ne peut approuver cette méthode.

**Service de protection de l'environnement***301020, Salaires mandats limités*

L'augmentation de 44.000 francs par rapport au budget 2002 est expliquée par l'engagement à mi-temps d'un aide-exploitant, pour une durée de deux à trois ans, actif sur les places de rassemblement des véhicules usagés. Ce salaire est couvert par les économies réalisées en réduisant les travaux confiés à des tiers.

*311000, Machines, mobilier et équipement*

Remplacement de divers appareils de laboratoire, achat d'un appareil de mesure du rayonnement non ionisant.

*318000, Mandats, expertises, études*

Une somme de 300.000 francs est consacrée aux frais engendrés par l'établissement du cadastre des sites pollués.

*434800, Prestations de services diverses*

L'augmentation de plus de 100.000 francs par rapport au budget 2002 s'explique par une facturation systématique de toutes les prestations de tiers et une adaptation de certains tarifs.

**Service de l'énergie**

Suite au refus par le peuple de la loi sur le marché de l'électricité (LME), le service de l'énergie peut renoncer à l'engagement d'un ingénieur, initialement prévu au budget.

*301030, Salaires à charge de tiers*

Il s'agit de prestations fournies pour le compte de la Confédération. Le remboursement est comptabilisé sous le compte 450800, Dédommagements de la Confédération.

**Service de l'aménagement du territoire**

L'augmentation constante des exigences légales ainsi que les travaux liés au RUN ont contraint le Conseil d'Etat à accorder une augmentation de la dotation en personnel de l'ordre de 2,5 unités.

La sous-commission, vu l'augmentation du nombre de collaborateurs, vu les difficultés exprimées à maintes reprises par le chef du service, vu la motion populaire du Comité « Motion populaire SAT », signée par M. Jacques Balmer et 142 cosignataires demandant au Conseil d'Etat d'améliorer le fonctionnement du SAT, va consacrer en février 2003 une séance à l'analyse de ce service et des propositions d'améliorations.

La réorganisation de ce service aura certainement des conséquences budgétaires qui feront l'objet d'un examen approfondi lors de la séance programmée.

### ***Service des mensurations cadastrales***

Le service des mensurations cadastrales est un des services pilotes du Département de la gestion du territoire pour GESPA. Les contraintes dues à cette fonction sont bien acceptées par le personnel et les avantages pour l'établissement du prix des prestations et leur facturation sont évidents.

#### *311300, Licences et logiciels*

Les investissements nécessités par la mise en œuvre du Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN) et la maintenance des logiciels et des données représentent toujours des charges importantes. Le retour sur investissements par la mise à disposition des données aux collectivités publiques et aux privés, est enregistré sous le compte 434420, Fonds des mensurations officielles.

### ***Service des forêts, Exploitation des bois***

Le chef de service estime que l'établissement du budget 2003 est fait sur une situation normalisée, après les années « Lothar ».

Une amélioration du produit d'exploitation par une normalisation du prix des bois est attendue.

La formation continue du personnel, en particulier dans le secteur de la sécurité au travail, porte ses fruits. Le nombre d'accidents est en régression. Cette formation sera, sinon intensifiée, du moins maintenue.

La situation sur le plan de la lutte contre le bostryche est meilleure que prévue. Les conditions atmosphériques de cet été ont été favorables à la récession des attaques de ce parasite.

### ***Office de la conservation de la nature***

Initialement prévue, une augmentation de l'effectif du personnel n'a finalement pu être retenue.

Selon le chef de l'office, ce refus aura pour conséquence que certaines prestations ne pourront pas être effectuées. Au Conseil d'Etat d'en évaluer les effets.

## **Service de la faune**

### *314400, Entretien des berges et cours d'eau*

Considérant les événements météorologiques survenus ces derniers mois, tant en Suisse qu'à l'étranger, et les importantes inondations qui en ont été les conséquences, les commissaires souhaitent être rassurés quant aux dispositions prises dans notre canton.

Il nous est répondu que les endroits à risques sont sous surveillance. D'autres font ou feront l'objet d'études et de mesures adéquates.

Actuellement les études sont terminées pour les territoires de la commune de Boudry et de celle du Locle. En 2003, trois communes du Val-de-Travers seront également soumises à examen.

Le Conseil d'Etat nous informe qu'un rapport sollicitant un crédit de 3,2 millions de francs, dont à déduire 2 millions de subventions fédérales, destiné à l'aménagement des rives en Basse-Areuse, sera présenté au Grand Conseil.

#### **3.4.4 Comptes des investissements**

Le résumé des investissements nets du département (subventions déduites) pour 2003 s'établit comme suit:

	<i>Budget 2003</i>	<i>Budget 2002</i>
	En millions de francs	
– Crédits accordés, en cours de réalisation . . .	41,4	41,6
– Crédits à solliciter relevant du Grand Conseil	4,7	0,8
– Crédit à solliciter relevant du Conseil d'Etat	1,2	1,2
<b>Total</b> .....	<b>47,3</b>	<b>43,6</b>

#### **3.4.5. Remarque de la commission plénière**

En ce qui concerne l'effectif des collaborateurs, la commission prend note du fait que le Conseil d'Etat renonce au poste « à définir », non encore défini. Le budget 2003 du département prévoit donc une augmentation de 4 unités et non de 5 unités de personnel.

### **3.5. Département de l'économie publique**

La sous-commission a siégé le 3 octobre 2002 pour l'examen du budget, en présence de M. Bernard Soguel, conseiller d'Etat, chef du département, du secrétaire général et de la secrétaire-comptable du département. A tour de rôle, les chefs-fes de services du département ont participé à ces entretiens.

