



**Rapport de la commission de gestion et des finances
chargée de l'examen
des comptes et de la gestion
du Conseil d'Etat pour l'exercice 2002**

(Du 24 avril 2003)

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 des comptes et de la gestion du Conseil d'Etat pour l'exercice 2002. La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante:

Bureau

Président: M. Damien Cottier
Vice-président: M. Michel Barben
Rapporteur: M. Jean Oesch

Sous-commissions

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

La commission plénière s'est réunie le 3 avril toute la journée pour l'examen des comptes et de la gestion et le 24 avril 2003 pour l'adoption du présent rapport, toujours en présence du Conseil d'Etat.

1. COMPTES

1.1. Partie générale

1.1.1. Considérations générales

Alors que le budget 2002 prévoyait un excédent de charges de 37,3 millions de francs, les comptes bouclent avec un déficit réduit à 28,6 millions de francs, soit une amélioration de 8,7 millions de francs. Cependant, l'excédent de charges est plus élevé que celui des exercices précédents qui se montait respectivement à 18,9 millions de francs en 2001 et 12,3 millions de francs en 2000. Comme les dépenses nettes du compte des investissements sont également inférieures de 12,1 millions de francs par rapport au budget, l'insuffisance de financement est la plus faible enregistrée au cours des 20 dernières années, avec un montant de 3,1 millions de francs. Ainsi, le résultat enregistré est bien moins préoccupant que les prévisions de clôtures parfois alarmistes qui ont été annoncées par le gouvernement au cours de l'exercice. Il s'agit là du fait le plus marquant débattu en commission avec les mesures prises par le Conseil d'Etat lors de la clôture.

1.1.2. Compte de fonctionnement

Revenus

Le résultat du compte de fonctionnement de l'exercice 2002 se caractérise au niveau des recettes par une amélioration d'environ 45 millions de francs (+ 3,1%) par rapport aux prévisions budgétaires. Ce résultat positif est à mettre dans une large mesure sur le compte de la progression du produit de l'impôt direct des personnes physiques et de l'IFD qui progressent respectivement de 36,6 millions de francs pour le premier et de 22,3 millions de francs pour le second. Ces écarts sont expliqués, en ce qui concerne les personnes physiques, du fait qu'en 2002 intervenait pour la première fois la taxation postnumerando. L'estimation des acomptes prélevés en 2001 ayant déterminé des tranches trop faibles, le rattrapage a eu lieu en 2002. Cela s'est traduit à la fois par des soldes 2001 en faveur de l'Etat, mais aussi par des augmentations d'acomptes versés pour l'impôt 2002. De plus, la taxation 2001 est intervenue sur la base de la nouvelle échelle fiscale. S'agissant de l'impôt fédéral direct, la progression provient d'un nombre restreint de sociétés dont certains revenus sont taxés à un taux réduit au niveau cantonal, mais soumis à l'imposition ordinaire pour l'impôt fédéral direct. Par contre, le produit de l'impôt sur les personnes morales, dont le taux a été ramené de 18% à 10% dès 2001, a diminué de 13,7 millions de francs par rapport au budget. A noter que le produit de l'impôt anticipé est inférieur de 12,3 millions de francs et celui de successions de 8,7 millions de francs par rapport au budget.

Charges

Les charges de fonctionnement se sont accrues de 36,4 millions de francs (+ 2,5%) en comparaison des prévisions budgétaires. L'augmentation des charges provient dans une large mesure des subventions accordées et redistribuées (+ 18,3 et 6 millions). Les charges d'aide matérielle augmentent de plus de 5 millions de francs par rapport au budget. L'accroissement des charges s'explique toutefois également par des décisions prises en matière d'attributions aux fonds et réserves (+ 9,2 millions), d'amortissements (+ 6,2 millions) et d'imputations internes (+ 3 millions), dont il sera question ci-après. Par contre, les charges de personnel sont, comme pour l'exercice précédent, inférieures au montant budgétisé (- 6 millions). Il en va de même du poste "biens, services et marchandises" dont les dépenses sont bien maîtrisées (- 0,4 million). La diminution des charges de personnel est due à l'indexation plus faible que prévue, à des réductions de postes liées à des restructurations, au fait que certains collaborateurs n'ont pas été remplacés et au délai de carence mis en place en cours d'année au vu des prévisions intermédiaires quant au résultat des comptes. A noter que les effets des augmentations individuelles (+ 3,3 millions) et réelles (+ 4,5 millions) de traitements, ces dernières découlant de la révision du statut de la fonction publique, adoptée par le Grand Conseil le 19 novembre 2001, sont intervenus pour la première fois en 2002. Par rapport aux comptes 2001, l'augmentation des charges salariales est de 24 millions de francs.

1.1.3. Compte des investissements

Le montant des dépenses d'investissements nets qui s'est élevé à 77,1 millions de francs n'a pas atteint celui de 89,2 millions de francs qui était inscrit au budget, soit une diminution de 12,1 millions de francs. La diminution est essentiellement due au report des travaux prévus dans la dixième étape d'aménagements routiers qui n'ont pas pu débiter en raison des attermolements de la Confédération qui n'a toujours pas donné son feu vert. Les dépenses pour l'autoroute A 5, en grande partie couvertes par des subventions fédérales, ont en revanche dépassé les sommes budgétisées.

1.1.4. Financement

La meilleure surprise des comptes 2002 réside de toute évidence dans la constatation que l'insuffisance de financement, qui s'élève à 3,06 millions de francs, est très inférieure à ce qui avait été prévu au budget (43,8 millions de francs) et aux comptes 2001 (31,9 millions de francs). Cela a pour conséquence que le degré d'autofinancement des investissements atteint 74,4%, alors que le budget visait 49,2%. Pour rappel, il était de 57,5% dans les comptes 2001 et de 52,8% dans ceux de l'année 2000.

Le montant de la dette consolidée s'élève désormais à 1,591 milliard de francs. Elle augmente de 94 millions de francs. Les intérêts passifs payés en 2002 se sont montés à 63,1 millions de francs, contre 64,5 millions de francs en 2001. Parallèlement, les disponibilités en comptes bancaires et postaux s'élevaient à 93,8 millions de francs à la fin de l'exercice 2002, après déduction des liquidités qui sont gérées par d'autres instances que le service financier. Ce paradoxe est expliqué par le Conseil d'Etat principalement du fait de la rentrée tardive de certaines recettes, comme l'impôt fédéral direct des personnes morales et les parts communales aux charges de la santé. Comme d'importants paiements (p. ex, salaires, y compris 13^e salaires, rentes, etc.) doivent être impérativement faits à l'échéance du mois de décembre, aucun report n'est possible dans l'attente de liquidités. Le gouvernement a informé la commission qu'il étudiait des mesures pour optimiser cette gestion des liquidités tels que l'avancement des échéances des bordereaux soldes des importants contribuables, le versement d'acomptes par les communes sur les charges de la santé et l'envoi de la facture finale à celles-ci avec échéance à fin octobre.

1.1.5. Appréciation de la commission

D'une manière générale, les commissaires saluent le résultat des comptes de l'année 2002 qui est plus favorable que ne le prévoyait le budget. L'amélioration de l'insuffisance de financement est une source particulière de satisfaction qui montre un changement de tendance porteur d'espoir pour l'avenir. L'enthousiasme de la commission, au vu de ces bonnes nouvelles, est toutefois tempéré par l'effet de surprise lui-même, qui contraste totalement avec la quasi-catastrophe qui avait été annoncée tout au long de l'année, conduisant le gouvernement à prendre des mesures d'économies drastiques supplémentaires et le Grand Conseil à tenir compte de ces sombres prévisions pour l'établissement du budget 2003 et, de manière générale, pour prendre les décisions importantes.

La forte augmentation des subventions est préoccupante et certains commissaires demandent qu'une réflexion soit menée rapidement sur leur caractère automatique. Le Conseil d'Etat admet qu'il faudra se pencher sur cette question, tout en relevant que les principaux bénéficiaires sont les communes. La réflexion devra donc prendre place dans le cadre des travaux de désenchevêtrement qui se poursuivent. S'agissant des charges, il est relevé que s'il est exact que les charges de personnel sont inférieures au budget, il n'en demeure pas moins qu'elles augmentent de manière importante par rapport aux comptes, ce qui inquiète certains groupes. D'autres soulignent que la maîtrise des charges salariales a été possible en maintenant une forte pression sur le personnel, les mêmes tâches dévolues à l'Etat ayant été réalisées malgré le non-replacement de certains collaborateurs et le délai de carence imposé par le Conseil d'Etat. En ce qui concerne les charges des postes biens, services et marchandises, le fait qu'elles soient bien maîtrisées est salué. Toutefois, il est souligné que la limite des économies pourrait être atteinte dans certains domaines, par exemple l'entretien des bâtiments, où l'on risque d'aboutir à l'effet contraire, la volonté de ne pas dépenser entraînant des frais supplémentaires. Le souhait est également formulé que, malgré ce résultat positif des comptes, le Conseil d'Etat continue à chercher à réaliser des économies par des mesures d'assainissement et d'amélioration de l'efficacité de l'Etat.

La question de l'évaluation des rentrées fiscales en cours d'année permettant d'établir des prévisions fiables est l'un des points importants débattus par la commission, tant en ce qui concerne la gestion en cours d'année que pour l'établissement de la politique budgétaire. Pour certains, le grand écart qui existe entre les prévisions et la réalité empêche l'Etat de construire une politique équilibrée visant à faire des réserves lorsque la conjoncture est haute et à donner des impulsions lorsqu'elle est faible. Il est non seulement difficile d'avoir une vision claire de la situation, mais également difficile de distinguer ce que sera l'avenir. D'autres soulignent les grandes incidences que ces mauvaises évaluations ont eues sur les décisions prises par le Conseil d'Etat en réaction à ces prévisions alarmistes. En effet, le gouvernement a été amené à prendre des mesures très rigoureuses dans des domaines importants, comme le report des formations continues, les coupes dans des secteurs sanitaires et sociaux et l'application très stricte du délai de carence qui a mis le personnel sous pression.

Devant cette situation, les commissaires ont pris connaissance du rapport qui a été établi par la sous-commission chargée de l'examen de la gestion des comptes du Département des finances et des affaires sociales qui figure dans la seconde partie du présent rapport et des explications de l'annexe 2 au rapport du Conseil d'Etat sur le produit de l'impôt direct 2002. Elle a examiné les justifications données par le service des contributions s'agissant de ces fausses prévisions.

En résumé, les services concernés ont expliqué que l'estimation des rentrées fiscales qui avait été demandée au service des contributions au mois d'août 2002 ne pouvait être que très approximative, en raison de nombreux facteurs d'incertitude nouveaux. Il s'agissait, pour les personnes physiques, du passage à la taxation postnumerando, du nouveau barème de référence et des réaménagements de nombreuses déductions. Avec le nouveau système de taxation postnumerando, l'évaluation était d'autant plus aléatoire que toute erreur dans l'estimation de la croissance du revenu et de l'impôt se répercute doublement sur le résultat final, du fait de l'existence des bordereaux soldes et de la correction des tranches de l'année courante, d'une part. D'autre part, la morosité économique du moment a conduit le service à privilégier une estimation prudente du produit de l'impôt des personnes physiques. Pour les personnes morales, les 10% seulement des quelque 100 sociétés, qui paient en général 80% de l'impôt total, étaient taxés à cette époque, ce qui rendait l'estimation plus difficile. Par ailleurs, un bon nombre de sociétés qui ont vu leur résultat s'améliorer n'ont pas demandé par avance un ajustement de leurs acomptes 2001, ce qui a provoqué le même effet cumulatif de variation que pour les personnes physiques. Du fait de la concentration de l'essentiel du rendement fiscal sur peu de sociétés, le produit de l'impôt des personnes morales est aussi fortement influencé par des événements extraordinaires intervenant en cours d'année dans la vie des dites sociétés. Enfin, la progression de l'impôt fédéral direct trouve son origine dans l'évolution des revenus de taxation de quelques personnes morales taxées selon le régime de société de domicile pour l'impôt cantonal, mais soumises à l'imposition ordinaire sur le plan de l'impôt cantonal.

La commission a pris acte du fait qu'au vu de cette situation, le Conseil d'Etat avait décidé de prendre huit mesures visant à améliorer la procédure d'estimation, mesures qui sont répertoriées dans le chapitre "généralités" de la sous-commission du Département des finances et des affaires sociales. Les commissaires se montrent satisfaits dans les grandes lignes des réponses ainsi apportées à leurs diverses interrogations au sujet de cette estimation des rentrées fiscales. Ils insistent toutefois pour que l'Etat se dote de moyens de prévisions plus fiables et que les tableaux de bord du système intégré pour les personnes physiques (SIPP) soient rapidement améliorés. En effet, le tableau de bord destiné à renseigner les communes a été utilisé faute de mieux pour faire des prévisions au mois d'août. Cet outil n'est pas suffisamment performant, car il ne reçoit pas à temps les données nécessaires à l'analyse statistique du fait que le service des contributions ne parvient pas à échelonner les taxations représentatives. Certains commissaires demandent par ailleurs que la commission reçoive régulièrement en cours d'année les mêmes informations que celles qui sont données aux communes par l'intermédiaire des tableaux de bord établis par le service des contributions. Le souhait est également formulé que le dépouillement des déclarations d'impôts soit accéléré et que, dans la mesure du possible, une partie des contribuables importants, dont la déclaration n'est pas forcément compliquée, soit taxée rapidement en vue d'améliorer les prévisions. La proposition de fixer aux mandataires également des quotas en fonction du volume financier est aussi émise.

La commission considère que le résultat des comptes 2002 doit être également interprété en fonction des dispositions prises par le Conseil d'Etat lors de la clôture, en ce qui concerne les attributions et prélèvements aux financements spéciaux. Il s'agit des attributions supplémentaires au fonds de promotion de l'économie et au fonds de crise par 2,8 millions de francs, du report du prélèvement prévu à la provision pour contentieux par 2 millions de francs et de l'amortissement extraordinaire du crédit destiné à l'assainissement de GANSA, à hauteur de la plus-value sur la vente d'actions ENSA à EEF par 4,3 millions de francs. Tout en admettant que les comptes ont

été ainsi péjorés de 9,1 millions de francs et qu'ils auraient, sans ces opérations, présenté un déficit réduit à 19,5 millions de francs, la commission a pu admettre les explications fournies par le Conseil d'Etat pour justifier ces mesures. La commission prend note qu'en dehors des mouvements précités, les attributions aux financements spéciaux dépassent le budget de 6,5 millions et les prélèvements sont plus faibles de 2,4 millions. Elle admet les explications du Conseil d'Etat selon lesquelles ces autres opérations ne détériorent pas le résultat de l'exercice, les charges ou les recettes apparaissant simplement dans d'autres groupes. A titre d'exemple, les subventions versées par prélèvements dans le fonds des routes communales ont été inférieures aux prévisions, ce qui s'est traduit par un prélèvement plus faible dans la fortune .

Abstraction faite de l'amortissement extraordinaire du crédit GANSA, les amortissements dépassent le montant prévu au budget de 2 millions de francs, dont 1,5 million de francs provient des moins-values fiscales et 0,5 million de l'amortissement des crédits du compte des investissements. Pour le Conseil d'Etat, il ne s'agit pas d'amortissements destinés à présenter un résultat moins favorable. La commission fait également siennes ces explications complémentaires tout en relevant que l'on ne se trouve tout de même pas en présence de "charges classiques". En réponse à une question d'un commissaire, qui s'est étonné que le Conseil d'Etat ait lié le produit de la vente d'une partie des actions ENSA à l'amortissement du crédit GANSA, alors que le Grand Conseil avait souhaité dissocier les deux choses, le gouvernement répond que le vœu du parlement visait au respect de la transparence de l'amortissement de GANSA. Il ajoute que le Grand Conseil avait admis la possibilité d'un amortissement plus rapide de ce crédit en cas de vente avec bénéfice de ces actions. L'amortissement a donc été fait pour respecter la volonté du Grand Conseil.

Le constat que les comptes 2002 sont assez proches de l'équilibre, tout comme ceux de l'an passé, conduit certains commissaires à mettre une nouvelle fois en doute la nécessité d'introduire des mécanismes automatiques de maîtrise des finances, tels que le frein aux dépenses, le frein à l'endettement ou l'amortissement du découvert du bilan, dont l'introduction est actuellement à l'étude. Ils retiennent que ces relativement bons résultats prouvent qu'en adoptant une politique d'investissement relativement modérée, lorsque cela s'impose, et en maintenant les règles du jeu sur le plan fiscal, l'équilibre peut être atteint, sans avoir recours à ce genre de mécanismes automatiques. La majorité de la commission est cependant d'avis que c'est justement lorsque les comptes sont plutôt favorables, comme actuellement, qu'il faut prendre des mesures pour l'avenir et ainsi prévoir les temps plus difficiles qui s'annoncent.

1.2. Examen de détail

1.2.1. Autorités

Généralités

La sous-commission a rencontré le 21 mars 2003 la cheffe du Département des finances et des affaires sociales, accompagnée du secrétaire général et du directeur du service financier en présence du chancelier d'Etat et de la secrétaire générale de la chancellerie.

La sous-commission observe qu'aucun changement notable n'est intervenu pendant l'année examinée, ni au sein des Autorités exécutives, ni au sein de la chancellerie. Elle s'intéresse principalement aux effets du développement de l'usage du courriel et des économies y relatives pour l'administration en général.

Députation au Conseil des Etats

Compte 300110, jetons de présence

Les indemnités de session des conseillers aux Etats sont désormais à la charge de la Confédération, avec une économie de 100.000 à 150.000 francs par année pour le canton de Neuchâtel.

Conseil d'Etat

Compte 436020, remboursement de frais divers

Il s'agit du remboursement par les conseillers d'Etat des indemnités de présence (jetons de présence) que touchent ces derniers pour leur participation à divers Conseils d'administration et groupes de travail.

Chancellerie d'Etat

Compte 318030, ports et affranchissements

Une légère diminution de ce compte par rapport à 2001 est relevée. Il est possible que cette diminution soit due en partie à l'usage du courriel. Le volume des envois postaux est toujours important et la poste ne va pas baisser ses tarifs dans le futur. On peut toutefois raisonnablement espérer pouvoir stabiliser les coûts en usant mieux encore du système de transmission électronique.

Service du Grand Conseil

Compte 301010, salaires occasionnels

Un commissaire souhaite que l'on prenne garde à l'apparition d'une expansion sans contrôle du travail des secrétariats de commissions. Il s'inquiète de la tendance qui veut que dans certaines commissions tout soit mis sur papier. Mais il est noté que le service du Grand Conseil ne fait que répondre aux demandes qui lui sont faites.

Par ailleurs, on admet volontiers que les commissions disposent d'un procès-verbaliste. La participation aux commissions de nombreux députés est subordonnée à leurs disponibilités; un éventuel travail de secrétariat pose un problème supplémentaire. Des économies peuvent être faites dans l'édition des Bulletins du Grand Conseil, mais concernant les frais de secrétariat, si l'on veut que le système fonctionne, la sous-commission estime qu'il faut s'en donner les moyens.

Economat et matériel scolaire

Compte 316600, droits d'auteurs

Il s'agit de la facture globale de Pro Litteris, organisme chargé de la récupération des droits d'auteurs. Cette somme concerne l'Etat en général.

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

1.2.2.1. Généralités

La sous-commission du département s'est réunie au complet le 20 mars 2003 afin d'examiner les comptes et la gestion de l'exercice 2002.

La séance s'est déroulée en présence de la cheffe du département, M^{me} Monika Dusong, du secrétaire général, du responsable administratif et financier ainsi que de la majeure partie des chefs de services du département.

L'examen des comptes de l'office de la politique familiale et de l'égalité ainsi que du service de probation a été traité le 18 mars 2003 lors de la visite de notre sous-commission.

Pour son travail, le département a mis à disposition de notre sous-commission les rapports et documents suivants:

- un rapport spécifique des comptes 2002 avec analyses et commentaires;
- un détail des comptes de la police cantonale avec les comptes de l'Expo.02;
- une note d'information relative à la convention d'hospitalisation et le garde-fou.

Ces différents documents ont grandement facilité la tâche d'analyse et de contrôle de la sous-commission et ont également été d'une grande aide dans la rédaction du rapport.

Comme à son habitude, la gestion courante ainsi que les principaux dossiers en cours dans les différents services et offices ont également été abordés dans le cadre de l'examen de cette séance.

1.2.2.2. Appréciation générale

Résultat global

C'est avec soulagement et satisfaction que notre sous-commission a pris connaissance du bouclage des comptes 2002 du département. En effet, le bouclage prévisionnel des comptes de l'Etat du mois d'octobre 2002, qui annonçait un déficit catastrophique, ne s'est heureusement pas confirmé au bouclage définitif. L'augmentation des charges dans le secteur de la santé pour un montant estimé à 13 millions de francs a été compensée par la facturation du garde-fou et le prélèvement à la réserve pour les hospitalisations hors canton.

De façon générale, les comptes 2002 du Département de la justice, de la santé et de la sécurité marquent une très grande stabilité de l'excédent de charges par rapport au budget et révèlent une augmentation de 4% en comparaison avec les comptes de l'exercice 2001.

En effet, le résultat 2002 présente un excédent de charges de 134.235.256 francs, soit une diminution de 95.944 francs par rapport au budget et une augmentation de 5.478.917 francs (+ 4%) par rapport aux comptes 2001. Globalement ce résultat est obtenu grâce à une progression des revenus de 15.252.327 francs (+ 9 %), qui n'est pas totalement compensée par des charges qui, elles, augmentent de 15.156.383 francs (+ 5%).

La sous-commission considère les objectifs financiers du département comme globalement atteints.

Dans la classification fonctionnelle de l'Etat, la sécurité publique représente les 8,3% (2001 = 8,4%) des charges nettes et la santé 13,5% (2001 = 13,5%).

Comptes de fonctionnement

Les principales variations entre les comptes et le budget 2002, tant pour les charges que pour les revenus, sont relevées ci-après par nature.

Ressources humaines

Sur la base de situations figées au mois de décembre, en valeur de postes complets et sans l'Hôpital cantonal psychiatrique de Perreux, nous observons une diminution de 14,5 postes en regard du budget 2002. Cela provient essentiellement de départs dont les postes n'ont pas été repourvus immédiatement, des différentes restructurations et réorganisations en cours ainsi qu'à de nouveaux postes accordés dont les collaborateurs ne sont entrés en service qu'en cours d'exercice. A noter qu'en comparaison de l'exercice 2001, quand bien même l'effectif de décembre 2002 dépasse de 15,5 postes celui de décembre 2001, il demeure encore en-dessous du budget 2001 de 9,8 unités.

Sur la base d'une moyenne annuelle, l'effectif de l'Hôpital cantonal psychiatrique de Perreux correspond parfaitement à la dotation admise au budget 2002. En comparaison avec les comptes 2001, ce dernier marque une augmentation de 10,8 unités.

Les charges de personnel marquent une diminution de 2% entre le budget et le résultat des comptes (- 2.704.000 francs); mais subissent tout de même une progression de 7.248.358 francs (+ 7%) en comparaison des comptes 2001. Cette amélioration par rapport au budget est pour l'essentiel le fait de diminutions cumulées des charges dans les domaines judiciaire et pénitentiaire de respectivement 298.000 et 676.000 francs (dont 482.000 liés au changement d'affectation de l'ancienne MET - La Ronde). Toutefois, l'écart le plus important émane de la police cantonale avec une diminution de l'ordre de 1.245.000 francs, liée aux nombreux départs enregistrés et aux difficultés de recrutement rencontrées. D'autres diminutions sensibles apparaissent au registre foncier (- 165.000), aux établissements militaires de Colombier (- 295.000) et au service de la sécurité civile et militaire (- 174.000). Pour la MET - La Ronde, les EIM de Colombier et le registre foncier, il s'agit d'économies structurelles pérennes. En contrepartie, la situation est péjorée par un excédent de charges de 162.000 francs à l'Hôpital psychiatrique de Perreux dû au rattrapage de la Caisse de pensions pour les augmentations de salaires, et de 100.000 francs au service des poursuites et des faillites.

Biens, services et marchandises

Ces charges enregistrent une progression de l'ordre de 348.000 francs entre le budget et le résultat observé aux comptes. Diverses rubriques expliquent cette variation:

- service de la justice, "assistance judiciaire" (+ 210.000 francs);
- les rubriques "médecins et experts" auprès du ministère public et des juges d'instruction (+ 438.000 francs);
- les "ports spéciaux et divers" du service des poursuites et faillites (+ 253.000);
- ainsi que plusieurs rubriques de l'Hôpital psychiatrique de Perreux (+ 508.000), toutefois compensées par des rentrées supplémentaires.

Ces aggravations sont nuancées par une importante amélioration au niveau de la police cantonale (– 756.000), résultant principalement des rubriques "carburant" et "déplacements" pour lesquelles des économies substantielles ont été réalisées grâce à des négociations dans le cadre des crédits alloués pour l'Expo.02. Des économies pour 108.000 francs ont également été réalisées sur l'ensemble des rubriques du service des automobiles et de la navigation (SCAN).

Dédommagements aux collectivités publiques

L'accroissement des charges par rapport au budget de 402.000 francs est expliqué presque exclusivement par l'augmentation constatée de l'intensité des placements hors canton. Celle-ci est extrêmement difficile à prévoir puisqu'elle dépend étroitement du type de condamnations prononcées.

Subventions accordées

La cause essentielle de la progression des charges de cette rubrique (+ 16,4 millions) se situe dans le secteur sanitaire. La source de ce dépassement provient quasi exclusivement des rubriques:

- "Hôpitaux" (+ 11 millions): ce montant est toutefois à corriger au compte 436210, remboursement des caisses-maladie (9,2 millions), pour obtenir une vision réelle du déficit des hôpitaux pris en charge par les pouvoirs publics. Cette participation des caisses-maladie provient de la convention signée entre les hôpitaux neuchâtelois et Santésuisse qui prévoit notamment, dans une disposition "garde-fou", une participation des caisses-maladie à hauteur de 42,23% des charges hospitalières. Ce montant ne peut toutefois être connu et facturé aux assurances qu'après le bouclage des comptes des hôpitaux. Il n'est plus ventilé dans les divers comptes des hôpitaux puisqu'il influence uniquement le déficit global pris en charge par les pouvoirs publics;
- participation aux hospitalisations privées et semi-privées (+ 4,4 millions): cette somme représente la part du canton de Neuchâtel à l'accord signé entre la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS) et Santésuisse à hauteur de 250 millions pour régler la participation des cantons aux frais des hospitalisations privées/semi-privées pour l'année 2001. Cette charge est compensée totalement par la dissolution partielle de la provision constituée à cet effet en 2001 (compte 481211 pour 2,6 millions), pour 60%, et pour les 40% restant par une hausse de la participation des communes;
- subventions accordées aux homes LESPAs (+ 1,8 million): progression en raison des mesures d'améliorations salariales.

Par ailleurs, la forte hausse constatée dans les trois rubriques précitées est légèrement nuancée par une amélioration au niveau des subventions versées à l'institut d'anatomie pathologique (– 813.000), ainsi que par diverses économies réalisées sur les rubriques du service de la santé publique (– 176.000).

Contributions

S'agissant des contributions, le résultat est supérieur à celui escompté dans le budget (+ 17% ou 9,1 millions) dont l'essentiel provient de la rubrique de l'aide hospitalière "remboursement des caisses-maladie" s'élevant à un montant proche de 9,2 millions dont la provenance est expliquée sous le chapitre "subventions accordées".

Cette nature comptable renferme en outre de nombreuses et importantes variations, dont les plus significatives sont développées ci-après:

- "amendes" et "remboursement de frais divers" présentent un manco de 418.000 francs;
- les émoluments du service des poursuites et faillites sont en augmentation de 766.000 francs;
- les émoluments du registre foncier sont en diminution de 273.000 francs;
- les émoluments du SCAN en diminution de 654.000 francs: cette baisse provient de l'introduction retardée du permis format carte de crédit, de l'engagement échelonné des quatre inspecteurs supplémentaires accordés et de facteurs conjoncturels.

Subventions acquises

Les subventions acquises présentent un résultat favorable de l'ordre de 4,4 millions, pour l'essentiel dû à la progression de la part des communes à l'aide hospitalière et au secteur LESP (+ 3,9 millions), à mettre en relation avec la rubrique "subventions accordées", ainsi qu'à la subvention versée par l'OFAS à l'Hôpital psychiatrique de Perreux d'un montant de 536.000 francs supérieur à celui figurant au budget.

Prélèvements sur financements spéciaux

L'apparition de cette rubrique pour un montant de 2,6 millions est le fait exclusif de la dissolution partielle de la réserve constituée en 2001 pour assurer la participation cantonale aux frais d'hospitalisation privée/demi-privée selon l'accord signé entre la CDS et Santéuisse à hauteur de 250 millions.

Investissements

Le volume des investissements nets 2002, pour un montant de 8.876.052 francs, est inférieur de 1.483.948 francs aux prévisions. Ce montant comprend des crédits complémentaires accordés par arrêté du Conseil d'Etat pour un montant de 197.000 francs.

Ces montants d'investissements nets ont principalement été destinés aux subventions et aux frais de construction, d'agrandissement et de rénovation des homes pour personnes âgées (900.000), au nouveau concept de l'Hôpital psychiatrique cantonal de Perreux (3.166.973), à l'acquisition d'un nouveau réseau radio destiné aux services de sécurité (4.479.308), à la poursuite de la construction du centre de la protection civile et du feu à Couvet (– 590.675), ainsi qu'à divers investissements en appareils et équipements de la compétence du Conseil d'Etat (920.445).

Selon les dernières informations reçues, le bouclage final des comptes de construction du Centre sportif régional et centre cantonal de Pci et du feu de Couvet respectera l'enveloppe accordée, ceci malgré certaines difficultés rencontrées tant au niveau technique que dans la gestion même de cet important ouvrage. Un audit a d'ailleurs été effectué par le service de l'inspection des finances. Les conclusions du rapport d'audit préconisent à l'avenir de prendre certaines dispositions visant à définir de façon claire les différentes responsabilités et compétences dans la gestion d'un tel crédit. De plus, le fait d'avoir à l'époque volontairement, pour des raisons politiques, diminué le montant global du crédit, afin que celui-ci ne soit pas soumis au référendum financier obligatoire, n'a pas permis de gérer de façon sereine la réalisation de cet ouvrage.

Pour l'avenir et afin d'améliorer le fonctionnement et la gestion des coûts de tels projets, le Département de la justice, de la santé et de la sécurité a mis en place un système de contrôle externe comprenant plusieurs partenaires. La construction de la nouvelle caserne des pompiers à La Chaux-de-Fonds bénéficiera de cette nouvelle structure.

1.2.2.3. Examen de détail

Division de la justice

A la suite de la mise sur pied de la commission d'enquête parlementaire (CEP), la sous-commission est heureuse de constater que les ponts ne sont pas coupés entre le département et les différents organes judiciaires. Les relations fonctionnent et le retour à une certaine sérénité est vivement souhaité.

Service de la justice

L'assistance judiciaire avec 1.509.953 francs atteint le même montant que les comptes 2001. Le budget prévoyait 1.300.000 francs. Cette différence s'explique par le fait qu'au moment d'établir le budget, nous ne disposions pas des comptes 2001.

En ce qui concerne les émoluments de naturalisations, une forte augmentation est notée en raison de la hausse des demandes constatée.

Tribunal cantonal

L'affaire des malversations d'un substitut au greffe du tribunal est en cours d'instruction. Il s'agira d'en déterminer les responsabilités et de remédier aux défaillances du système afin qu'à l'avenir une pareille affaire ne puisse se reproduire.

Services des poursuites et faillites

Ce service poursuit sa réorganisation. Le nouveau chef de service a pris ses fonctions le 1^{er} mars 2002.

Si tout n'est pas encore rentré dans l'ordre, les premières mesures portent déjà leurs fruits. En effet, un important rattrapage dans la mise à jour des dossiers en retard a été effectué. L'octroi de personnel supplémentaire ainsi qu'une augmentation notoire de la productivité ont permis ce résultat. La forte augmentation du montant des émoluments en est la preuve.

Cependant, il ne sera pas toujours possible de récupérer l'ensemble des dossiers, certains arrivant proche de la prescription.

Ce service est fortement tributaire de la conjoncture et de l'office du contentieux de l'Etat. De plus les dossiers deviennent toujours plus complexes à traiter.

Service du registre foncier

Ce service continue sa restructuration. Les émoluments administratifs augmentent de 8%, mais n'arrivent tout de même pas au montant prévu. Cela provient certainement d'une surévaluation au moment du budget et au niveau toujours faible des transactions immobilières

L'informatisation du registre arrivera à son terme en été 2003.

Alors que le regroupement des registres fonciers entre Le Locle et Cernier s'effectuera au mois de juin 2003, celui des registres de Boudry et Neuchâtel a été reporté en 2004, suite aux retards enregistrés dans le dossier des travaux de Tivoli.

Service pénitentiaire – Etablissements de détention

Le service pénitentiaire voit sa charge nette augmenter de 412.196 francs par rapport au budget et de 4896 francs en regard des comptes 2001. Cette différence s'explique notamment par une augmentation de la rubrique "placements hors canton" + 434.614 francs (+ 18%). Par contre, ce compte est en diminution de 95.770 francs par rapport aux comptes 2001 (3%).