Nous remercions le chef du département, ainsi que ses collaborateurs, de toutes les explications fournies et des réponses données aux questions des commissaires.

### 3.5.1. Examen du budget 2003

#### *Remarques générales*

La sous-commission a pris connaissance de la version définitive du budget 2003 que le Conseil d'Etat présentera au Grand Conseil ainsi que de l'estimation du résultat probable des comptes 2002. Elle a pris acte des préoccupations du chef du département concernant la situation financière de l'Etat, ainsi que de la nécessité de ne pas compromettre la capacité du canton à générer des richesses futures en économisant dans des domaines tels que la recherche ou la promotion économique. Elle relève en particulier les risques pris en diminuant la fortune du fonds de promotion de l'économie compte tenu de l'importance des engagements pris, notamment sous forme de cautions, et des projets nouveaux qui pourraient devoir être traités en cours d'année. Elle relève enfin le fait que le budget présenté par le Conseil d'Etat présente un excédent de charges inférieur au plan financier.

Du point de vue formel, la sous-commission relève la difficulté d'opérer des comparaisons avec les budgets et les comptes précédents, compte tenu de l'importance des transferts opérés dans le cadre de la réorganisation du département, réorganisation entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Cette réorganisation relève de la volonté du Conseil d'Etat de travailler en réseau via les secrétariats généraux et concerne notamment :

- la création d'un centre financier pour le bureau du délégué aux étrangers et pour le CNIP (bureau et CNIP auparavant intégrés au secrétariat général) ;
- le transfert du contrôle du marché du travail (office de surveillance) du secrétariat général au service de l'emploi ;
- l'intégration des offices du chômage et de surveillance au service de l'emploi ;
- l'intégration de l'office de vérification en métrologie au Laboratoire cantonal ;
- l'intégration de l'office des vins et produits du terroir au service économique ;
- l'intégration de la promotion endogène au service économique suite à la suppression de N.TEC ;
- le transfert des activités liées à la promotion économique et au tourisme du secrétariat général au service économique ;
- l'intégration de l'office d'accueil des requérants d'asile au service de l'asile et des réfugiés.

Du point de vue des effectifs, la sous-commission relève que les effectifs selon dotation augmentent de 32,9 postes par rapport au budget 2002. Cette augmentation s'explique de la manière suivante :

- + 26 postes correspondent à des transferts de l'effectif hors dotation à l'effectif selon dotation (notamment +21 postes au service de l'asile et des réfugiés, +8,2 postes au CNIP, -7,5 postes à l'office du chômage). Ces postes étaient par conséquent déjà existants ;
- -0,4 poste correspond à des modifications de taux d'activité ;
- + 3 postes correspondent à des nouveaux postes créés en 2002 mais non prévus au budget (un poste de directeur au site de Cernier en lieu et place d'un mandat, un poste de responsable de la surveillance des fondations financé par une subvention fédérale, un poste de collaborateur administratif au service des étrangers) ;
- + 3,25 postes bénéficient de ressources propres.

En définitive, un seul nouveau poste à la charge de l'Etat émerge effectivement au budget en 2003, celui de collaborateur administratif au service des étrangers pour faire face à l'entrée en vigueur des accords bilatéraux. Ce poste devrait être compensé d'ici un ou deux ans par une diminution du taux d'activité du service.

Du point de vue de la gestion financière, la sous-commission note que, dès 2003, trois services du département bénéficieront, en accord avec le Département des finances et des affaires sociales, d'une plus grande marge de manœuvre sous forme d'enveloppe budgétaire par chapitre. Cette mesure permettra à ces services de s'adapter plus rapidement à l'évolution de leurs environnements respectifs et de tendre à l'équilibre financier. Il s'agit de l'Observatoire cantonal, du Site de Cernier et du CNIP.

### **3.5.2. Examen de détail**

L'examen de détail est effectué selon les secteurs suivants :

- économie et tourisme ;
- étrangers ;
- emploi ;
- consommation et agriculture.

## **Economie**

### ***Service économique***

Du point de vue budgétaire, les principaux changements touchant le service économique concernent l'intégration de l'office des vins et produits du terroir (OVPT), l'intégration de la promotion endogène suite à la suppression de N.TEC, le transfert de toutes les tâches liées à la promotion économique et au tourisme (commissions, Espace Mittelland, Tourisme Neuchâtelois, Association région d'Europe, Conférence TransJurassienne (CTJ), diverses institutions économiques) du secrétariat général dans le service économique. Ces changements sont effectifs à partir du budget 2002 ainsi que le transfert du chauffeur de l'Etat de la chancellerie au service économique.



La nouvelle structure du budget intègre la promotion économique exogène commune des cantons de Vaud et Neuchâtel (DEWS), le développement économique Neuchâtel (DEN) ainsi que le parc scientifique et technologique.

En ce qui concerne la promotion économique exogène, le durcissement de la concurrence financière et fiscale avec les autres cantons est mis en évidence. La collaboration avec le canton de Vaud a permis de renforcer la présence à l'étranger du canton de Neuchâtel. Une septantaine de projets sont actuellement suivis par le DEN. Parmi ces projets, des projets importants concernent le haut du canton et les vallées. Pour ce qui touche la promotion endogène, le service économique joue depuis le début de l'année le rôle de guichet unique.

Le service assure également la coordination pour le projet de parc scientifique et technologique. Ce projet prévoit deux sites, l'un à Neuchâtel, l'autre à La Chaux-de-Fonds. Le rapport y relatif sera inclus dans le rapport quadriennal sur l'état de l'économie que le Conseil d'Etat présentera au Grand Conseil dans le courant du premier semestre 2003.