En consolidant les comptes de l'ensemble des établissements de détention du canton et des frais de placements hors canton, nous pouvons constater que notre système carcéral nous coûte 8.878.497 francs. Cette somme représente une augmentation de charges de 703.297 francs par rapport au budget (8.175.200 francs) et de 722.982 francs en relation avec les comptes 2001 (8.155.515 francs).

Plus en détail, il est intéressant de constater que les coûts de placement de détenus hors de notre canton pour l'année 2002 (2.834.614 francs) sont nettement supérieurs aux montants que nous facturons aux autres cantons pour des placements dans nos établissements (1.313.175 francs.) Ces différences s'expliquent principalement par la réduction de la capacité d'accueil à l'EEP Bellevue, à la nouvelle mission de La Ronde ainsi qu'à l'augmentation du prix moyen des journées d'exécution de peines effectuées hors canton.

Division de la santé

Aide hospitalière

Comme à son habitude, la division santé a retenu une attention particulière de la sous-commission.

Si les comptes 2002 de l'aide hospitalière présentent une légère diminution par rapport au budget et aux comptes 2001, ce résultat provient essentiellement du rôle que joue la provision de 4.300.000 francs constituée au bouclage des comptes 2001, provision dissoute que partiellement pour un montant de 2.629.768 francs aux comptes 2002. Ce montant représente la part cantonale (60%) à l'accord signé entre la CDS et Santésuisse à hauteur de 250 millions pour régler la participation des cantons aux frais des hospitalisations privées et semi-privées pour l'année 2001. Le solde de la part incombant au canton de Neuchâtel est refacturé sous le compte 462200 "part communale, aide hospitalière" (40%). Le solde de la provision constituée en 2001 sera dissout sur l'exercice 2003.

En ne tenant pas compte de cette réserve, nous noterions une augmentation réelle de + 2,26 % sur le budget, et de + 6,23 % sur les comptes 2001.

Le compte 436210, "remboursement des caisses-maladie", apparaît pour la première fois. Ce compte représente un garde-fou mis en place afin d'éviter un transfert de l'activité stationnaire vers l'ambulatorio et permettant ainsi de stabiliser d'une certaine manière le taux de prise en charge des coûts hospitaliers par les assureurs.

La sous-commission reste persuadée que la maîtrise des coûts de la santé passe par la mise en place de nouvelles structures de gestion des établissements hospitaliers (établissement hospitalier cantonal) ainsi que par l'efficacité d'un outil tel que le centre d'information, de gestion et d'économie de santé (CIGES). Elle encourage le Conseil d'Etat à accélérer la procédure de la mise en place de ces structures.

Etablissements pour personnes âgées

Si les coûts semblaient se stabiliser ces dernières années, force est de constater que ceux-ci ont repris l'ascenseur. Avec une augmentation nette de charges de 18% sur le budget et de 24% sur les comptes 2001, ce secteur subit une hausse très importante.

Le déficit des homes L'ESPA dépasse le budget à lui seul de 1.965.560 francs (+ 79 %) et de 2.734.513 francs (+ 158%) en regard des comptes 2001.

Malgré les arguments fournis expliquant que cette hausse provient essentiellement de l'octroi de postes supplémentaires en raison de cas lourds à traiter et à des améliorations salariales accordées, l'augmentation est très importante pour ne pas dire difficilement acceptable. De plus, la contribution des communes se voit accrue d'autant. Cette analyse est toutefois à nuancer par le fait que la part prise par l'Etat dans ce secteur reste très marginale (4,1%).

Division de la sécurité

La mise en place et la gestion du dispositif de sécurité publique liée à l'Expo.02 ont, en plus des affaires courantes, occupé de façon importante plusieurs services de la division sécurité, et ceci pendant toute l'année 2002.

Les cadres ainsi qu'une bonne partie des collaborateurs ont fortement été mis à contribution. Cet engagement a permis à notre canton de démontrer ses capacités quant à l'accueil d'un tel événement dans notre région. Notre sous-commission tient personnellement à remercier l'ensemble des collaborateurs qui ont œuvré à la bonne marche de cette manifestation et qui par leur travail ont donné une image positive de notre canton.

Police cantonale

Les comptes 2002 de la PCN, y compris le budget Expo.02, laissent apparaître une diminution de charges de 1.734.761 francs (– 4%) par rapport au budget, mais présentent une augmentation de ces charges de 3.046.191 francs (+ 8%) par rapport aux comptes 2001.

Pris en détail, les comptes 2002 de la PCN sans le budget Expo.02 diminuent de – 783.601 francs. Cela provient essentiellement des charges de personnel (– 1.061.983 francs), des amortissements principalement pour le nouveau réseau radio (+ 277.959 francs).

En ce qui concerne le budget Expo.02 d'un montant de 3.061.365 francs, celui-ci n'a été utilisé qu'à hauteur de 2.110.206 francs. La diminution de charges de 951.159 francs s'explique principalement par une gestion rigoureuse des dépenses ainsi que suite à des négociations, une prise en charge supérieure de coûts par le DDPS, les CFF et les TN (carburant et déplacements).

Si le résultat des comptes 2002 est une bonne opération au niveau comptable, la sous-commission à l'instar des autres années s'inquiète fortement de l'évolution des effectifs de la police. En effet, depuis maintenant plusieurs années, la PCN doit faire face à de nombreuses démissions et demandes de retraite anticipée. Comme déjà expliqué, cela est principalement dû aux niveaux de rétribution des agents de police mais aussi à l'épuisement notamment dans la sûreté par manque d'effectif, ce qui se reflète aussi par les trop nombreuses heures supplémentaires. Après comparaison avec d'autres cantons, il s'avère que l'échelle de salaire ne permet plus à notre canton de rester concurrentiel dans le marché de l'emploi. De plus, certains collaborateurs sont partis dans un autre département afin d'y effectuer un travail mieux rétribué et sans les contraintes d'un corps de police. Ce problème provient essentiellement du fait que les inconvénients de service des policiers sont englobés dans le salaire et probablement sous-évalués ainsi que d'une mauvaise évaluation de fonction soit à la police cantonale, soit dans cet autre département.

Le nombre important de départs de collaborateurs provoque passablement de problèmes quant à la stabilité et à l'efficacité d'un corps de police. Cela représente également un gâchis en terme de formation. De plus, afin de répondre à la nouvelle loi sur le travail, l'engagement de personnel supplémentaire sera nécessaire.

En plus de ces missions traditionnelles, la PCN joue de plus en plus un rôle social, car elle est pratiquement la seule à offrir une permanence 24h/24h et 365 jours par année. Dans une société où la violence et la criminalité sont en constante progression, où pour des raisons budgétaires une pression constante est faite sur les moyens alloués, notre sous-commission a été rendue attentive au fait qu'il ne sera plus possible de demander un même niveau de prestations ou de répondre à de nouveaux types de criminalité sans attribuer les moyens nécessaires.

En dehors des problèmes d'effectif, le dossier des polices locales a retenu l'attention de notre sous-commission. Le groupe de travail chargé de l'étude de ce dossier est en phase d'aboutir à certaines conclusions. Notre sous-commission sera associée aux réflexions dégagées.

En ce qui concerne les divers crédits d'investissements, le nouveau système radio Tetrapol donne satisfaction à ses utilisateurs. SISPOL, le nouveau bâtiment abritant le centre de secours des Montagnes neuchâteloises ainsi que le poste de police est entré dans sa phase de construction.

Service des automobiles et de la navigation (SCAN)

Les comptes 2002 du service présentent une légère diminution de l'excédent des revenus. Cela provient essentiellement du fléchissement très net en fin d'année du renouvellement du parc automobile dû à la morosité économique, au report de l'introduction du permis de conduire en format carte de crédit "projet FABER-FAK" (– 500.000 francs) ainsi qu'à l'échelonnement des engagements d'inspecteurs supplémentaires accordés.

Au niveau de la comptabilité analytique, le groupe de prestations "expertises" augmente de 14%. Cela provient notamment des mesures d'organisation internes qui augmentent la productivité de l'ordre de 25% à 30%. Les influences de GESPA sont également considérées comme positives.

Ces mesures d'organisation internes ont également des conséquences au niveau de l'occupation des locaux. En effet, les halles d'expertises arrivent à saturation.

L'introduction du permis de conduire en format carte de crédit sera effective au 1^{er} avril 2003. Ce projet d'envergure nationale a nécessité la mise en place de procédures et de priorités d'octroi spéciales, ceci afin de garantir certains délais et un niveau de sécurité élevé.

Le projet GESPA se poursuivra pendant l'année 2003. Cet exercice fera office de référence. La certification du service est également en cours et devrait s'achever en 2004. Cette certification prend en compte l'intégration des normes européennes en matière de trafic routier. Ce calendrier tient compte de l'introduction du projet Faber-Fak et de la poursuite du projet GESPA, le service n'entendant pas surcharger ses collaborateurs.

Au niveau informatique et information, le service des automobiles sera un service-pilote en ce qui concerne le GSU (guichet sécuritaire unique). Ce service devra permettre à terme de remplir les fonctions telles que la consultation de la liste des détenteurs de véhicules à moteur, une liaison directe pour les compagnies d'assurances ainsi que la prise de rendez-vous pour les expertises. Le site Internet continue son développement.

En ce qui concerne les examens théoriques, une forme informatique sera mise en place, ceci afin d'éviter des tricheries et faciliter les corrections.

Etablissements militaires exploitation et administration

Suite à une profonde réorganisation structurelle des établissements et installations militaires de Colombier, les descriptions de fonction d'une grande partie du personnel ont été revues. En ce qui concerne la caserne de Colombier, une étude est menée en vue de l'implantation de l'école d'infanterie 3, devant accueillir les cadres de l'infanterie.

Le passage d'Armée 95 à Armée XXI engendrera également certaines modifications.

Les établissements militaires seront maître de l'ouvrage dans la réalisation du crédit voté par le Grand Conseil, crédit destiné à l'aménagement de salles pour l'instruction de la police cantonale.

Service de la sécurité civile et militaire

Pour la première fois, ce service présente une comptabilité unifiée des services des affaires militaires et de la protection civile et du feu. Ceci est dû au regroupement de ces deux services par la création d'un service unique de la sécurité civile et militaire.

En dehors de la gestion courante des affaires, ce service s'occupe actuellement d'établir la convention d'utilisation du nouveau centre de Couvet ainsi que du bouclage des comptes de cet important crédit.

De plus, le projet de la nouvelle organisation de la protection civile est en cours.

1.2.3. Département des finances et des affaires sociales

La sous-commission a conduit ses investigations le 21 mars 2003 en présence de la cheffe du département accompagnée du secrétaire général du département et du directeur du service financier et pour une audition particulière du chef du service des contributions.

1.2.3.1. Généralités

Appréciation globale du résultat

La sous-commission constate qu'en raison d'une progression inattendue de certaines recettes fiscales et de la part du canton à l'impôt fédéral direct en hausse, l'excédent de charges des comptes de l'Etat pour 2002 est arrêté à 28,6 millions de francs, alors que le budget prévoyait un déficit de 37,3 millions de francs. Elle observe aussi que le compte des investissements s'élève à 77,1 millions de francs contre 89,2 millions de francs portés au budget.

La sous-commission relève que si les revenus des comptes par rapport au budget augmentent de 45 millions de francs, les charges des comptes par rapport au budget progressent de 36 millions de francs; les revenus des comptes 2002 par rapport aux comptes 2001 augmentent de 73

millions de francs environ, les charges de 82 millions de francs. Les charges progressent donc plus que les recettes.

Les améliorations évidentes des comptes de l'Etat 2002 sont bien visibles au compte 440310, *part à l'impôt fédéral direct*, du service financier: l'augmentation comptes/budget est de 22 millions de francs et au compte 400300, *impôt direct personnes physiques*, du service des contributions l'augmentation comptes/budget est de presque 35 millions de francs.

La sous-commission s'étonne que les affectations aux réserves et les prélèvements sur des fonds donnent une image considérée par certains comme faussée des comptes 2002 de l'Etat. Une analyse de cette question avait été demandée au Conseil d'Etat par la commission plénière. On retrouve dans les comptes 2002 ces mouvements que d'aucuns qualifient même de "tricherie".

Ces "mouvements avec les financements spéciaux" laissent apparaître une différence de 13,7 millions de francs.

Le Conseil d'Etat a pris les dispositions suivantes lors de la clôture des comptes:

- attributions supplémentaires au fonds de promotion de l'économie et au fonds de crise pour 2,8 millions de francs;
- report du prélèvement prévu à la provision pour contentieux pour 2 millions de francs;
- amortissement extraordinaire du crédit destiné à l'assainissement de GANSA pour 4,3 millions de francs.

Il y a eu donc "détérioration du résultat" pour un montant total de 9,1 millions de francs. Sans ces décisions, les comptes auraient présenté un déficit de 19,5 millions de francs.

Abstraction faite des cas précités, les attributions aux financements spéciaux dépassent le budget de 6,5 millions (9,3 - 2,8), respectivement les prélèvements sont plus faibles de 2,4 millions (4,4 - 2,0).

Comme l'indique le Conseil d'Etat dans son rapport, ces différences proviennent du fait que les dépenses de certains fonds sont restées inférieures aux prévisions (fonds d'aide aux communes, fonds des routes communales, fonds d'aménagement du territoire, fonds des mensurations officielles, fonds de crise, fonds de promotion de l'économie en particulier) et que certains fonds ont enregistré des recettes plus élevées que prévu au budget (fonds d'aide aux communes, fonds des mensurations officielles, fonds des eaux notamment).

La variation de la fortune des fonds est strictement comptable et ne dépend pas des décisions du Conseil d'Etat.

Les attributions plus fortes ou les prélèvements plus faibles ne détériorent pas le résultat de l'exercice. Deux exemples: dans le fonds d'aide aux communes, moins de subventions versées et davantage de recettes que prévu; il y a donc attribution plus importante à la fortune du fonds. Pour les routes communales, moins de subventions que prévu entraîne un prélèvement à la fortune plus faible.

Selon le chef du service financier, si l'on fait abstraction de l'amortissement extraordinaire du crédit GANSA, les amortissements dépassent le montant prévu au budget de 2,0 millions de francs, dont 1,5 million provient des moins-values fiscales et 0,5 million de l'amortissement des crédits du compte des investissements. Il ne s'agit donc pas d'amortissements destinés à présenter un résultat moins favorable.

En conclusion, le service financier admet que les opérations de clôture décrites plus haut ont détérioré le résultat des comptes 2002 de 9,1 millions de francs. En revanche, les autres mouvements n'ont pas d'incidence directe sur ce résultat.

A propos des pronostics du résultat des comptes...

La sous-commission laisse au rédacteur de la commission plénière apporter les éclairages que cette dernière entend donner à cette situation globalement favorable, mais elle se préoccupe dans un chapitre "entretien particulier avec les chefs des services financier et des contributions" des raisons qui ont conduit à des estimations catastrophistes du bouclage des comptes de l'Etat. Elle cherche à saisir comment une situation à ce point alarmiste a pu se produire pendant le dernier trimestre 2002.

Transferts de comptes

Sur un plan général, la sous-commission estime par ailleurs que le fréquent transfert de comptes d'un service ou d'un département à l'autre est susceptible d'obscurcir la vision globale des comptes et complique singulièrement la tâche des commissaires. Elle admet toutefois qu'un système de gestion publique est quelque chose qui vit et qui doit s'adapter à l'évolution de la situation.

Elle prend acte qu'à l'occasion de l'entrée en vigueur du système postnumerando, un certain nombre de comptes a été adapté et transféré du service des contributions au service financier. En considérant que le service des contributions procède à la taxation et que le service financier est chargé de la perception, il paraît logique que les charges et les recettes soient mises là où elles sont gérées ou encaissées.

Inspection des finances

La sous-commission se demande dans quelle mesure la commission de gestion et des finances pourrait, elle aussi, avoir recours au service de l'inspection des finances pour résoudre ou examiner certains aspects des questions sur lesquelles elle doit se pencher.

Un commissaire observe que l'inspection des finances a contrôlé le greffe du Tribunal de Neuchâtel. Il est expliqué que les visites de l'inspection des finances sont annoncées à l'avance et que cela permet aux employés de dissimuler les éventuelles malversations qu'ils auraient pu commettre. Lors du contrôle au greffe du Tribunal de Neuchâtel, l'inspection des finances avait émis un certain nombre d'interrogations, dont le supérieur hiérarchique de l'employé incriminé aurait dû se préoccuper.

La sous-commission conclut en affirmant que l'inspection des finances devrait procéder à plus de contrôles inopinés.

Par ailleurs, il apparaît que rien, sur le plan réglementaire, n'empêche la commission de gestion et des finances de donner des mandats à l'inspection des finances. Une entrevue avec ce service est dès lors décidé.

Personnel

Sur le plan du personnel, la question des négociations avec les éducateurs est posée. La sous-commission souhaite connaître qui négocie et selon quelles consignes. Elle tire un parallèle avec le secteur de la santé qui devrait voir aboutir ses négociations CCT Santé 21 en juillet 2003 et elle constate que rien n'est porté au budget 2003.