#### *365530, Diverses institutions économiques*

Ce poste inclut les transferts de budget suivants :

- 29.400 francs : transfert du secrétariat général ;
- 278.720 francs : suppression N.TEC (dont 45.000 francs pour l'office de cautionnement mutuel, 3000 francs pour le cautionnement des femmes suisses, 230.720 francs pour le Centre CIM de Suisse occidentale).

#### *Intégration de l'office des vins et produits du terroir (OVPT)*

Les comptes de l'OVPT ayant été intégrés dans le budget du service économique (comme l'office de statistique, etc.), un système de contrôle de gestion sera mis en place, dès le début de l'année 2003, pour offrir la transparence requise.

### **Observatoire**

Du point de vue financier, l'objectif est de maintenir l'excédent de charges de l'Observatoire aux environs de 1,5 million de francs, montant correspondant au soutien de l'Etat à la recherche en la matière.

L'organisation et la coordination de la recherche neuchâteloise sont à actuellement à l'étude entre le Département de l'économie publique et le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles. Cette réflexion, qui intègre l'ensemble des organismes de recherche que compte le canton (CSEM, IMT, HES, Université, Observatoire, etc.), vise également le rapprochement avec l'EPFL.

Compte tenu de l'introduction de la comptabilité analytique à l'Observatoire (projet GESPA), différentes modifications ont été apportées à la structure du budget, notamment en matière de charges salariales (rubrique 30) et de revenus (rubrique 43).

### ***Fonds de promotion de l'économie***

En quelques années, la fortune du fonds est passée d'environ 20 millions de francs à moins de 5 millions de francs à fin 2002. En cas de coups durs (par exemple le paiement de cautions importantes) ou de projets nouveaux importants et intéressants, la fortune actuelle du fonds ne pourra probablement pas absorber les charges y relatives.

Les mesures de soutien comprennent à la fois des subsides à l'emploi, des prises en charge de loyers et des prises en charge d'intérêts. Ces mesures s'appliquent tant aux entreprises endogènes qu'exogènes. En cas de suppression dans les cinq ans d'emplois ayant bénéficié de subsides, les aides allouées sont remboursées au prorata.

### ***Fonds d'aide aux régions de montagne***

La fortune du fonds se monte à environ 5 millions de francs; elle est constituée principalement de prêts. Les liquidités se montent à seulement 1 million de francs.

## **Tourisme**

### ***Service du commerce et des patentes***

#### *410200, Etablissements publics*

Les émoluments perçus par le service progressent en 2003 en raison de l'effet décalé d'Expo.02.

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

Ces émoluments diminuent suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur le commerce itinérant fixant la validité des autorisations de un à cinq ans (actuellement trente jours).

#### *431250, Emoluments, tombolas et loteries*

Si certains cantons, comme Fribourg, autorisent les gains en argent, Neuchâtel, conformément à la législation fédérale, les interdit. Le règlement des loteries et tombolas a d'ailleurs été revu dans le sens de plus de restrictions, mesure qu'il convient de mettre dans le contexte de la volonté de la Confédération de contrôler la manne financière que constituent les loteries. Tous les cantons devront, à terme, mettre leurs réglementations en conformité avec la loi fédérale. La question est actuellement en discussion animée.

A relever qu'aujourd'hui, l'organisation des loteries est de la compétence des cantons. Si les cantons romands disposent, avec la Loterie romande, d'une structure efficace et créative, tel n'est pas le cas des cantons alémaniques. Par ailleurs, la répartition des bénéfices des loteries varie d'une région à l'autre. Dans les cantons romands, cette répartition est confiée à des commissions cantonales; dans d'autres cantons, la répartition est de la compétence exclusive du chef de département en charge du dossier. La part du canton au bénéfice de la Loterie romande permet à la commission de répartition cantonale de distribuer chaque année plus de 11 millions de francs, montant qui permet de soutenir des activités culturelles (2/3) et sociales (1/3).

### ***Site de Cernier***

Les propositions d'assainissement du Site de Cernier qui seront faites devront permettre également de définir quelles sont les tâches accomplies actuellement et qui ne relèvent pas du domaine de l'Etat. A terme, le budget devra comprendre des enveloppes par chapitre d'activité.

#### ***301000, Traitement du personnel***

L'augmentation de ce compte est due à l'engagement d'un directeur et d'un concierge. Elle est compensée par la suppression ou la baisse des comptes 318380, Frais de gestion par des tiers, et 318405, Honoraires de développement par des tiers.

#### ***301030, Salaires à charge de tiers***

L'augmentation de cette rubrique est due à l'engagement d'un cuisinier et d'un responsable du restaurant, celui-ci étant géré dans le cadre de l'URSP. Elle est compensée par la suppression de la subvention versée au réfectoire (compte 365590) et, à terme, par le chiffre d'affaires du restaurant.

#### ***Crédit d'investissement à solliciter***

Un crédit d'investissement sera sollicité en 2003 pour mettre à niveau les infrastructures du Site de Cernier et permettre le démarrage des nouveaux projets (Mycorama, Evologia). En matière de chauffage, le rapport du Conseil d'Etat présentera différentes variantes.

## **Etrangers**

### ***Service des étrangers***

L'attribution des permis de travail a suscité quelques questions de la part de la commission concernant l'application des critères de décision. La pratique en vigueur est celle de la rigueur et de l'humanité.