La sous-commission prend connaissance du fait que l'association des maisons d'enfants ANMEA (employeurs) et les associations professionnelles concernées (éducateurs, SSP) négocient pour élaborer une nouvelle convention collective valable pour tout le personnel des institutions. La négociation porte sur les conditions de travail et non sur les salaires. La seule réforme qui aura un coût est l'abaissement du temps de travail des éducateurs que l'ANMEA entend s'aligner sur la fonction publique.

Par ailleurs, le processus d'évaluation des fonctions de tous les secteurs est en cours. Lorsque toutes les fonctions auront été évaluées, des actuaires seront mandatés pour définir une nouvelle échelle des traitements. Cette échelle ne donnera pas lieu à des négociations avec les syndicats et associations de personnel. Le Conseil d'Etat a fixé au début de la négociation un objectif d'incidences financières 0.

Par contre, pour les conditions de travail, toute évolution significative pourrait avoir un coût. Une entrée en matière sur la proposition de réduction du temps de travail des éducateurs de 3 heures par semaine a été admise. L'entrée en vigueur de la nouvelle convention est prévue pour 2004.

Pour ce qui concerne la Convention CCT 21 du secteur de la santé, la sous-commission note que le chef du service des ressources humaines participe aux travaux de la CCT 21 et que son service contrôle l'évaluation des fonctions du secteur des institutions.

Les répercussions financières des CCT apparaîtront en 2004 pour Perreux et en 2005 pour les autres institutions de la santé.

Entretien particulier avec les chefs des services financier et des contributions

Le président de la sous-commission précise que suite aux écarts apparus entre les évaluations d'août 2002 et le bouclage de l'exercice, la sous-commission a reçu mandat de la commission plénière de faire la lumière sur les raisons de ces estimations par trop pessimistes. Il rappelle aussi l'existence d'une question et d'une interpellation déposées devant le Grand Conseil sur le sujet. Il constate par ailleurs que l'annexe 2 du rapport du Conseil d'Etat qui accompagne les comptes apporte déjà un certain nombre d'explications.

Un commissaire voudrait savoir pourquoi l'évaluation n'a pas été corrigée plus tôt par exemple au début du mois de janvier. La situation réelle n'est-elle apparue que si tardivement?

La cheffe du département signale qu'entre le moment où les comptes sont sortis et ce jour, le Conseil d'Etat a décidé de prendre huit mesures qui seront mises en œuvre dans les plus brefs délais.

La sous-commission reçoit en séance une note du DFAS du 17 mars 2003 présentant ces huit mesures. Elles seront détaillées en fin d'audition.

Le chef du service des contributions insiste en préambule de sa réponse sur le fait qu'il n'y a eu aucune intention de malveillance ou de machiavélisme de la part du service des contributions. Ce dernier a tenté de faire une évaluation aussi sérieuse que possible en fonction des éléments dont il disposait à la fin de l'été 2002.

Concernant les personnes physiques, pour établir son évaluation, le service des contributions s'est fondé essentiellement sur les tableaux de bord du système intégré pour les personnes physiques (SIPP). Ceux-ci sont édités environ une fois par mois et fournissent des données brutes. A l'origine, ces tableaux de bord avaient été élaborés pour les communes. Il s'agissait de leur permettre de suivre l'évolution de la fiscalité de leurs contribuables. Jusqu'en 2002, le service des contributions n'utilisait pas cet outil pour évaluer les résultats en fin d'exercice.

Au mois d'août 2002, il a été demandé au service des contributions de faire une évaluation des rentrées fiscales. A cette époque la conjoncture était déjà assez morose sur le plan économique. Cet état de fait a probablement aussi contribué au pessimisme de l'estimation. Le chef de service relève toutefois que cette estimation était quand même plus élevée (+ 10 millions de francs) que celle prévue au budget.

L'évaluation n'a pas été corrigée en cours de route, car il n'a pas été demandé au service des contributions de procéder à de nouvelles estimations.

Au mois de novembre 2002, le service des contributions pouvait s'appuyer sur un nombre plus élevé de taxations. Il a pu constater une amélioration probable du résultat en fin d'année. Toutefois à cette époque, même si le service des contributions avait procédé à une nouvelle projection, en se fondant toujours sur les tableaux de bord, il serait arrivé à une évaluation du produit de l'impôt des personnes physiques se montant à environ 470 millions de francs (484 millions de francs aux comptes). De plus les grosses taxations n'intervenant qu'en fin d'année, les différences importantes sont apparues surtout en décembre, avec de plus une augmentation non négligeable des bordereaux solde pour la taxation 2001.

Le service des contributions a également pu remarquer qu'en 2001, chez un nombre restreint de contribuables actionnaires de sociétés, ont eu lieu des distributions importantes de dividendes. En comparant les taxations 2001 aux taxations 2000, on s'aperçoit que l'augmentation de l'impôt sur le revenu est de l'ordre de 17%; cela représente 62 millions de francs de plus pour la taxation 2001.

En examinant le nombre de contribuables dont le revenu imposable est supérieur à 180.000 francs, le service des contributions a découvert que ce nombre avait progressé sensiblement entre 2000 et 2001: il a passé de 1150 à 1448. Pour ces 1448 contribuables seulement, l'augmentation de l'impôt se monte à 15,7 millions de francs, et cela bien que le barème d'impôt cantonal a changé en 2001 avec un taux maximum d'imposition ramené à 14,5%. Ces contribuables-là étant taxés en fin d'année, le service des contributions ne disposait pas de ces éléments au moment de l'évaluation d'août.

Un commissaire pense que de gros contribuables quittent aussi le canton. Il souhaite avoir confirmation qu'il s'agit bien là d'une réalité.

Le chef de service répond qu'au fil des ans, le nombre total des contribuables personnes physiques reste relativement stable dans le canton. Simplement, sur les 100.000 contribuables personnes physiques du canton, le nombre de ceux ayant un revenu supérieur

à 180.000 francs a progressé. Par rapport à ces chiffres, il serait prématuré de tirer d'autres conclusions.

Actuellement, le service des contributions procède à une analyse croisée consistant à examiner quelle est la taxation 2001 des contribuables ayant un revenu de plus de 180.000 francs selon la taxation 2000. Et à l'inverse quelle est la taxation 2000 des contribuables ayant un revenu de plus de 180.000 francs selon la taxation 2001. Cela permettra de déterminer combien de contribuables présents dans le canton en 2000 avaient déjà 180.000 francs de revenu et les ont conservés en 2001, combien étaient présents dans le canton en 2000, mais ont vu leur revenu augmenter en 2001, ainsi que ceux qui sont arrivés ou ont quitté le canton en 2001.

En l'état actuel des choses, il n'est pas possible de confirmer ou d'infirmer si les gros contribuables quittent ou ne quittent pas le canton.

L'analyse croisée à laquelle procède le service des contributions est une des mesures prises par le Conseil d'Etat dans le but d'obtenir des prévisions fiscales plus fiables. La sous-commission sera d'ailleurs informée du résultat de cette analyse.

Un commissaire demande pourquoi le service des contributions ne s'occupe pas des gros contribuables en priorité.

La réponse est simple: les déclarations d'impôt ne sont pas toutes remises au service des contributions en mars ou avril. Même si un arrêté du Conseil d'Etat impose aux mandataires fiscaux de respecter des quotas pour le dépôt des déclarations d'impôt, pour des questions de rentabilité les mandataires déposent d'abord les déclarations les plus simples et ensuite les plus compliquées, celles-ci concernent de gros contribuables.

Pour les personnes physiques, le service des contributions devrait pouvoir cette année faire en sorte que lorsque le revenu dépasse un certain seuil, ces dossiers soient taxés en priorité. Cela nécessite cependant certains "réglages" qui ne sont pas forcément simples à mettre en place.

Le Conseil d'Etat a modifié en 2003 l'arrêté fixant des quotas de dépôt aux mandataires fiscaux en imposant des pourcentages plus importants.

L'arrêté portant modification du règlement général d'application de la loi sur les contributions directes (RELCdir) est remis en séance aux membres de la sous-commission.

L'année dernière, le service des contributions a également rencontré un problème technique au niveau de l'enregistrement des déclarations d'impôts. Les travaux de taxation n'ont pu débiter qu'au début du mois d'avril. Ainsi en août 2002, au moment des prévisions, seuls 40% des contribuables étaient taxés. En 2003, l'objectif est de parvenir à taxer 50% des contribuables dépendants jusqu'à la mi-juillet.

Il est précisé que pour les personnes physiques, la modification du barème apporte également des surprises en matière de recettes. Et le passage du système preanumerando au système postnumerando entraîne les mêmes problèmes dans tous les cantons.

Si l'on remet le cas neuchâtelois dans le contexte national, on constate des situations identiques dans de nombreux autres cantons. Selon la presse suisse:

- Fribourg boucle avec un excédent de recettes de 3,4 millions de francs, alors que le budget prévoyait un déficit 59,7 millions de déficit. L'explication donnée est la suivante: le passage à la taxation annuelle des personnes physiques a rendu plus difficile les estimations sur les rentrées fiscales et la hausse des salaires déclarés a été beaucoup plus forte que prévue.
- Thurgovie: budget 1,2 milliard de francs. Ce canton a des recettes fiscales globales (personnes morales et physiques) de 520 millions alors qu'elles étaient budgétisées à 478 millions. La différence provient pour 40 millions de la croissance des recettes des personnes physiques. C'est le changement de système qui est en cause.
- Lucerne: excédent de revenus de 20 millions. Ce canton avait présenté un budget équilibré. Ce canton a vu une très grande croissance de ses charges compensée par une très grande croissance de ses recettes fiscales.
- Genève: excédent de revenus de 25,7 millions de francs, alors qu'il y a trois semaines un déficit avait été annoncé.

Les huit mesures prises d'ores et déjà par le Conseil d'Etat sont les suivantes:

Personnes physiques

1. **développement des tableaux de bord SIPP donnant l'évolution de la perception;** le délai de réalisation est fixé au 30 juin;
2. **comparaison de l'évolution de la taxation;** délai au 30 juin;
3. **utilisation d'une commune comme base de comparaison** (Corcelles-Cormondrèche); délai au 15 avril;
4. **accroissement du rythme des taxations;** délai au 15 avril;
5. **analyse de l'augmentation (20%) de revenus imposables supérieurs à 180.000 francs;** délai au 15 avril.

Personnes morales

6. **suivi plus étroit des 100 principales entreprises du canton;** délai: en cours de réalisation;
7. **suivi plus étroit au niveau de l'IFD;** délai en cours de réalisation;
8. **suivi des taxations rectificatives des années fiscales antérieures à 2002;** délai: en cours de réalisation.

La question du support informatique est également posée. La question financière d'un support plus perfectionné est en cours d'analyse; il a en va de même de la question de la fiabilité d'un tel instrument.

La sous-commission se déclare satisfaite des explications fournies. Elle estime globalement infondées les critiques émises à l'encontre de l'administration des contributions, du service financier et du Conseil d'Etat. Elle considère que la description des faits et les mesures prises ou envisagées sont correctes, nécessaires et suffisantes. Pour la sous-commission, ces considérations mettent un terme aux interrogations pendantes.

1.2.3.2. Remarques sur les comptes

Secrétariat général

Compte 366340, prise en charge intérêts, construction

Ce compte a été transféré au secrétariat général suite à l'intégration de l'office du logement au secrétariat général. Cet office reste une entité en soi puisqu'elle dispose d'un chef d'office qui assume toutes les responsabilités. Le compte considéré concerne des engagements pris pour de longues périodes (25 ans) et concernant des affaires anciennes. La marge de manœuvre pour ces montants est minime; mais en principe cette prise en charge d'intérêts va diminuer avec le temps. Le canton va maintenant être soumis au nouveau droit fédéral qui change le système et prévoit uniquement un système de prêts.

Compte 436050, remboursement de subventions

Ce compte apparaît au secrétariat général également suite à l'intégration de l'office du logement. Précision supplémentaire: dans le domaine des subventions octroyées par le canton, il y a demande de remboursement dès qu'un objet change d'affectation ou dès que l'objet n'est plus attribué.

Office du logement

L'office du logement est en pleine mutation. Il n'y aura cependant pas de changement au niveau du personnel qui reste composé d'un chef d'office et d'une secrétaire.

Outre la mission "logements subventionnés", cet office a été chargé d'un nouveau mandat appelé "action logements". La volonté du DFAS est en effet que l'office du logement devienne une sorte de "plaque tournante" dans les affaires immobilières et fasse l'intermédiaire entre les investisseurs et les services de l'administration. Sa tâche première sera de coordonner les projets et les intentions au niveau de l'Etat. Il s'agit d'éviter des incohérences ou des lenteurs notamment au service de l'aménagement du territoire. Il y a donc là une véritable volonté de coordination et de centralisation de l'information.

Le département souhaite que dans le canton lorsqu'un projet immobilier s'élabore, l'office du logement soit disponible et actif; il doit être là pour résoudre tout problème avec un service de l'Etat ou avec une commune; il doit s'engager et faire le nécessaire pour débloquer toute situation litigieuse. Dans ce but, une conférence de presse a eu lieu récemment. Les investisseurs institutionnels ont été réunis au Laténium, où la cheffe du département a plaidé pour relancer l'immobilier dans le canton.

Ces nouvelles dispositions font de l'Etat un intermédiaire solide, mais n'engendreront pas de coût supplémentaire.

Service financier

Compte 301030, salaires à charge de tiers

L'augmentation de ce compte n'est pas due à la création d'un nouveau poste, mais à l'engagement d'un collaborateur à des conditions salariales différentes du précédent. Cette augmentation n'est donc pas liée à la diminution du compte 318000, *mandats, expertises, études*.

Comptes 329800, intérêts dus aux contribuables et 421310, intérêts dus par les contribuables

Comme expliqué plus haut les comptes 329800 et 421310 ont été intégrés au service financier.

Compte 330300, remises et non-valeurs fiscales

Ce compte est aussi transféré du service des contributions puisque c'est l'office du contentieux, rattaché au service financier, qui gère ces dispositions.

Compte 424300, bénéfice sur titre

Ce bénéfice découle de la vente des actions ENSA aux Entreprises électriques fribourgeoise. Cette transaction qui n'a pas été budgétisée dépend de la gestion du Département de la gestion du territoire.

Compte 440300, part à l'impôt fédéral direct

Transfert identique aux transferts mentionnés ci-devant.

Compte 440310, part à l'impôt anticipé

Au vu des importantes fluctuations de versements que connaît ce compte, la décision a été prise depuis plusieurs années de "lisser" ce produit. Dès lors, si en 2002 ce compte s'élève à 11,7 millions de francs, c'est grâce au report de 8 millions qui ne figurait pas dans les comptes 2001.

Service des ressources humaines

Compte 309300, frais, recherche de personnel

Ce compte n'ira probablement pas en diminuant. Les annonces doivent maintenant être étendues à d'autres journaux que L'Express et L'Impartial, ce qui engendre des coûts. La presse romande essentiellement est mise à contribution de plus en plus souvent pour dénicher des spécialistes ou des cadres de l'administration.

Il faut aussi savoir que pour l'engagement des cadres, le recours au centre d'évaluation et de bilan des compétences (CBVA) entraîne des frais se montant à 2000 francs par dossier. Mais il est admis que cet investissement est rentable et utile.

Service du traitement de l'information (STI)

La sous-commission constate que le STI est parvenu à tenir son budget. Elle rappelle que le coût de l'informatique reste préoccupant.

Un commissaire se demande s'il existe un lien entre le STI et la Fédération neuchâteloise d'informatique de santé (FNIS). Le lien est ténu et la FNIS poursuit en fait pratiquement seule ses travaux en s'appuyant sur le centre électronique de gestion (CEG) de la ville de Neuchâtel pour les aspects techniques. Sous réserve de contrôle, il semble que dans le cadre du CIGES, la FNIS pourrait disparaître en vue d'économies.

Compte 318084, taxes téléinformatiques

Un commissaire pense que le fait d'utiliser le réseau Swisscom engendre pour l'Etat des frais qui pourraient être diminués éventuellement par l'utilisation de réseaux plus économiques (télé-réseaux). On peut imaginer un problème de conception en haut lieu.

Il s'étonne que l'on ne soit pas parvenu à conclure une assurance globale pour le matériel informatique scolaire que l'Etat fournit aux communes.

Entretien et exploitation des bâtiments

D'une manière générale, la sous-commission, qui a rencontré le chef de service, pense qu'il est important de souligner une fois encore que ce service manque de crédits. Les économies sur l'entretien des bâtiments qui prennent de l'âge coûteront chers lorsque des réfections s'avèreront indispensables et urgentes.

Administration de la Caisse de pensions

Un commissaire souhaite savoir s'il est vrai que la Caisse de pensions va investir dans un projet immobilier dans le canton de Vaud.