### *431000, Emoluments administratifs*

Avec l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, les émoluments perçus auprès des employeurs lors de l'octroi de permis de travail sont considérablement réduits. Cette réduction est cependant sans effet sur la masse de travail, tout au moins à court terme (2 ans). Les décisions d'octroi sont prises par la commission d'experts en matière de main-d'œuvre étrangère, après une large consultation (partenaires sociaux, offices communaux du travail); selon les cas, l'octroi de permis est soumis à l'approbation de la Confédération.

### **Service de l'asile et des réfugiés**

La structure du budget 2003 du service est modifiée en raison de l'intégration de l'office d'accueil des réfugiés (OARA). Cette nouvelle structure offrira une plus grande transparence.

L'augmentation de l'excédent de charges du service est liée à la modification du mode de financement de l'asile par la Confédération, mode de financement qui péjore les finances cantonales de plus de 6 millions de francs par an depuis 1999. A relever que l'utilisation de la provision ODR constituée entre 1995 et 1999 a permis de couvrir ce transfert de charges jusqu'en 2002. La prochaine révision de la loi sur l'asile pourrait encore une fois dégrader la situation. Une analyse détaillée des charges et les potentialités d'économies sont actuellement en cours.

LORA, la nouvelle application informatique développée en collaboration avec le canton du Valais, sera opérationnelle dès la fin de l'année et sera un précieux soutien.

### **Bureau du délégué aux étrangers**

#### *Charges de personnel*

L'augmentation des charges de personnel est due d'une part à l'intégration de collaborateurs payés jusqu'à présent par la filière sociale (fonds de crise), d'autre part au résultat de la description des fonctions des collaborateurs, collaborateurs qui avaient accepté d'être payés jusqu'alors sur la base de salaires forfaitaires. Un poste supplémentaire à temps partiel sera créé; ce poste bénéficiera d'un financement de la Confédération.

### **Emploi**

#### **Secrétariat général**

#### *360500, Allocations familiales pour travailleurs agricoles*

Le budget relatif à cette rubrique est fourni par la centrale suisse de compensation à Genève.

### *363500 et 363510, Prestations complémentaires AVS et AI*

En matière de prestations complémentaires, le canton applique les normes fédérales au maximum. Compte tenu de la capacité financière du canton, cela lui permet de toucher le maximum des subventions fédérales en la matière, à savoir 35%. Une réduction du montant des prestations complémentaires aurait pour effet de transférer ces charges vers d'autres domaines de charges (notamment vers les charges d'aide matérielle de l'action sociale), domaines non subventionnés par la Confédération.

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

Depuis son inauguration en 2001, le CNIP poursuit son développement. Le résultat financier péjoré de 2001 s'améliore, l'équilibre à terme est visé. Le nombre des apprenants progresse et l'ouverture de deux nouveaux ateliers est prévue. Par ailleurs, le Site Dubied accueillera, dès novembre 2002, une entreprise partenaire active dans la production de sonars.

### *450500, Indemnités AI*

La progression de cette rubrique est due à l'augmentation prévue des effectifs (40% des effectifs viennent de l'AI) et à la nouvelle convention tarifaire passée avec l'OFAS.

### **Service de l'emploi**

La détérioration du marché de l'emploi est le reflet de la morosité conjoncturelle. Le budget du service et du fonds de crise tient compte de l'augmentation prévue du nombre de personnes arrivant en fin de droit.

### *437500, Amendes, contrôle du marché du travail*

La baisse prévue du produit des amendes par rapport au budget 2002 est due à la surévaluation de ce produit en 2002 (1<sup>er</sup> année au budget), au transfert des subventions fédérales relatives aux contrôles des jeux sous le compte 460800 (125.000 francs) et aux décisions finales du ministère public et des tribunaux en la matière.

### **Service de l'inspection et de la santé au travail**

Le budget du service est stable; il inclut le laboratoire de santé au travail, laboratoire commun aux cantons du Jura, de Fribourg et de Neuchâtel. A relever la difficulté, pour le service, de trouver un médecin du travail et l'augmentation observée du nombre de cas de mobbing.

### *Fonds de crise*

Comme pour le fonds de promotion de l'économie, le maintien d'une fortune suffisante est indispensable pour amortir les coups durs de la conjoncture en matière d'emploi. Pour mémoire, en 1998, le fonds de crise a dû amortir

un choc de 16 millions de francs pratiquement immédiatement ; aujourd'hui, la fortune du fonds se monte à quelque 8 millions de francs.

## **Consommation et agriculture**

### ***Laboratoire cantonal***

Le laboratoire cantonal a intégré, dès 2002, l'office de vérification en métrologie. Il est par ailleurs en train, avec le canton de Vaud, de constituer un réseau pour les prestations analytiques. Ce réseau pourrait à l'avenir être élargi à d'autres cantons. En matière de collaboration entre l'Etat et les communes, il est relevé qu'au niveau du contrôle de l'eau potable, la mise en place de nouvelles procédures a permis de réduire la quantité de travail. Au niveau du contrôle des denrées alimentaires, on en est toujours au statu quo. Par contre, dans le cadre du deuxième train de mesures qu'il présentera au Grand Conseil au printemps 2003, le Conseil d'Etat pourrait présenter de nouvelles propositions touchant la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

### ***Service de l'économie agricole***

Malgré une situation conjoncturelle difficile (politique agricole fédérale et faillite de Swiss Dairy Food), le budget du service est stable.

La mise en œuvre des mesures de reconversion, prévues dans le cadre de PA 2007, fera l'objet d'une étude menée conjointement par le service de l'économie agricole et le service de l'emploi.

### ***Service de la viticulture***

Le budget du service est stable. La situation sur le marché du vin reste préoccupante pour les vins blancs. Les vins rouges et les spécialités se vendent bien. Compte tenu de l'octroi récent d'une aide fédérale au réencépagement, le risque existe cependant d'avoir, à terme, trop de vins rouges.

### ***Service vétérinaire***

#### ***319555, Frais relatifs aux chiens dangereux***

Le budget 2003 prévoit un montant de quelque 75.000 francs pour la mise en œuvre des mesures, décidées par le Grand Conseil, visant à sensibiliser la population aux risques que font courir les chiens dangereux, notamment par la mise sur pied d'un programme de prévention dans le cadre des écoles et de la distribution d'une brochure aux détenteurs de chien. Ces mesures devraient débiter au début de l'année 2003 et concerner avant tout les propriétaires de chiens et les victimes potentielles, principalement les enfants. A relever que, depuis près d'une année que l'annonce des morsures est obligatoire, le service vétérinaire reçoit une annonce tous les deux jours ; dans 30% à 40% des cas, les victimes de morsures sont des proches de l'animal.

## **Service vétérinaire, épizooties**

### *318515, Frais d'exploitation du laboratoire*

L'augmentation des frais d'exploitation du laboratoire concerne les tests ESB (maladie de la vache folle); elle est couverte par une hausse du produit des analyses (compte 434520).

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

### **3.6.1. Généralités**

La sous-commission s'est réunie au complet le 4 octobre 2002 en présence du chef du département et du secrétaire général. En plus de la documentation usuelle (budget 2003 et commentaires, note introductive), elle a pu compter cette fois-ci sur un « aperçu général du budget 2003 » élaboré par le secrétaire général et présentant de manière fort intéressante les divers groupes de dépenses du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles et leur évolution.

Le budget 2003 du département est très proche de la planification financière 2003-2005 (-1,2 million de francs de charges nettes). Par rapport au budget 2002, la progression est toutefois sensible: augmentation des charges brutes de 23,5 millions de francs et des revenus de 5,5 millions, ce qui représente une hausse des charges nettes de 18,0 millions de francs (+ 5,85%).

Rapportée aux dépenses de l'Etat, la part du département s'élève à 27,3% (27,7% au budget 2002, mais 25,4% pour la moyenne des comptes 1992-2001). Des comptes 1995 au budget 2003, les revenus ont augmenté de 27,3% en valeur nominale et les charges de 43,1%.

### **3.6.2. Groupes de dépenses**

#### ***Charges de personnel (rubrique 30)***

L'indice 128 a été retenu pour l'ensemble des salaires, ce qui correspond à la fois à celui qui avait été adopté pour le budget 2002 et pour la planification financière 2003. Une augmentation réelle des salaires de 1% a en revanche été prise en compte et elle représente 3.260.000 francs par an (N.B. Les charges salariales du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, directes ou indirectes, représentent 76% du budget, soit près de 326 millions de francs). S'y ajoute une progression moyenne de 1,5 échelon de classe de traitement par collaborateur (2002: 2 échelons). L'effectif du personnel administratif budgétisé s'élève à 232,9 unités en valeur de postes complets (+ 4,55 postes supplémentaires par rapport au budget 2002 - 0,7 réduction de postes = + 3,85). Lesdits nouveaux postes concernent:

- secrétariat général: 0,5 collaborateur scientifique;
- ORESTE: 2 statisticiens + 0,3 collaborateur administratif (objectif: améliorer les prévisions par une optimisation de l'outil informatique);

- centre professionnel des métiers du bâtiment : 0,5 médiathécaire ;
- office médico-pédagogique : 1,25 collaborateur scientifique.

Pour ce qui est de l'enseignement, le département ne dispose pas encore de statistiques précises des effectifs 2002-2003 et 2003-2004 des enseignants et des élèves. Le budget 2003 prend toutefois en compte 26,5 nouvelles classes enfantines (de 121 à 147,5), ainsi que 2 classes primaires (de 572 à 574), 12 classes secondaires I (de 432 à 444) et 4 classes secondaires II supplémentaires (de 169 à 173) pour l'année scolaire 2002-2003.

### **Subventions accordées et acquises (rubriques 36 et 46)**

Les subventions accordées aux communes augmentent fortement par rapport au budget 2002 (+8,6 millions de francs, soit 7,8%), en étroite liaison avec la hausse du nombre de classes de l'enseignement obligatoire. Les autres groupes de subventions sont également en progression, la seule exception notable étant celle des fonds alloués à la Fondation CESANE qui diminuent en raison de la réorganisation de la formation aux professions santé-social.

De l'autre côté de la balance, on constate un net ralentissement des subventions fédérales qui n'augmentent que faiblement par rapport au budget 2002 (+1,2% pour les subventions acquises, +1,4% pour celles à redistribuer).

### **Dédommagements à des ou de collectivités publiques (rubriques 35 et 45)**

Les rubriques 35 (charges) et 45 (revenus) doivent être examinées conjointement. Le fort accroissement des charges du département (dédommagement aux cantons: +9 millions de francs) est notamment lié au démarrage de la HES-S2 (+4,8 millions de francs) et au développement de la HES-SO (+2,9 millions), mais on trouve une importante contrepartie dans la rubrique 45 (dédommagements de collectivités) où la participation de la HES-SO est en hausse sensible (+4,4 millions).

### **Amortissements (rubrique 33)**

Les amortissements représentent une somme de 21,8 millions de francs (2002: 21,5 millions), soit une hausse de 0,3 million de francs.

Notons que les amortissements financiers des bâtiments administratifs occupés par les services de l'État sont désormais enregistrés sous intendance des bâtiments.