En effet, suite aux résultats de la bourse, la Caisse de pensions a décidé de diversifier et d'étendre ses investissements. Elle a l'intention d'investir plus dans l'immobilier. La Caisse de pensions a ainsi décidé d'entrer en matière sur un projet concernant une entité pour les étudiants à Ecublens (VD). Elle estime intéressant d'avoir à l'avenir la possibilité de loger des étudiants neuchâtelois dans ce complexe universitaire proche de Lausanne. La réalisation de ce projet est d'ailleurs très rapide et sera terminée cet automne.

Il est important de souligner que la Caisse de pensions reste par ailleurs très attentive à investir dans des projets cantonaux. Elle continue à le faire à Colombier, Saint-Aubin et Marin-Epagnier par exemple; mais elle doit aussi tenir compte de son avenir et de son rendement.

La sous-commission a pris acte du fait qu'une étude est actuellement conduite pour envisager des retraites dès 58 ans. Un commissaire observe qu'au niveau fédéral, la tendance est de dire qu'il faut travailler plus longtemps. L'Etat a-t-il vraiment les moyens d'offrir l'alternative de prendre la retraite encore deux ans plus tôt qu'actuellement? Selon ce commissaire, il serait faux que dans ce domaine, le canton de Neuchâtel adopte une politique beaucoup plus favorable s'il n'en a pas les moyens. Mais le problème est peut-être plus lié au financement des retraites qu'à la durée de l'activité.

La sous-commission prend note que certains collaborateurs proches de la retraite sont victimes de *burn out* et se retrouvent à l'AI. Dans ces cas-là, on peut se demander si une flexibilité permettant un départ à la retraite anticipée ne serait pas préférable. Il vaut donc la peine de conduire une étude à ce sujet.

Service de l'action sociale

Compte 366300, charges d'aide matérielle

La sous-commission constate que le montant est plus élevé qu'au budget, mais reste malgré tout à peine en dessous des comptes 2001. Les tendances actuelles ne sont cependant pas très favorables et on ne peut que prendre acte de ces chiffres. La décision du Conseil national – jugée malheureuse par un commissaire – de ramener de 520 à 400 jours les indemnités de chômage va se répercuter dès juillet ou août sur les charges du service de l'action sociale. Un autre commissaire estime que le fait de réduire la durée des indemnités de chômage incite certaines personnes à retrouver plus rapidement du travail. Une augmentation des charges d'aide matérielle par rapport au budget 2003 est également à craindre; les indications actuelles font penser à un montant qui pourrait se situer entre 36 et 38 millions de francs.

Au sujet des normes d'assistance, le canton de Neuchâtel se situe maintenant légèrement au-dessous de la moyenne sur le plan romand. Néanmoins, une réflexion doit être conduite sur la disparité des montants entre familles et personnes seules.

Compte 319310, indemnités LAVI

Les indemnités LAVI sont en hausse; elles triplent par rapport au budget, mais n'augmentent que modérément par rapport aux comptes 2001. La sous-commission estime que l'on s'achemine vers la fin de la période de réglage des charges LAVI dans leur ensemble.

Service de l'assurance-maladie

Un commissaire se félicite que le canton poursuive le subventionnement des assurés modestes et ce notamment pour continuer à toucher tout ce à quoi il a droit en matière de subventionnement fédéral.

Service des mineurs et des tutelles (SMT)

Compte 439850, recettes diverses

La diminution de ce compte n'est-elle pas due au fait que les autorités tutélaires confient des mandats à des avocats plutôt qu'au SMT? Cette question apparemment simple exige plusieurs éléments de réponses!

Premièrement, le SMT applique un *numerus clausus* dans la prise en charge des dossiers; l'office des tutelles emploie 10,9 assistants sociaux et gère 531 mandats, ce qui représente une moyenne de 49 dossiers par intervenant. Il n'est pas raisonnable de penser d'augmenter les cas confiés à un assistant social.

Deuxièmement, les services sociaux communaux et intercommunaux pour des raisons d'organisation et de principe (renoncement de plus en plus généralisé à assumer des mandats) demandent aux autorités tutélaires de prendre en charge des situations de plus en plus nombreuses.

Troisièmement, et par voie de conséquence les autorités tutélaires doivent nommer des mandataires privés (y compris avocat, fiduciaire, etc.). Les émoluments accordés sont alors prélevés sur l'épargne personnelle des pupilles ou payés par la collectivité. Ils doivent permettre d'assurer le financement d'une infrastructure administrative et comptable importante.

Quatrièmement, l'office des tutelles ne perçoit les honoraires de l'autorité tutélaire que tous les deux ans lorsque la situation financière du pupille le permet et... que l'autorité tutélaire le décide. C'est dans cet élément de réponse que réside l'explication des variations financières de ce compte. De plus dans le cas des pupilles qui ne disposent pas d'épargne il n'est pas versé d'honoraires à l'OCT.

Cinquièmement, force est de constater que les mandats confiés aux privés ne sont pas toujours conduits à satisfaction; les mandataires privés se découragent et baissent souvent les bras; il y a lieu de reprendre les procédures et de trouver de nouveaux mandataires. Le surcroît de travail pour les autorités tutélaires n'est pas négligeable. Les cas difficiles doivent être confiés in fine après une ou deux années à l'OCT.

Pour conclure, l'ouverture d'un débat – comme le demande d'ailleurs une motion toujours pendante – sur la place de l'office des tutelles et sur la nature de ses mandats par rapport aux services sociaux communaux et régionaux est vivement souhaitée. La sous-commission l'appelle de ses vœux.

Service médico-social

La sous-commission observe que le rattachement du service médico-social à une fondation cantonale des addictions ou des dépendances se poursuit; cette modification devrait se concrétiser normalement dans le courant de 2003. Il semble toutefois qu'une difficulté subsiste. La fondation qui doit accueillir le service médico-social gèrerait ses salaires sur un mode dépassé en appliquant les normes de ANEM. Les employés du service médico-social n'entendent pas quitter un système modernisé et leur statut de fonctionnaires d'Etat.

Le département affiche clairement son souhait de respecter une opération neutre au niveau des salaires.

Il est admis par ailleurs que le changement engendre toujours des résistances, mais que tous les collaborateurs du service médico-social seront reçus en avril pour que soient débattues très exactement les modalités de transfert.

Compte 301000, traitements du personnel

D'anciens collaborateurs ont été remplacés par de nouveaux engagés à des conditions salariales plus modestes. Il ne s'agit pas d'une diminution du personnel, puisque chaque collaborateur parti a été remplacé. Il est à noter aussi des charges salariales médicales en diminution.

Service des communes

Un commissaire – comme l'an passé – a le sentiment que les travaux que doit conduire le service des communes sont de plus en plus complexes et que la dotation en personnel est trop faible. Comme le chef du service des communes ne demande pas de ressources supplémentaires, la sous-commission admet qu'il n'y a pas lieu de modifier les choses, mais une réflexion anticipée serait la bienvenue. La fusion des communes et les difficultés de gestion de certaines d'entre elles pourraient exiger des forces de travail supplémentaires.

Compte 390710, attribution au fonds d'aide aux communes

Ce compte a été transféré au service financier puisque le service des communes gère le fonds d'aide aux communes. Par contre, ce service ne décide pas de l'attribution au fonds; celle-ci est déterminée après la perception de l'impôt.

Investissements

La sous-commission passe ensuite en revue le compte des investissements. Aucune remarque saillante n'est à signaler. Toutefois au chapitre des crédits à solliciter, la sous-commission se préoccupe des projets de réinvestissements au Devens; elle entend prochainement aller examiner sur place ces mesures.

1.2.4. Département de la gestion du territoire

1.2.4.1. Généralités

Le résultat global des charges et des recettes aux comptes 2002 est conforme au budget. Si l'on fait abstraction de l'amortissement extraordinaire de la créance Gansa de 4,324 millions de francs comptabilisés suite au bénéfice réalisé sur la vente des actions ENSA, le total des charges 2002 du département est inférieur de 1,0 million aux charges 2001, alors que les revenus, toujours par rapport à 2001, sont en augmentation de 0,5 million de francs.

De notre analyse des chiffres 2002 et des comparaisons avec ceux du budget et des comptes 2001, nous tirons la conclusion que dans l'ensemble les postes de charges et de revenus du département sont bien maîtrisés.

1.2.4.2. Examen de détail

Secrétariat général

Compte 331005, Amort. imm. en cours part. administratif: amortissement extraordinaire de 4,324 millions de la créance Gansa à charge du département. Le bénéfice de la vente des actions ENSA est, quant à lui, comptabilisé au compte 424300 du service financier, rubrique "Bénéfices sur titres".

Service des ponts et chaussées

Compte 301020, Salaires mandats limités: Il s'agit d'un engagement limité d'un informaticien dont le mandat est de renforcer la structure financière et comptable de l'office des routes cantonales, renforcement qui va dans le sens des mesures préconisées par le service de l'inspection des finances.

Entretien et correction des routes

Compte 313010, Carburants: sur les 621.307 fr. 40 à charge de ce compte, les ventes à des tiers (BBB et TN) s'élèvent à 165.000 francs. Le solde représente la consommation des services de l'Etat.

Compte 314420, Entretien électromécanique des tunnels: la forte occupation du personnel d'entretien lors de la mise en service des tunnels de la A 5 a eu pour conséquence l'obligation de réduire ou de différer l'entretien des installations électromécaniques des autres tunnels, d'où une utilisation que partielle du budget alloué. Ces reports n'ont pas eu d'effets négatifs sur les usagers ni sur la sécurité.

Compte 318090, Taxes téléphone et natel: budget utilisé à 61%. Cette diminution est motivée par la réduction du nombre de radiotéléphones au profit de l'utilisation de natels.

Ponts et chaussées, économie des eaux

Compte 318000, Mandats, expertises, études: les dépenses de cette rubrique sont liées à l'établissement de la carte des dangers naturels. A ce jour ont été établies les cartes des sites pilote de Boudry et du Locle. Ces travaux, confiés à des tiers, ont été terminés à fin 2001. Avant d'étendre le projet à d'autres sites, les services de l'Etat ont procédé en 2002, à l'analyse des résultats. Sur la base de cette analyse, décision a été prise de continuer les travaux et d'établir en 2003 la carte des dangers naturels pour les communes de Buttes, Fleurier, Boveresse et Saint-Sulpice.

Compte 410430, Concessions hydrauliques: le revenu de la concession pour les barrages demeure stable. Lors de l'établissement du budget 2002, les éventuels revenus liés à Expo.02 ont été surestimés.

Service de protection de l'environnement

Compte 318000, Mandats, expertises, études: les charges de ce compte sont en forte augmentation (plus 273% par rapport à 2001). Il s'agit de mandats donnés à des tiers chargés de l'établissement du cadastre des sites contaminés.

Compte 318015, Analyses particulières: le Conseil d'Etat a voté un crédit supplémentaire pour 2002 et 2003 de 330.000 francs destiné au financement de l'étude concernant la pollution atmosphérique dans l'agglomération neuchâteloise. Cette étude est subventionnée par la Confédération.

Compte 318440, Elimination de véhicules usagés: le dépassement de budget de l'ordre de 150.000 francs est justifié par l'augmentation des frais de recyclage et d'élimination des déchets. Le nombre de véhicules éliminés n'a que peu varié. Actuellement, il est perçu une taxe de 100 francs par véhicule lors de son immatriculation dans le canton, ce qui a représenté en 2002 un revenu total de plus de 1,5 million, comptabilisé à raison de 723.000 francs sur compte 431280 et 633.000 francs sur le compte 431280 du service des automobiles et navigation au Département de la justice, de la santé et de la sécurité. En attendant les données GESPA, on peut admettre que la taxe perçue couvre non seulement les frais d'élimination mais également les charges de traitement du personnel et les frais généraux liés à cette rubrique.

Compte 331300, Pertes sur participations: il s'agit de l'abandon d'un prêt à CISA, à raison de 50% à charge de l'Etat et de 50% à charge de la commune de La Chaux-de-Fonds. Une dépense dont l'importance reste à définir devra encore être prévue pour la démolition des bâtiments et la remise en état du site.

Service de l'aménagement du territoire

Compte 431000, Emoluments administratifs: les émoluments dus par les communes n'ont été facturés qu'en fin d'année et encaissés, pour les 2/3 de la somme, qu'au début 2003. Les commissaires proposent que la facturation soit faite suffisamment tôt pour que les paiements interviennent dans l'année en cours, voire qu'une facturation périodique, par exemple tous les trimestres, soit instaurée.

Office de la conservation de la nature

Comptes 301000 et 301020, Traitements du personnel: pour régulariser la situation le poste d'un collaborateur a été intégré au statut de personnel fixe. Il s'agit toutefois d'un emploi dont la durée est limitée à fin 2004.

Compte 366.430 Subventions cantonales prairies maigres: pour raisons administratives, le versement des subventions a été effectué en 2003. Les commissaires proposent, dans le but d'imputer les charges et les revenus à la période comptable concernée, que les services effectuent les paiements ou la facturation à temps. La lisibilité et les moyens de comparaisons budgétaires et dans le temps ne pourront qu'y gagner.

Investissements

Dans un but de clarté, les commissaires proposent qu'une colonne "amortissement année en cours" soit ajoutée au tableau des investissements.

1.2.5. Département de l'économie publique

1.2.5.1. Généralités

La sous-commission s'est réunie le 18 mars 2003 pour l'examen de la gestion et des comptes du département. M. Bernard Soguel, conseiller d'Etat, chef du département, était accompagné du secrétaire général et de la secrétaire comptable, ainsi que les chefs de services du département. La sous-commission remercie ces personnes de leur disponibilité et de tout le travail effectué durant l'année écoulée.

En introduction, le chef du département a rappelé que, dans le contexte économique actuel, la première priorité du Conseil d'Etat est l'emploi. S'agissant des finances du canton, le Conseil d'Etat s'en tient aux objectifs du plan financier et à son programme d'économies.

Les comptes 2002 clôturent avec un excédent de charges nettes de 142,2 millions de francs, alors que le budget prévoyait un excédent de 134,0 millions. L'écart par rapport au budget est de 8,2 millions de francs, soit une augmentation de 5,8%. Les charges brutes sont de 14,5 millions de francs supérieures au budget (+ 5,%), les revenus bruts de 6,3 millions (+ 4,9%).

Au niveau des charges, l'écart est principalement imputable aux subventions accordées et redistribuées qui progressent de respectivement 8,4 et 4,0 millions de francs. S'agissant des subventions accordées, cette évolution est principalement imputable à la l'augmentation des forfaits fédéraux et des prestations complémentaires AVS et AI. Les forfaits fédéraux AVS et AI augmentent ainsi respectivement de 0,5 et 1,6 million, les PC AI de 2,6 millions de francs; les PC AVS sont par contre conforme aux montants budgétisés. La rubrique "Placement du bétail" enregistre une augmentation de 386 francs. Le solde de la variation est imputable à la nouvelle répartition entre les rubriques "Biens, services et marchandises" et les rubriques "Subventions accordées" au titre de la promotion économique.

La progression des subventions redistribuées est due aux contributions fédérales accordées au titre des paiements directs et écologiques (+ 4 millions de francs). Ce montant est intégralement compensé par une subvention à redistribuer équivalente.

Les charges de personnel progressent globalement de 1,3 million de francs en raison notamment de l'engagement, au site de Cernier, d'un directeur et de deux collaborateurs pour l'exploitation du restaurant (+ 250.000 compensé en partie par la diminution des frais de gestion par des tiers et des honoraires) et d'engagements supplémentaires à l'Observatoire cantonal suite à l'augmentation du volume des affaires (+ 1 million de francs dans une large mesure compensé par la progression des revenus).

Au niveau des revenus, la hausse est principalement due à l'évolution des subventions à redistribuer en lien avec les paiements directs écologiques (+ 4 millions de francs). Les subventions acquises augmentent de 3,1 millions de francs, principalement en raison des versements de la Confédération au titre des prestations complémentaires AI (+ 0,9 millions de francs).

Le CNIP, après un exercice 2001 de transition, boucle l'exercice 2002 dans les limites du budget octroyé. L'Observatoire cantonal, s'il termine l'exercice avec un excédent de charges légèrement supérieur au budget, enregistre par contre une augmentation importante de son volume d'activité (+ 2,2 millions de revenus, soit une augmentation de 60%), ce qui, dans le contexte actuel, est suffisamment rare pour être relevé.

Compte de fonctionnement

| | Budget 2002 | Comptes 2002 | Comptes 2001 | Différence | Diff. relative % |
|-----------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|
| | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | % |
| Charges | 258.209.200.— | 272.738.218,38 | 259.992.647,41 | 14.529.018,38 | 5,3 |
| Charges de personnel | 26.780.400.— | 28.042.434,22 | 24.980.600,34 | 1.262.034,22 | 4,5 |
| Biens, serv.et march. | 11.423.700.— | 9.584.642,03 | 10.115.054,59 | - 1.839.057,97 | - 19,2 |
| Amortissements | 4.183.200.— | 4.214.376.— | 3.910.521.— | 31.176.— | 0,7 |
| Parts/contr. ss aff. | 505.100.— | 493.249.— | 497.498,90 | - 11.851.— | - 2,4 |
| Dédomm. coll. publ. | 1.378.300.— | 1.425.017,30 | 1.461.249,25 | 46.717,30 | 3,3 |
| Subv. accordées | 134.398.900.— | 142.768.967,73 | 135.169.630,18 | 8.370.067,73 | 5,9 |
| Subv. redistribuées | 65.510.000.— | 69.514.545,10 | 66.552.748,60 | 4.004.545,10 | 5,8 |
| Attr. fin. spéciaux | 0.— | 0.— | 241.956.— | 0.— | x/o |
| Imputations internes | 14.029.600.— | 16.694.987.— | 17.063.388,55 | 2.665.387.— | 16,0 |
| Revenus | 124.187.800.— | 130.528.100,82 | 119.477.834,62 | 6.340.300,82 | 4,9 |
| Patentes/Concessions | 3.094.000.— | 3.061.363,95 | 3.023.761,40 | - 32.636,05 | - 1,1 |
| Revenus des biens | 594.000.— | 647.376.— | 660.959,70 | 53.376.— | 8,2 |
| Contributions | 7.299.700.— | 6.975.074,63 | 6.902.081,52 | - 324.625,37 | - 4,7 |
| Dédomm. coll. publ. | 4.836.000.— | 4.722.560,20 | 2.785.300,85 | - 113.439,80 | - 2,4 |
| Subventions acquises | 40.579.100.— | 43.677.180,94 | 37.505.631,15 | 3.098.080,94 | 7,1 |
| Subv. à redistribuer | 65.510.000.— | 69.514.545,10 | 66.552.748,60 | 4.004.545,10 | 5,8 |
| Prél. fin. spéciaux | 2.025.000.— | 1.680.000.— | 1.797.351,40 | - 345.000.— | - 20,5 |
| Imputations internes | 250.000.— | 250.000.— | 250.000.— | 0.— | 0,0 |
| Charges nettes | 134.021.400.— | 142.210.117,56 | 140.514.812,79 | 8.188.717,56 | 5,8 |

1.2.5.2. Examen de détail

Secteur "économie et tourisme"

Service économique, fonds de promotion de l'économie

Compte 365551, Subventions tourisme: la différence par rapport au budget est due à une subvention extraordinaire de 275.000 francs accordée à Tourisme neuchâtelais par arrêté du Conseil d'Etat du 21 mai 2002. Cette somme correspond à la différence entre le montant du produit des patentes prévu dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 95.003, du 12 décembre 1994, "Tourisme", et celui effectivement encaissé par Tourisme neuchâtelais durant l'exercice 2001.

Comptes 490000, Bonification budgétaire: compte tenu du nombre de projets soutenus, l'augmentation de la bonification budgétaire vise à maintenir la fortune du fonds à un niveau correct et à garantir une politique dynamique en matière de création d'emplois.

Secteur "étrangers"

Bureau du délégué aux étrangers

Compte 301000, Traitement du personnel: augmentation due à l'engagement de personnel anciennement pris en charge par la rubrique "Filière sociale du fonds de crise".

Secteur "emploi"

Secrétariat général

L'augmentation des charges est principalement due à l'évolution des forfaits fédéraux et des prestations complémentaires AVS et AI. En ce qui concerne les prestations complémentaires AI, le nombre de personnes au bénéfice de rentes augmente. Cette évolution est due notamment au fait que les personnes recourent à l'AI de plus en plus tôt et que l'on assiste à une hausse du nombre de cas psychiques, notamment chez les femmes. Dans le canton, les bénéficiaires de rentes AI ont généralement des niveaux de revenus bas, ce qui a une influence directe sur le montant des prestations complémentaires versées. L'OFAS a entrepris une étude sur cette question, étude où le canton de Neuchâtel est pilote. Le rapport est attendu en juin 2003.

Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP)

Le budget 2002 a été respecté; l'équilibre des comptes est prévu pour l'exercice 2003.

Service de l'inspection et de la santé au travail

Compte 301000, Traitement du personnel: engagement au 1^{er} décembre 2002 d'une médecin-inspectrice du travail.

Secteur "agriculture et consommation"

Imputations internes, intérêts passifs: la rubrique "Intérêts passifs" du service financier est ventilée pour un montant global de 35,4 millions de francs, ce qui correspond à 56,1% des charges d'intérêts sur les dettes à long terme. Sont pris en compte les intérêts passifs grevant le patrimoine administratif au 1^{er} janvier 2002. Le taux moyen de la dette consolidée en 2001 (4,12%) sert de référence.

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

1.2.6.1. Généralités

La sous-commission s'est penchée sur les comptes 2002 avec le chef du département et le secrétaire général lors de sa séance du 18 mars 2003. Elle a notamment pu baser ses travaux sur un excellent "aperçu général des comptes 2002" et tient à souligner par ailleurs la qualité des remarques figurant en regard des diverses rubriques des comptes du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles.

Les résultats 2002 sont en légère amélioration par rapport au budget, puisque les charges nettes s'élèvent à 307,3 millions de francs (comptes 2001: 278,9 millions), alors qu'elles étaient budgétisées à 308,1 millions; *l'amélioration est donc de l'ordre de 0,8 million de francs (0,3%).*

Les charges brutes augmentent de 31 millions de francs par rapport aux comptes 2001 (+ 8,3%) et les revenus de 2,6 millions (+ 2,7%). La progression diverge fortement, parce que les nouvelles charges supportées par l'Etat (2^e année d'école enfantine, projet ICT 01-04, HEP, etc.) ne font l'objet d'aucune recette.

Les principales variations des comptes par rapport au budget concernent les rubriques suivantes (charges nettes):

| | <i>Millions de francs</i> |
|---|---------------------------|
| – Haute école neuchâteloise | + 3,4 |
| – Université | + 1,6 |
| – Service de la formation professionnelle | – 1,4 |
| – Service de l'enseignement obligatoire | – 1,2 |
| – Lycée Denis-de-Rougemont | – 0,9 |
| – Service de la formation des enseignants, du secondaire 2 et de l'informatique scolaire | – 0,7 |

Une analyse de ces variations figure dans le cadre de l'examen de détail des rubriques concernées.

Au niveau des *charges* (budget 405,1 millions; comptes: 406,3 millions; écart: + 0,3%) qui ont été pour l'essentiel bien maîtrisées, surtout si l'on prend en considération certaines dépenses qui ne font que transiter par les comptes (ex.: fonds de compensation des maturités = 1,2 million de francs, soit le 100% du dépassement...), ce sont bien entendu les *charges de personnel* qui constituent la part la plus importante (289,6 millions de francs, y compris les subventions sur traitements et les mandats de gestion, soit 71,28% des charges du département). L'indice des salaires retenu pour 2002 (127,0) est légèrement supérieur à celui de 2001 (126,65), mais nettement inférieur à l'indice retenu pour l'établissement du budget 2002 (128,0), ce qui explique en bonne partie les améliorations substantielles enregistrées pour cette catégorie de dépenses (– 2,2 millions de francs par rapport au budget 2002); pour l'ensemble du corps enseignant, la réduction est encore plus marquée (– 3,4 millions de francs au total, toujours en regard du budget), mais la comparaison avec les comptes 2001 est évidemment financièrement moins positive, puisque la masse salariale a augmenté de 5 millions (+ 6,5%), principalement en raison de l'augmentation réelle des traitements (+ 2% au 1^{er} janvier 2002) et de l'ouverture de 44,5 nouvelles classes (26,5 à l'école enfantine, 14 en scolarité obligatoire, 4 pour l'enseignement secondaire supérieur).

Le chapitre *des biens, services et marchandises* présente un excédent de charges de 2,1 millions de francs par rapport aux prévisions; ces dépenses sont imputables à la HEN (+ 1,28 million) et à l'Université (+ 1,17 million) et concernent en premier lieu les rubriques "machines, mobilier et équipement" et "mandats, expertises, études".

Les amortissements sont en augmentation sensible aussi bien en regard du budget 2002 (+ 1,1 million) que des comptes 2001 (+ 2,8 millions). Ils représentent plus de 5% des dépenses brutes du département et plus de 7% des dépenses nettes.

Les dédommagements à des collectivités présentent des résultats d'ensemble inférieurs au budget 2002 (– 1,4 million) et ce aussi bien pour les contributions aux cantons (ex.: HEP-BEJUNE, autres universités suisses) qu'aux communes (ex.: enseignement obligatoire).

Inférieures aux prévisions (– 1,5 million), *les subventions accordées* augmentent toutefois de 9,5 millions de francs par rapport aux comptes 2001, dont près de 6 millions pour les communes (traitements du corps enseignant), 1,6 million pour les places d'accueil pour la petite enfance et 0,6 million pour les bourses.

Les subventions redistribuées ne font que transiter par les comptes de l'Etat; elles sont en hausse de 3 millions par rapport au budget 2002, mais sont compensées par un montant équivalent dans un chapitre des revenus. Elles représentent plus de 5,5% des charges du département et près de 23,5% de ses recettes.

Au niveau des *revenus* (budget: 97,0; comptes: 99,0; écart: + 2,1%), on constate une réduction des subventions fédérales acquises (– 1,2 million), notamment pour l'Université et Jeunesse et Sport, ainsi que, comme déjà relevé, une forte hausse par rapport au budget des subventions à redistribuer.

Quant aux *investissements* du département, ils ont été nettement inférieurs aux prévisions budgétaires (10,4 au lieu de 18,4 millions de francs); cela concerne divers projets qui n'ont pas pu être réalisés, totalement ou partiellement, en 2002 (intégration des technologies de l'information et de la communication dans les écoles neuchâteloises, crédit d'équipement 2002-2004 HEN-EI, nouveaux bâtiments HEG/Conservatoire, constructions et réaménagement dans le cadre du CIFOM).

1.2.6.2. Examen de détail

Secrétariat général

Comptes 372640 et 472640, Fonds de compensation de l'enseignement

Le montant en question (1,2 million de francs) ne fait que transiter dans les comptes du secrétariat général. Il s'agit là de compensations intercommunales qui sont liées aux effectifs de lycéens en fonction de leur provenance communale et ne concernent que le niveau maturité. Cette forme de péréquation, qui n'est plus liée à l'effort fiscal, disparaîtrait avec la centralisation de l'ensemble du secondaire II (prochaine étape du désenchevêtrement). Le système actuel présente une assez

lourde administration pour le département et il fausse quelque peu les résultats globaux dudit département, mais il n'a en principe qu'un caractère transitoire.

Constructions scolaires

Rubrique 30, charges de personnel

Les travaux effectués dans ce secteur sont assumés par des collaborateurs dont les traitements sont pris en charge par d'autres services (secrétariat général, service de l'enseignement obligatoire, etc.), ce qui explique pourquoi cette rubrique n'englobe que quelques indemnités de participation à une commission.

Service de l'enseignement obligatoire

Compte 362620, traitements enseignement préscolaire

Le "ralentissement" de la mise en place de la deuxième année d'école enfantine ne découle pas d'une compression budgétaire au DIPAC, mais de l'état effectif des travaux d'introduction au niveau des communes.

Compte 362621, traitements enseignement primaire

La gestion plus rigoureuse du calcul des avances de subventions n'impliquera pas un report de dépenses sur 2003, mais elle permettra une meilleure vue d'ensemble et une planification budgétaire plus précise.

Compte 362622, traitements enseignement secondaire

La forte augmentation résulte avant tout de l'ouverture des cinq classes supplémentaires (coûts d'une classe: environ 170.000 francs).

Service de la formation des enseignants, du secondaire 2 et de l'informatique scolaire (SFE2IS)

Comptes 302030, 352640, 452600, divers traitements

Le retard pris par le projet ICT01-04 est lié à des travaux conduits par les communes et les centres secondaires intercommunaux (cf. également nos remarques relatives à la gestion, au chapitre 2.6.10.); le DIPAC n'est en effet pas seul responsable du projet.

Comptes 351670 et 451630, HEP-BEJUNE

La contribution à la HEP-BEJUNE est inférieure au budget 2002 (- 280.000 francs), mais très nettement supérieure aux comptes 2001 (+ 2,6 millions); l'indemnité versée pour les loyers du site chaux-de-fonnier est, elle aussi, moins élevée que prévu (- 120.000 francs), mais adaptée à la hausse par rapport à 2001 pour tenir compte du nouveau bâtiment ODRP (+ 600.000 francs). L'augmentation des dépenses nettes d'une année à l'autre est d'environ 2 millions de francs. Relevons toutefois qu'une importante dépense "annexe", liée aux allègements pour les formateurs neuchâtelois en établissements (FEE), est en forte régression par rapport au budget aussi bien sous service de l'enseignement obligatoire (compte 352800) et SFE2IS (compte 351800), que sous Lycée Denis-de-Rougement (compte 302000) et Lycée Blaise-Cendrars (compte 302000); d'une part, les FEE ont été moins nombreux que prévu et, d'autre part, ayant le choix, ils ont donné la préférence à des indemnités moins onéreuses pour l'Etat que des décharges.

Notons aussi que la sous-commission a fait part au chef du département de sa préoccupation concernant la gestion et le climat de travail au sein du site neuchâtelois de la HEP-BEJUNE (cf. aussi chapitre 2.6.6. de notre rapport de gestion).

Service de la formation professionnelle

Compte 351630, formations agricoles/viticoles hors canton

Cela concerne d'une part la HES de Zollikofen (maîtrise agricole) et d'autre part l'Ecole supérieure du vin de Changins (formation tertiaire - HES en œnologie et CFC de caviste). Les coûts par élève sont élevés (2002, respectivement 40.000 francs, 24.000 francs et 12.500 francs), car les conventions prévoient aussi un coût fixe par place réservée à notre canton.

Comptes 372630 et 471600, subventions d'autres cantons versés à diverses écoles

Ces subventions ne font que transiter dans les comptes du DIPAC et sont notamment versées pour des élèves externes du CPLN, du CIFOM, du CPMB et de l'école de droguerie; ces contributions ont été réadaptées (+ 1,4 million de francs) et elles "gonflent" artificiellement les revenus et les charges du DIPAC.

Haute école neuchâteloise

Les comptes 2002 de la HEN bouclent avec un excédent de charges nettes supérieur au budget de 3,35 millions de francs (+ 3,67 millions en charges brutes). Les responsables des établissements concernés ont dépassé le cadre légal de leurs compétences, engageant des dépenses sans requérir les autorisations nécessaires (ex.: création d'une filière "criminalité économique" à la HEG, préparatifs pour une 3^e filière de la HEAA, renforcement des structures R & D). Cela concernent avant tout les *comptes 302000, traitement du personnel enseignant* (+ 1 million par rapport au budget), *318000, mandats, expertises, études* (+ 540.000 francs) et *331015, amortissements du déficit de l'enseignement* (+ 1,46 million). Ce dernier poste découle principalement du fait que les salaires des enseignants engagés dans la recherche à l'EI n'ont pas été pris en compte dans les coûts desdites recherches et n'ont donc pas été inclus dans les contrats conclus avec des tiers en 2000 et 2001. L'amortissement prévu au compte 331015 représente 1,46 million sur un total à amortir de 1,66 million de francs (cf. aussi pages 35-36 du rapport de gestion 2002 du DIPAC).

Au vu de la gravité des dépassements, le chef du département a convoqué les responsables des trois écoles concernées et leur a présenté onze mesures destinées à éviter à l'avenir de tels dérapages; un audit sur les comptes 2002 a été demandé au service de l'inspection des finances et le fonctionnement de la HEN, notamment sous l'angle financier et comptable, sera totalement revu.

Service de l'enseignement universitaire

Compte 351600, versements aux autres universités suisses

Bien qu'en progression par rapport à 2001 (+ 0,5 million de francs), ce financement des Neuchâtelois étudiant dans d'autres universités est inférieur aux prévisions (- 0,3 million). Il est surtout intéressant de le comparer aux versements des autres cantons pour leurs étudiants inscrits dans notre "Alma Mater" (cf. Université, compte 451600); ce dernier montant est en hausse sensible, aussi bien par rapport aux comptes 2001 (+ 1,2 million) qu'en regard du budget 2002 (+ 0,6 million). Pour la première fois depuis longtemps, nos recettes à ce titre progressent davantage que nos dépenses.

Université

Dans l'ensemble, pour les dépenses qu'elle maîtrise, l'Université a respecté l'enveloppe budgétaire qui lui était attribuée pour 2002. La budgétisation des charges de personnel laisse toutefois à désirer, mais les réorganisations en cours ne favorisent évidemment pas les estimations précises. Quant au suivi des dépenses liées à la recherche, il a été mieux assuré que par le passé.