### **3.6.3. Investissements**

Les investissements 2003 du département s'élèvent à 22,3 millions de francs. Une subvention fort attendue de la Confédération pour les bâtiments universitaires du Mail viendra en déduction (8 millions de francs).



Notons que 32,8% des investissements bruts concernent des bâtiments communaux ou des installations sportives et que les crédits d'équipements informatiques (ICT 01-04, HEN et Université) représentent également près du tiers des dépenses.

### **3.6.4. Examen de détail**

#### **Secrétariat général (+ 0,4 million de francs)**

La coordination scolaire, suisse et romande, implique des dépenses fortement accrues :

- 172.700 francs (compte 361600, Coordination scolaire suisse) en 2002 et 325.000 francs en 2003 (nouveau compte 351660, Conférence suisse directeurs instruction publique) ;
- 425.000 francs (compte 361620, Coordination scolaire romande) en 2002 et 600.000 francs en 2003 (nouveau compte 351665, Conférence Romande/TI directeurs instruction publique).

Les différences proviennent notamment des frais de participation à des projets sectoriels qui s'ajoutent à la cotisation annuelle et qui étaient précédemment financés directement par les services intéressés. La centralisation des contributions devrait apporter un peu plus de clarté sur la globalité des dépenses engagées dans le cadre de ces collaborations intercantionales. La sous-commission a obtenu le détail des divers comptes concernés.

#### **Service de l'enseignement obligatoire (+ 7,2 millions de francs)**

##### *Compte 302010, Traitements à la charge de l'Etat*

Il s'agit là des allocations versées aux formateurs d'enseignants en établissement (FEE, anciennement maîtres de stages) qui doivent aussi suivre certains cours à la HEP ; fruit d'une dure négociation entre le comité stratégique et les syndicats.

##### *Compte 352800, Dédommagements divers aux communes*

Dans une faible mesure (40.000 francs), cela concerne également les formateurs de FEE (maîtres de stages) qui doivent suivre des cours et dont les communes doivent pourvoir au remplacement. Un commissaire demande que ces formateurs soient alors remplacés par leur stagiaire lorsqu'ils sont en formation et que l'on limite au maximum « la formation des formateurs ».

Pour le reste, le compte sert à financer la formation des spécialistes en informatique des centres scolaires (120.000 francs), celle des maîtres généralistes (320.000 francs), les réformes du secondaire I (500.000 francs), ainsi qu'un délégué à la lecture en liaison avec les problèmes de l'illettrisme (120.000 francs).

*Compte 362620, Traitements, enseignement préscolaire*

Le financement des classes enfantines pour l'année scolaire 2002-2003 (125 du degré – 1 et 80 du degré – 2) est budgétisé à 7,1 millions de francs en 2003. Cela inclut l'ouverture de 26,5 nouvelles classes enfantines à la rentrée d'août 2003. L'estimation est basée sur un effectif potentiel de 1970 élèves pour l'année scolaire 2003-2004.

*Compte 362622, Traitements, enseignement secondaire*

Les élèves nés pendant les années à forte natalité ont maintenant passé au niveau secondaire, ce qui influence évidemment le nombre de classes.

*Compte 362636, Caisse de pensions, enseignement secondaire*

La sous-commission est peu sensible au fait figurant dans les commentaires que les calculs sont effectués par la Caisse de pensions: elle souhaiterait plutôt savoir pourquoi les versements à cette dernière passent de 1,97 à 2,51 millions de francs... En fait, l'augmentation est liée à une importante hausse des effectifs des enseignants.

***Service de la formation des enseignants, du secondaire 2 et de l'informatique (+ 2,6 millions de francs)****319675, Projet SUMUME*

Le projet SUMUME (expérience-pilote d'informatique scolaire) trouve un certain prolongement sous compte 318005, Honoraires, mandats, mais pour l'essentiel il dépasse les possibilités neuchâteloises et doit être repris au niveau romand, voire suisse.

*331005, Amortissements immobiliers en cours patrimoine administratif*

La très sensible augmentation des amortissements découle notamment de la prise en compte rapide des investissements effectués pour l'informatique scolaire.

*351670, Contribution à la HEP BEJUNE*

L'ODRP est maintenant établi à La Chaux-de-Fonds.

L'un des membres de la sous-commission propose des économies par la fermeture de l'antenne du bas du canton de l'Office de documentation et de ressources pédagogiques (ODRP). Il soumettra un amendement en ce sens en séance plénière de la commission (ordre de grandeur de l'économie proposée: –200.000 à 300.000 francs par an, si l'on tient à la fois compte du loyer de 66.000 francs et des salaires); le chef du département rappelle que les deux tiers des utilisateurs résident sur le Littoral et que l'organisation d'un service de transport de livres impliquerait d'autres frais du même ordre de grandeur. Deux commissaires ont demandé au département d'étudier l'éventualité d'un dépôt créé au centre scolaire du Mail (ESRN).

### *352605, Maturité gymnasiale (mandats de gestion)*

Contrairement à certaines informations largement diffusées, le coût d'un élève en classe maturité du Lycée Jean-Piaget n'est pas inférieur à ceux calculés pour les deux autres lycées neuchâtelois; lesdits coûts s'élèvent en effet à :

	Francs par an et par élève
– Lycée Blaise-Cendrars .....	15.933.—
– Lycée Denis-de-Rougemont .....	16.638.—
– Lycée Jean-Piaget .....	16.965.—

La confusion est peut-être née du fait que ce dernier établissement compte aussi des élèves d'autres filières dont la formation est moins coûteuse que celle des bacheliers. Notons aussi que les dépenses neuchâteloises, par lycéen diplômé, étaient inférieures à la moyenne suisse en 1999 et ce pour deux raisons: les salaires relativement bas des enseignants et la durée des études (trois ans au lieu de quatre dans de nombreux cantons).

### ***Service de la formation professionnelle (+ 6,1 millions de francs)***

#### *351645, Contribution à la HES-S2*

Les coûts de la nouvelle HES-S2 (4,8 millions de francs) sont en bonne partie compensés par la réduction des comptes 361200, Formation de la santé (–1,1 million de francs), 364220, Fondation neuchâteloise formation professions santé (–2,6 millions de francs), 365300, Ecole sociale pédagogique, Lausanne (–0,5 million) et 365355, Ecole d'éducateurs spécialisés, Fribourg (–0,15 million). Les montants restants figurant sous les comptes ENPE, CESANE, ERAF, etc. concernent les formations tertiaires non HES.

Dans son examen de la gestion, la sous-commission s'est tout particulièrement penchée sur le problème des HES. Ses réflexions à ce sujet figureront dans le rapport de gestion 2002.

### ***Service de l'enseignement universitaire***

#### *351600, Autres universités suisses*

Les versements aux autres universités pour les étudiants neuchâtelois semblent enfin se stabiliser. Faut-il déjà voir là les premiers résultats de l'engagement d'un chargé de marketing par notre Université?

### ***Université (+ 0,7 million de francs)***

L'enveloppe budgétaire de l'Université n'a pas été augmentée en valeur réelle. Le budget définitif sera « ventilé » par le rectorat.

*301070, 302200 et 302250, Traitements personnel administratif et technique, Traitements des professeurs et Traitements corps intermédiaire*

On constate un sensible recul du volume des traitements du personnel enseignant au profit du personnel administratif et technique. Simple réajustement, voire correctif d'une budgétisation 2002 inexacte ou changement d'orientation de l'Université pour tenir compte des nouvelles réalités universitaires ?

*451600, Contributions intercantionales*

Statu quo envisagé pour les contributions des autres cantons pour leurs étudiants dans notre *alma mater*. Cette dernière manquerait-elle d'optimisme quant à ses propres efforts de marketing ?

**Office de la petite enfance (+ 0,95 million de francs)**

*365385, Institutions de la petite enfance*

Les subsides en faveur des structures d'accueil de la petite enfance sont en nette progression (+0,9 million de francs), en raison de l'entrée en vigueur de la loi et de son règlement d'application.

### **3.6.5. Réductions budgétaires**

La sous-commission s'est intéressée aux réductions budgétaires relatives au département décidées par le Conseil d'Etat dans la dernière phase de ses travaux.

Au niveau du budget de fonctionnement, le chef du département a notamment mentionné les rubriques suivantes :

- Lycée Denis-de-Rougemont: réduction linéaire des traitements de 200.000 francs, de manière à obtenir une rationalisation des options. Notons toutefois que le Gymnase du Val-de-Travers n'a pas fait l'objet de coupures budgétaires particulières.
- Lycée Blaise-Cendrars: 130.000 francs de réduction des salaires (rationalisation des options). De plus, les « Archives pour demain » ont été confiées au Centre interrégional de perfectionnement (CIP) de Tramelan.
- Université: 500.000 francs de réduction au compte 310645, Imprimés, fournitures de bureau et enseignement. Il s'agit là d'une répartition provisoire.

D'autres variantes ont été évoquées à plus long terme, notamment dans le cadre du désenchevêtrement (ex.: taxes d'inscription de 500 francs par an pour le secondaire II, remplacement des bourses par des prêts, réduction des subventions pour les constructions scolaires et sportives communales, intégration des filières de culture générale dans la formation professionnelle).

La sous-commission a également souhaité connaître la « température » au sujet des économies dans le système HES intercantonal.

L'administration de la HES-SO a été mandatée en vue de réduire les forfaits par élève ; actuellement, la réserve stratégique (17 millions de francs par an) n'est pas entièrement utilisée et les fonds excédentaires sont placés... Il y a là un certain potentiel d'économies. Quant à la fusion des écoles d'ingénieurs du Locle et de Saint-Imier, elle devrait impliquer une répartition des filières.

Il apparaît aussi discutable d'avoir ouvert trois sites HES-S2 BEJUNE pour 2002-2003 avec 25 élèves infirmières à Neuchâtel, 24 à Delémont et... 8 à Saint-Imier. La situation se complique toutefois avec la fermeture possible de deux écoles vaudoises au profit d'une troisième créée à Yverdon !

La volonté d'économies du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles s'est aussi manifestée au niveau des investissements :

- budgétisé à 5 millions de francs, le crédit pour l'assainissement de la cuisine de la Cité universitaire a été réduit au strict minimum exigé par les conditions sanitaires et de sécurité (0,9 million de francs) ;
- le crédit pour le Centre cantonal de formation professionnelle des métiers du bâtiment (CPMB) de Colombier a aussi été sérieusement redimensionné ;
- d'autres crédits ont été reportés à plus tard.

Pour ce qui est des équipements informatiques et scientifiques de l'Université et des autres institutions analogues (HEN), la sous-commission souhaite éviter tout perfectionnisme ; elle rappelle son désir que des experts externes participent à toute décision importante.

Quant au crédit de 400.000 francs pour le réaménagement de l'ex-Ecole normale, il devrait permettre à Neuchâtel d'accueillir la Conférence intercantonale des chefs de département de l'instruction publique (CIIP) et ses 40-45 collaborateurs. Cela aurait aussi l'avantage d'attirer de nombreux séminaires et conférences dans notre canton. L'Etat a jugé opportun d'offrir certains avantages à la CIIP au niveau du loyer requis (75.000 francs au lieu de 115.000 francs). Cela faisait partie de la négociation.