La sous-commission salue par ailleurs le fait qu'elle a trouvé un décompte par faculté dans le rapport de gestion 2002 du DIPAC (p. 173). Tout finit par arriver! Quant aux commentaires relatifs aux divers comptes, ils pourraient parfois être plus précis.

Service de la jeunesse

Compte 362711, centres d'orthophonie

L'augmentation des subventions (villes: 60%, Etat: 40%) est liée au report de la politique santé et d'appui à la jeunesse (PSAJ) dont le coût initial aurait été de l'ordre de 5,5 millions de francs et aurait notamment englobé le renforcement de la prévention pour les centres d'orthophonie. Une commissaire regrette que cet important projet du secteur santé-social ne se soit pas concrétisé, victime du pessimisme financier de l'automne 2002. Un autre commissaire souligne que l'effort de nombreux autres cantons est bien inférieur au nôtre en matière d'orthophonie, sans qu'on puisse

apporter la preuve qu'il y ait moins de cas à traiter. Notre abondante offre en spécialistes stimulerait-elle une demande parfois extensible dans ce secteur?

Office de la petite enfance

La sous-commission tient à relever la précision des estimations budgétaires dans un secteur pourtant en plein développement.

Investissements

La sous-commission s'est penchée sur le problème des salles de gymnastique dans le secteur du futur centre de la Maladière. Le projet des trois salles prévues sur l'actuel parking de la Riveraine n'est pas remis en question. Quant au pavillon omnisports qui sera démoli, il a été financé pour un tiers par l'Etat et deux tiers par la ville de Neuchâtel et le terrain appartient à l'Etat. L'ensemble du dossier devra être négocié avec la ville (cf. aussi collège de la Maladière qui a fait place au CSEM). La sous-commission ne voit pas d'un œil très favorable la location, à long terme, de six salles de gymnastique à un groupe privé, alors que les structures actuelles appartiennent aux collectivités publiques. Elle souhaiterait que la commune de Neuchâtel devienne propriétaire ou copropriétaire des locaux à usage public, de manière à éviter toute mauvaise surprise en cas de dérive financière d'un des partenaires privés.

2. GESTION

2.1. Partie générale

2.1.1. Généralités

Le Conseil d'Etat a informé la commission plénière que ses objectifs prioritaires restaient le soutien à l'emploi, à l'activité économique ainsi que l'assainissement durable des finances publiques. Il a souligné que la poursuite du désenchevêtrement entre l'Etat et les communes permettra d'avoir une vision plus claire de l'activité des services publics.

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

La commission plénière s'est penchée sur le problème du fort taux de rotation au sein des effectifs de la police qui est principalement dû au fait que les salaires octroyés à la police cantonale neuchâteloise sont moins avantageux que ceux servis dans le secteur privé, dans d'autres corps de polices cantonales ou au sein de la police fédérale. Le Conseil d'Etat avoue qu'il n'est tout simplement pas possible d'offrir des traitements comparables, notamment à ceux de la police fédérale. Des solutions devront être trouvées. C'est surtout au niveau de la police de sûreté que le problème se pose, où certains policiers ont de nombreuses heures supplémentaires qu'ils ne peuvent pas reprendre. Certains commissaires estiment qu'il faut examiner cette question avec sérénité et que le même phénomène existe dans d'autres secteurs. D'autres sont d'avis que l'important turnover est un indicateur fort et qu'en pareil cas, il faut réagir et ne pas laisser les choses aller.

2.1.3. Département des finances et des affaires sociales

Certains commissaires se demandent comment seront prises en compte les taxations des contribuables qui n'ont reçu qu'en 2003 une taxation provisoire et qui ne sont donc pas encore taxés définitivement à ce jour pour leurs impôts 2001. Ils se demandent si cela ne fausse pas le résultat de l'exercice dans la mesure où il peut s'agir de corrections importantes. Le Conseil d'Etat admet qu'il y avait environ 10% des contribuables qui n'étaient pas taxés à fin 2002. Le produit de leur taxation donnera lieu à des bordereaux soldes en plus ou en moins. Le paiement bénéficiera à l'exercice 2003.

La commission plénière prend acte de l'avis des membres de la sous-commission selon lequel il pourrait être indiqué d'augmenter encore le nombre des taxateurs au service des contributions, compte tenu des problèmes évoqués ci-devant. Le Conseil d'Etat souligne que trois nouveaux taxateurs sont entrés en fonction au cours de l'exercice et que ce renfort va porter ses fruits.

Concernant le service de l'intendance des bâtiments, les membres de la commission plénière sont rendus attentifs au fait que ce service ne dispose pas des montants nécessaires pour entretenir correctement le patrimoine de l'Etat, qui va en se dégradant.

Constatant le nombre important d'institutions au service des établissements spécialisés, un commissaire se demande s'il ne serait pas judicieux d'en regrouper certaines en vue d'une meilleure efficacité. Un commissaire s'inquiète que certaines de ces institutions fonctionnent sans la surveillance d'un comité directeur, mais en relation directe avec le chef de service. Il estime que les garde-fous sont insuffisants en pareil cas.

2.1.4. Département de la gestion du territoire

La commission plénière est informée qu'après sa visite au service de l'aménagement du territoire, la sous-commission du DGT est convaincue que, d'une manière générale, ce service fait son travail correctement. Les règles et les droits sont respectés et, en moyenne, les dossiers sont traités dans les 90 jours (voir rapport de la sous-commission, chapitre 2.4.1).

S'agissant de la pisciculture de Môtiers, l'engagement d'un collaborateur supplémentaire était absolument indispensable car il n'était plus possible de travailler avec le seul responsable du fait de la surveillance nécessaire 24 heures sur 24, compte tenu de l'ampleur du travail et des horaires très contraignants à certaines périodes. Les pêcheurs participent à l'activité de la pisciculture.

La commission plénière est informée que la sous-commission s'est penchée sur les conclusions du rapport de l'inspection des finances relatives à la gestion de la structure des données techniques, financières et comptables par l'office des routes cantonales, évoquées ci-après (chapitre 2.4.2) et qu'elle a demandé à être informée de la suite qui sera donnée à ces conclusions. La sous-commission poursuivra donc l'examen des questions soulevées dans ce rapport.

2.1.5. Département de l'économie publique

Le Conseil d'Etat confirme que la situation économique n'est pas très encourageante. La situation des entreprises est très contrastée. Certaines ont bien pu faire face à la dégradation des affaires, alors que d'autres s'en sortent visiblement moins bien. Entre 2001 et 2002, le canton a perdu 1700 emplois.

En réponse à un commissaire qui demande où en sont les collaborations entre l'Observatoire, l'institut de microtechnique (IMT) et le CSEM, le Conseil d'Etat informe la commission plénière qu'un projet est actuellement à l'étude entre le DEP et le DIPAC ayant pour objectif de créer un véritable pôle de microtechnique, grâce à un rapprochement avec l'EPFL. Une réflexion a été engagée en matière de recherches, notamment dans le domaine de la microtechnique à Neuchâtel. Le canton a en effet un certain nombre d'institutions, tout à fait remarquables et performantes, mais de petite taille, qui ont du succès, mais qui ne collaborent pas suffisamment. Le projet consistera, dans un premier temps, à fédérer les différents instituts de recherche du canton (IMT, CSEM, Observatoire, HES Le Locle) afin d'arriver à une efficacité plus grande en conservant les mêmes moyens de financement. Malgré certaines difficultés de dialogue, l'ensemble des partenaires a finalement accepté d'adhérer au principe d'une restructuration.

Le premier pas consistera à créer un IMT élargi qui accueillera aussi la physique de la matière condensée et l'Observatoire. Dans un deuxième temps, une fois le concept de fédération des instituts de recherche réalisé, le projet est de renégocier avec l'EPFL la convention que cette dernière a dénoncée pour la fin de l'année. La proposition a été faite à l'EPFL, qui est d'ailleurs entrée en matière, de décentraliser à Neuchâtel certaines unités de sa microtechnique, avec l'idée d'avoir une "EPFNE", qui collaborerait avec l'IMT élargi. Les négociations n'en sont toutefois qu'à leur début.

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

Le Conseil d'Etat informe la commission plénière que le Conseil d'Etat a pris la décision de fermer l'antenne de Fleurier du lycée Denis-de-Rougemont en 2005. Il se base pour cette décision sur une étude de faisabilité et un rapport établi par le directeur du lycée Denis-de-Rougemont démontrant que l'antenne de Fleurier est peu fréquentée par les étudiants, dans la mesure où elle n'offre pas toutes les options. A ce jour, à peu près la moitié des étudiants du vallon vont déjà au lycée à Neuchâtel. La solution actuelle est plus coûteuse. En effet, un étudiant à Fleurier coûte environ 21.000 francs par an, alors que dans les autres lycées il coûte entre 16.000 et 16.900 francs par an. Cette mesure pourrait engendrer des économies qui sont estimées, de manière réaliste, entre 400.000 et 600.000 francs par an, éventuellement plus. Pour le chef du département, cette décision se justifie d'autant plus que certains projets vont engendrer des dépenses supplémentaires qui paraissent indispensables. C'est par exemple le cas du projet de la nouvelle voie générale, prévoyant de réunir les sections préprofessionnelle et moderne, qui permettra de répondre mieux aux attentes du monde professionnel. Le Conseil d'Etat s'engage à étudier les répercussions de cette décision de transfert sous l'angle des frais supplémentaires pour les parents et des bourses.

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

2.2.1. Généralités

Dans le cadre du contrôle de la gestion de l'exercice 2002, la sous-commission du département s'est réunie à sept reprises.

Trois séances ont été consacrées à l'examen général de la gestion du département dans le cadre du budget 2003 et des comptes 2002 ainsi qu'à la présentation du CIGES (Centre d'information, de gestion et d'économie de santé) S.A. Ces séances ont déjà fait l'objet de commentaires dans les différents rapports de la commission de gestion et des finances.

2.2.2. Programme de législature 2002-2005 – plan financier 2003-2005

La séance du 18 avril 2002 avait pour objet de traiter les principaux axes du programme de législature 2002-2005 ainsi qu'un exposé sur les charges hospitalières et les mécanismes de financement des établissements hospitaliers.

Il a également été abordé le problème des relations survenu entre un magistrat judiciaire et un membre du Conseil d'Etat. L'ensemble des éléments présentés a été repris dans le programme de législature et le plan financier débattus en session du Grand Conseil.

2.2.3. Problèmes survenus entre un magistrat judiciaire et un membre du Conseil d'Etat

Les séances des 11 juin, 27 août et 3 septembre 2002 ont été consacrées à l'analyse du dossier constitué par le juge d'instruction chargé des affaires économiques. Ces deux séances s'inscrivaient dans la mission qui avait été donnée à notre sous-commission par la commission plénière. Cela nous a permis de prendre connaissance de certaines pièces du dossier et d'entendre la cheffe du département.

Alors que nous étions en phase de rédaction d'un rapport d'information destiné aux membres de la commission de gestion et des finances, la décision prise par le Grand Conseil de constituer une commission d'enquête parlementaire (CEP) a mis fin aux travaux de notre sous-commission.

La CEP travaillant actuellement à l'instruction de cette affaire, notre sous-commission estime ne pas devoir faire part de ses constatations et sentiments dans ce rapport.

2.2.4. Visite du dispositif de sécurité lacustre Expo.02

Le 17 septembre 2002, le SCAN a organisé la visite du dispositif de sécurité lacustre de l'Expo.02. Les différents dispositifs d'engagement nous ont été présentés. Cette visite s'inscrivait dans une suite logique du dossier Expo.02 que notre sous-commission avait suivi dès son début.

Les relations entre les différents organes de sécurité ont fait l'objet d'une attention toute particulière. En effet, notre sous-commission souligne le haut degré de préparation des collaborateurs engagés dans la sécurité de cette manifestation exceptionnelle.

De cette visite, notre sous-commission tire les conclusions suivantes:

- les moyens mis à disposition étaient proportionnés et bien engagés;
- les engagements ont été soigneusement préparés;
- les collaborations entre les différents organes, qu'ils soient civils ou privés, ont parfaitement fonctionné.

Nous ne pouvons que souligner la qualité et la compétence des cadres et des collaborateurs engagés, ceux-ci ayant pris une part prépondérante à la bonne marche de l'événement. Nous tenons à les en féliciter.

2.2.5. Service des poursuites et faillites et du registre du commerce

Le 23 septembre 2002, notre sous-commission a rendu visite au service des poursuites et faillites et du registre du commerce à Cernier. Participaient à cette séance, la cheffe du département, le secrétaire général, le chef de service ainsi que les différents responsables des offices.

Cette visite avait pour but la présentation du service, son organisation ainsi que son fonctionnement.

Un bref historique a permis de retracer l'évolution de ce service qui poursuit sa restructuration.

A la suite des effets de la conjoncture, de faiblesses fonctionnelles et structurelles, une réflexion de fond a été menée en vue d'optimiser et de sécuriser les prestations.

Le nouvel office cantonal des faillites a démarré son activité en 2001 avec 329 dossiers en cours de traitement. Pendant cette même période, 30% de l'effectif de l'office à démissionné (3 postes sur 10), alors que l'on observe une forte augmentation des poursuites et des faillites en 2001. Le centre cantonal de compétences en matière de réalisations de gages immobiliers a de la peine à remplir sa mission et ceci principalement en raison du manque d'expérience dans ce domaine particulier.

Au vu des ces difficultés, le constat est fait que le service ne peut remplir sa mission correctement.

Afin de remédier dans les plus brefs délais à ces difficultés, les nouvelles missions suivantes ont été confiées au service:

- coordonner les activités des offices (gestion financière et des ressources humaines);
- définir les modalités adéquates de contrôles internes (gestion efficiente des risques);
- mettre en œuvre et appliquer une politique de formation spécifique aux besoins du service;
- favoriser la polyvalence;
- veiller à une répartition équitable du personnel entre les offices;
- définir des procédures permettant une application uniforme du droit;
- exercer la surveillance des offices.

Les objectifs fixés pour 2003 et 2004 sont:

- la fixation des objectifs par secteur;
- la définition et la mise en place des outils de pilotage (tableaux de bord);
- la formation pratique;
- définition des processus GESPA et le service GESPA.

En conclusion, les retards constatés au niveau des offices des poursuites pourront être corrigés à condition que la dotation de ces offices soit complétée et que le personnel reste stable.

Le centre cantonal de compétences en matière de réalisations de gages immobiliers emploie une personne à 100% au bénéfice d'un contrat de droit privé. Sa consolidation sera nécessaire.

Afin de combler le retard dans le traitement des faillites, deux dotations supplémentaires seront nécessaires afin de garantir le succès de la mise en place des mesures correctrices prévues (rattrapage prévu à la fin de l'année 2003).

Il est intéressant de rappeler que le bénéfice de ce service rapporte de 2 à 3 millions de francs par année à l'Etat. Bien que cela ne soit pas un but en soi, il est important qu'un service générant des bénéfices réponde pleinement aux exigences découlant de dispositions légales et assure aux administrés un service de qualité.

C'est dans cet esprit que la sous-commission a pleinement soutenu le renforcement de la dotation en personnel du service dans le cadre du budget 2003.

2.3. Département des finances et des affaires sociales

2.3.1. Généralités

La sous-commission de gestion et des finances du Département des finances et des affaires sociales a siégé le lundi 19 août 2002 au château, pour l'examen de la gestion du service des contributions et du service de l'intendance des bâtiments, et le lundi 20 janvier 2003 pour l'examen et la visite de l'office des établissements spécialisés et du service des ressources humaines.

La conseillère d'Etat, cheffe du département, était accompagnée par son secrétaire général et

- pour le service des contributions, par le chef de service, le chef de l'office de taxation des personnes physiques et le chef de l'office de taxation des personnes morales;
- pour le service de l'intendance des bâtiments, par le chef de service, architecte cantonal;
- pour le service des établissements spécialisés, par le chef de service et le chef de service de l'action sociale;
- pour le service des ressources humaines, par le chef de service et l'adjoint au chef de service.

2.3.2. Service des contributions

Le chef de service retrace rapidement les récentes évolutions du service et notamment le déménagement et l'installation de ce dernier dans ses locaux de La Chaux-de-Fonds.

La sous-commission procède par questions précises. Elle s'attache à évoquer des situations réelles qui au moment de la séance occupent les esprits et posent problème. La sous-commission se préoccupe particulièrement de l'incidence des procédures et des décisions prises par le service des contributions et les offices qui en dépendent sur la situation financière des communes du canton. En effet, les commissaires soulignent combien sont dépendantes de l'information, des calculs exploratoires, des estimations et des pronostics de l'Etat quelque 55 communes affiliées au système du bordereau unique (BU).