### **3.6.6. Décision et remarque de la commission plénière**

Par 6 voix contre 1 et 7 abstentions, la commission renonce à proposer la suppression de l'antenne ODRP à Neuchâtel proposée par un commissaire.

Le Conseil d'Etat indique que l'antenne de l'ODRP de Neuchâtel pourrait éventuellement être déplacée au Mail et qu'une étude sera menée en ce sens.

Dans le même but, la sous-commission prend l'engagement de poursuivre la discussion qu'elle a initiée avec le Mail à ce sujet.

#### 4. CONCLUSIONS

Ce budget 2003 confirme une détérioration de la situation financière de l'Etat avec un ralentissement conjoncturel qui affectera bien évidemment les recettes fiscales.

L'exercice s'est donc révélé des plus ardues pour l'exécutif qui a pris un certain nombre de mesures dans la direction attendue par le législatif. Pas assez cependant pour la commission qui rappelle que les buts visés par la précédente planification financière (1999-2002) étaient clairement l'amélioration des budgets de l'Etat afin d'atteindre en 2002 un maximum de 20 millions de francs de déficit pour les comptes cantonaux et l'équilibre budgétaire en point de mire pour les années suivantes. Les comparaisons intercantionales (benchmarking) seront utiles.

Dans le programme de législature et le plan financier, le Conseil d'Etat a exprimé la volonté d'arriver à un équilibre financier et cette volonté subsiste. Ce qui a changé par rapport au moment où le plan financier a été présenté, c'est la situation économique. La reprise n'a pas eu lieu au deuxième semestre 2002 et on va plutôt vers des licenciements assez importants dans l'ensemble des pays industrialisés. Et le canton de Neuchâtel est un canton fortement industrialisé, ce qui amène un tassement conjoncturel plus important que dans d'autres cantons. La baisse de recettes fiscales des personnes morales est différente d'un canton à l'autre, elle dépend du tissu économique local.

Les experts restent très prudents quant à l'évolution de la situation et il est difficile de voir les choses de manière optimiste. La situation est certes grave et nécessitera aussi des décisions structurelles, mais elle n'est pas dramatique ni catastrophique. Les mesures que le Conseil d'Etat proposera à la commission au printemps prochain auront des conséquences importantes et il est nécessaire que le gouvernement puisse à chaque fois en calculer toutes les incidences au niveau des communes, des relations intercantionales et du canton.

Ce n'est toutefois pas la diminution des effectifs du personnel qui permettra d'équilibrer ou non le budget, mais la définition du volume des prestations, le besoin en personnel découle des prestations. Dès lors, lorsque l'on aura opéré un choix et une diminution des prestations, les charges de personnel diminueront.

Si aucun commissaire ne s'opposera au budget, de nombreux s'abstiendront vu la difficulté d'accepter un budget qui ne les satisfait qu'en partie et pour la finalisation duquel ils auraient désiré être consultés et en raison du manque d'indications sur les mesures d'avenir.

Cette remarque est en particulier valable pour les mesures d'amélioration prévues par le Conseil d'Etat.

La commission demande l'élaboration d'une stratégie afin de réviser les méthodes de subventionnement. Les subventions qui représentent près de

la moitié du budget de l'Etat sont plus difficilement contrôlables que les dépenses employées directement par l'administration cantonale. Il importe donc d'infléchir la politique des subventions afin d'assurer un meilleur contrôle sur les augmentations de coûts. Dans le même état d'esprit, elle invite le gouvernement à poursuivre activement le désenchevêtrement des tâches entre Etat et communes, afin de mieux répartir les responsabilités et diminuer les tâches subventionnées ou cofinancées pour lesquelles le contrôle strict des coûts et de la gestion est plus diffus.

### **Remarque**

Le décret présenté dans le rapport du Conseil d'Etat doit être modifié. En effet, suite à la décision de la commission plénière de surseoir à la création d'un poste de médiateur, le total des charges est réduit de 125.000 francs. Quant au total des revenus, il ne comprend pas la diminution de 9,3 millions de francs consécutive à la récente décision du Grand Conseil sur la révision des droits de succession.

Compte tenu de ces modifications, par 7 voix sans opposition et 6 abstentions, la commission vous propose d'accepter le budget qui vous est soumis.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité.

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

Neuchâtel, le 1<sup>er</sup> novembre 2002

Au nom de la commission  
de gestion et des finances :

*Le président,*

M. BARBEN

*Le rapporteur,*

J.-B. WÄLTI

## Décret concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2003

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

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 30 septembre 2002, et de la commission de gestion et des finances,

*décète :*

**Article premier** Le budget général de l'Etat pour l'année 2003 est adopté. Ce budget se résume comme suit :

<i>Compte de fonctionnement</i>	Fr.	Fr.
Total des charges .....	1.568.103.900.—	
Total des revenus .....		1.514.079.500.—
Excédent de charges .....		54.024.400.—

### *Compte des investissements*

Total des dépenses .....	211.291.300.—	
Total des recettes .....		125.835.700.—
Investissements nets .....		85.455.600.—

### *Financement*

Investissements nets .....	85.455.600.—	
Amortissements (autofinancement)		89.268.000.—
Excédent de charges du compte de fonctionnement .....	54.024.400.—	
Solde des mouvements avec les financements spéciaux .....	10.651.800.—	
Insuffisance de financement .....		60.863.800.—

**Art. 2** <sup>1</sup> Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,                      Les secrétaires,*