Office de taxation des personnes morales

- *En matière de taxation des personnes morales n'y a-t-il pas lieu de trouver une meilleure solution pour la transmission des informations aux communes? En effet, les communes peinent à préparer leur budget dans ce domaine particulièrement. Les chiffres sont très aléatoires et se révèlent très approximatifs.*

Le chef de service dit comprendre et connaître le souci des communes et particulièrement celles qui accueillent une ou des entreprises sur leur territoire. En fait le service des contributions est confronté au problème de la taxation "postnumerando", c'est-à-dire la perception des acomptes avant la taxation définitive. Certaines entreprises interviennent lorsque les acomptes à verser sont plus élevés que la taxation définitive précédente. D'autres se livrent à leurs propres estimations. D'une manière générale, les personnes morales ne réagissent pas toutes de la même façon et s'acquittent souvent sans broncher et automatiquement des acomptes basés sur la dernière situation connue, que celle-ci soit plus favorable ou moins favorable.

Il en va autrement des personnes physiques. Ces contribuables réagissent beaucoup plus vite lorsqu'ils estiment se trouver devant un important changement de revenu.

Le chef de l'office de taxation des personnes morales a récemment reçu comme mission précise de contrôler les 100 entreprises environ qui paient plus de 100.000 francs d'impôts. Le but de l'exercice consiste à mieux anticiper le montant des acomptes. Pour ce faire, il y a lieu d'établir ou de faire établir des observations économiques récentes de chaque entreprise. Un tableau récapitulatif créé par l'office de taxation – régulièrement tenu à jour bien entendu – prend en compte les données transmises par les entreprises. Ce tableau est ensuite transmis aux offices de perceptions concernés pour que puissent être adaptées les tranches des acomptes.

Il est précisé que tout dépend de l'organisation des entreprises: s'il y a contrôle mensuel, trimestriel ou semestriel, la qualité des informations diffère. Lors de l'envoi des deuxièmes tranches, l'office a rappelé une fois encore la nécessité d'informer le service des contributions de tout changement de situation pour permettre une meilleure adaptation des acomptes.

- *Domicile des entreprises: une entreprise ayant son siège hors canton est-elle considérée fiscalement comme une entreprise neuchâteloise?*

Le chef de service affirme qu'une société travaillant sur sol neuchâtelois, mais ayant son siège hors du canton de Neuchâtel ou à l'étranger est toujours taxée pour le bénéfice réalisé dans le canton. De plus s'appliquent les règles de répartition intercantonale sur le capital et sur les bénéfices.

- *Valeur des immeubles des entreprises: comment est déterminée la valeur d'un immeuble industriel, notamment dans le cas de l'entreprise ayant son siège à l'extérieur du canton?*

La réponse est claire: c'est la répartition de la valeur du capital de l'entreprise qui est appliquée.

- *L'accès aux données peut-elle être améliorée afin de mieux épauler les communes dans la préparation de leur budget? Il est relevé l'aspect très approximatif des évaluations que les communes ne peuvent qu'enregistrer sans avoir de moyens pour préciser mieux les chiffres transmis.*

Le chef de l'office de taxation des personnes morales rappelle que les acomptes 2002 sont basés sur la situation connue de l'année 2000. L'office ne peut que rendre attentif les

entreprises, car pour l'instant on doit toujours compter avec une année de décalage. Par contre en septembre toutes les déclarations devraient être rentrées; il devrait être alors possible de donner des chiffres plus précis au moyen des dispositions nouvellement prises évoquées plus haut; les communes devraient pouvoir en bénéficier pour la préparation du budget 2003.

Le chef de service insiste pour préciser que, sur simple téléphone de l'administrateur communal à l'office de taxation des personnes morales, des informations les plus exactes possibles par rapport aux données connues lui seront communiquées.

- *Le système postnumerando est-il appliqué dans tous les cantons?*

Le chef de service répond que lors de l'adoption de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs (LHID) en 1993, les cantons disposaient de huit ans pour adapter leur système. A ce jour tous les cantons utilisent le système postnumerando pour les personnes morales. Par contre, pour les personnes physiques, les deux systèmes (post ou praenumerando) sont tolérés, car les Chambres fédérales ne se sont pas encore mises d'accord! En fait, il reste les cantons de Vaud, du Tessin et du Valais qui utilisent encore le système praenumerando sur deux ans, mais le passage au système postnumerando est imminent.

- *Lors des conférences intercantionales entre chefs de départements ou chefs des services des contributions la problématique de la taxation des entreprises a-t-elle été abordée et si oui comment réagissent les autres cantons?*

Il s'avère que ni des contributions, ni le chef de l'office de taxations des personnes morales, respectivement des personnes physiques n'ont jamais abordé ce sujet. La conseillère d'Etat envisage de poser cette question à ses collègues lors d'une prochaine rencontre.

- *En cas de difficulté suite un changement radical de la situation d'une entreprise et donc d'une modification notoire de rentrée fiscale pour une commune, l'Etat ne pourrait-il pas d'une manière ou d'une autre suppléer à ce manque de ressources?*

Le chef du service répond que selon son analyse cette manière d'envisager les choses n'est pas possible, car cette aide de l'Etat aurait des conséquences sur la péréquation financière intercommunale.

- *A propos de la péréquation financière comment une commune "pénalisée" par les bons résultats annuels d'une entreprise devra-t-elle affronter les années suivantes moins intéressantes?*

Il existe – sauf erreur – un effet régulateur puisque ce type d'approche prend en compte une moyenne qui s'étend sur trois ans.

Office de taxation des personnes physiques

- *Domiciliation d'un contribuable: quelles méthodes permettent de déterminer la domiciliation d'un contribuable? Comment distinguer entre deux lieux de résidence à l'intérieur du canton ou lorsqu'un contribuable affirme résider hors du canton?*

Le chef de l'office précise que le contrôle du domicile d'une personne, lorsqu'il y a divergence entre deux communes, ne peut se faire qu'avec l'aide de la rubrique "frais de déplacement". En effet, dans ce cas le service des contributions peut exiger des explications complémentaires du contribuable. En cas d'absence d'indication "frais de déplacement " le contrôle devient très ardu. Le chef de service précise que la police communale des habitants a un grand rôle à jouer en pareil cas. Elle doit être attentive aux mouvements des contribuables et à leurs habitudes. De plus, il a été décidé de contrôler la véracité de toutes les déclarations de domicile figurant dans la base de données.

- *Lors de l'établissement de la taxation 2000bis pourquoi une restitution a précédé l'envoi des acomptes?*

Le chef de l'office précise que la restitution lors de la taxation 2000bis était surtout liée "aux charges extraordinaires". Le chef de service rappelle qu'il y a obligation légale de rembourser les contribuables qui auraient trop payé. Demeure réservé le cas du contribuable qui stipule que le trop payé doit être déduit des acomptes futurs!

- *Forfaits fiscaux: existe-il des "forfaits fiscaux"? Si oui, combien de forfaits fiscaux ont-ils déjà été accordés?*

Le chef de service admet qu'une dizaine de forfaits fiscaux sont en cours de négociation. Il est surtout précisé que si l'Etat n'entrait pas en matière sur ces requêtes, le service des contributions – et le Conseil d'Etat avec lui – est convaincu que ces contribuables ne résideraient pas dans le canton de Neuchâtel. De plus, il est rappelé que cette approche particulière n'est possible que pour des contribuables étrangers qui n'ont pas de revenus en Suisse.

- *Registre des personnes physiques: pourquoi le registre des personnes physiques 2001 n'est pas disponible.*

Le chef de service précise qu'effectivement les revenus imposables pour les personnes physiques peuvent être consultés dans le "registre des personnes physiques" édité et adressé chaque année à toutes les communes. Mais à fin 2001, il a été délibérément décidé de ne pas éditer de registre basé sur la déclaration 2000bis. Le prochain registre qui sortira début 2003 sera donc basé sur les revenus 2001, déclaration 2002.

2.3.3. Service de l'intendance des bâtiments

Le chef de service retrace sommairement les activités de son service. Il précise que l'intendance des bâtiments s'occupe uniquement du patrimoine administratif; la gérance des immeubles est garante de la gestion du patrimoine financier ou autrement dit de la rentabilité des immeubles. Le chef de service remercie la sous-commission de l'occasion qui lui est donnée de s'expliquer sur le fonctionnement de son service.

- *Pourquoi rencontre-t-on des crédits supplémentaires "à répétition"?*

Le chef de service relève que le problème primordial réside dans le fait que l'entretien du patrimoine administratif est sans cesse différé et que les restrictions budgétaires continues conduisent aux demandes systématiques de crédits supplémentaires et complémentaires.

- *Connaît-on le coût d'entretien par bâtiment?*

La réponse est affirmative; le chef de service précise que pour éviter l'entretien toujours différé des bâtiments, l'intendance devrait pouvoir bénéficier d'un montant de 6 millions de francs par année, représentant 1% de la valeur du patrimoine. Il serait alors possible d'assurer l'entretien courant léger des bâtiments. Mais ce n'est que la moitié de la somme nécessaire qui est accordée au service.

Même si la préparation du budget est rigoureuse et précise, le chef de service doit chaque année constater que des coupes sont réalisées au détriment de l'entretien du patrimoine administratif.

L'exemple de la commission du logement de l'administration (CLA) est éloquent! L'avalanche des demandes ne saurait être satisfaite par les montants accordés par le budget. Le chef de service considère toujours devoir parer au plus pressé.

- *Les commissaires s'interrogent sur la planification des dépenses.*

La conseillère d'Etat explique que la solution pourrait consister à geler toutes les démarches et les dépenses durant une année pour se donner le temps de la réflexion globale d'une organisation plus logique.

- *Comment sont gérés les déménagements et comment procède-t-on pour éviter de laisser les locaux vides trop longtemps?*

Le chef de service estime que toutes les solutions sont toujours étudiées, ce qui explique la longueur des délais et finalement le fait que des locaux restent parfois vides avant d'être réaffectés. L'exemple du bâtiment de l'Ecole normale de Neuchâtel, convoité par l'Université, puis abandonné plusieurs mois plus tard par elle, en est un exemple parlant.

La sous-commission estime que toute demande de crédit présentée par le Conseil d'Etat au Grand Conseil devrait insister sur les conséquences financières "bâtiment et entretien" que pourrait avoir l'octroi dudit crédit. Elle imagine aussi un bâtiment polyvalent dans lequel on pourrait loger des services pour une courte période. Elle se demande si le service de l'intendance des bâtiments et la CLA suffisent pour gérer toute cette problématique.

- *Un commissaire souhaite savoir si certains bâtiments appartenant à l'Etat échappent au contrôle l'intendance des bâtiments.*

Le chef de service précise qu'en effet les bâtiments appartenant à la N 5 ne relève pas de sa responsabilité.

La conseillère d'Etat informe encore la commission qu'un audit est en cours au sein du service de l'intendance. Les résultats seront connus incessamment.

2.3.4. Service des établissements spécialisés (SES)

Le chef du service de l'action sociale rappelle que l'office des établissements spécialisés (OES) faisait partie du service des mineurs et des tutelles (SMT) et qu'au départ à la retraite de son directeur, une réorganisation a été opérée. Un groupe de travail a été créé pour disséquer les tâches de l'OES et de l'office de recouvrement et d'avance des contributions d'entretien (ORACE). Le rapport présenté au chef de département a préconisé le rattachement de l'OES au service de l'action sociale dès le 1^{er} janvier 2001. Dès le 1^{er} janvier 2003, l'OES a été transformé en service (SES).

Le chef du service des établissements spécialisés présente la situation de son service.

Le plan d'équipement des établissements spécialisés compte à ce jour 20 institutions pour 50 budgets. Le service doit donc superviser ces 50 comptabilités et déterminer conformément à la législation les montants de subventionnement. Le département doit présenter fin 2003 une mise à jour du plan d'équipement. Un rapport explicatif est attendu.

Les missions du SES peuvent être présentées comme suit:

Mission administrative pure

- subvention aux institutions (50 millions);
- calculs des prix facturés aux bénéficiaires;
- reconnaissance du personnel.

Mission de surveillance

- autorisations d'exploitation;
- concepts socio-pédagogiques;
- système qualité;
- correction des dysfonctionnements.

Mission de coordination

- réalisation du plan d'équipement cantonal;
- gestion des nouveaux projets;
- adaptation constante de l'offre;
- relations avec les autorités fédérales;
- relations avec les cantons;
- relations inter-services.

Mission de délégation auprès des fondations

- participation aux décisions des comités;
- veiller à l'égalité de traitement;
- convention collective de travail;
- relation avec l'association faitière ANMEA.

Quelques chiffres pour situer le SES:

- 20 Fondations exploitant plus de 40 structures;
- 800 places d'internat;
- 1200 personnes bénéficiant d'un séjour;
- 900 places d'externat (ateliers, écoles spéciales);
- plus de 1000 personnes au service des établissements;
- 110 millions de francs = budget des institutions;
- 50 millions de francs = subventionnement du SES;
- SES = 4 personnes.

Les institutions dépendant du SES se répartissent comme suit

Institutions AI (pensionnaires invalides)

- Adultes:*
- Fondation Alfaset (ateliers et foyers),
 - Les Perce-Neige,
 - Le Devens,
 - Foyer André,
 - Le Drop-In,
 - Centre de prévention et de traitement contre la toxicomanie des montagnes neuchâtelaises (CPTT),
 - Centre d'aide, de prévention et de traitement de la toxicomanie CAPTT Val-de-Travers,
 - Fondation Goéland / Pontareuse et L' Auvent.
- Mineurs:*
- Centre IMC neuchâtelais et jurassien (école, foyer et unité de formation),
 - Centre pédagogique de malvilliers (école spéciale, foyer, unité de formation),
 - Centre pédago-thérapeutique Clos-Rousseau,
 - Centre pédagogiques Les Perce-Neige.

Institutions non AI

- Adultes:*
- Fondation Feu Vert (foyer et entreprise);
 - Maison de Prébarreau (foyer et ateliers);
 - Foyer 44.
- Mineurs:*
- Fondation Carrefour / La Croisée / Carrefour/ Action éducative en milieu ouvert AEMO;
 - Fondation L'enfant c'est la Vie / La Ruche / Belmont / La Géode / La Coccinelle;
 - Centre pédagogique et thérapeutique de Dombresson;
 - Centre pédagogique des Billodes;
 - Fondation Sandoz;
 - Foyer Jeanne-Antide.

La sous-commission prend acte que:

- toutes les institutions dépendant du service sont répertoriées et classées en institutions AI bénéficiaires de subventions de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et institutions non AI bénéficiant de subventions de l'Office fédéral de la justice (OFJ) et de subventions cantonales;
- les subventions AI s'élèvent à 28 millions de francs alors que les subventions de l'OFJ sont beaucoup plus modestes;
- l'OFJ est responsable de l'application des mesures pénales concernant les mineurs. Parmi les mesures pénales, il y a les "mesures éducatives" qui consistent en des placements en établissements spécialisés. Cette mesure fait partie d'un concept pédagogique;
- pour les enfants de 0 à 6 ans, l'OFJ ne verse aucune subvention, car le code pénal ne concerne pas cette classe d'âge;
- selon le chef de service de l'action sociale, il est probable qu'en 2006-2007, l'AI ne verse plus de subventions;
- l'OFJ a diminué ses subventions de 40% à 30%. Il est souligné que si les subventions baissent, les exigences sont toujours les mêmes!
- si des invalides résident dans une institution, l'AI doit verser des subventions pour autant que le nombre d'invalides représente au moins le 50% des résidents;
- à Pontareuse (maison de cure) de gros soucis s'accroissent; les subventions 2003 sont remises en question notamment en raison d'une forme de concurrence avec les hôpitaux;
- selon les chefs de service, il est difficile de savoir quelles institutions font partie du domaine "santé" et du domaine "social".

Les commissaires s'interrogent sur la manière que l'on utiliserait pour construire les établissements spécialisés aujourd'hui. Pourrait-on regrouper certaines institutions?

Le chef de service pense que si c'était à refaire, on pourrait regrouper mieux certaines institutions; mais il n'est pas forcément négatif d'en avoir beaucoup, car elles ont chacune leurs spécialités. La question principale se poserait pour le monde de l'adolescence, catégorie "nouvelle" présentant des problèmes nouveaux.

Jusqu'où l'Etat a-t-il une influence sur les institutions en matière de comptes et de budget?

Le chef de service précise que les institutions font leur budget qui est analysé par le SES. En cas de problème, les collaborateurs spécialisés se rendent dans les institutions pour en discuter. Ensuite le budget est soumis aux organes de la fondation dont est issue l'institution, puis finalement à la cheffe du département pour aval. Il est précisé que les salaires sont soumis à la convention collective. Des fiduciaires contrôlent aussi les comptes des institutions puisque ces dernières ont leur personnalité juridique propre.

A la question de savoir qui représente l'Etat dans les institutions, il est répondu que les deux chefs de services ou les deux responsables de la gestion engagent l'Etat.

D'autres institutions vont-elles se créer? La réponse est actuellement négative, bien que les institutions soient pleines l'offre semble répondre aux demandes.

La question des handicapés profonds est posée. Une nouvelle structure va voir le jour à Fleurier pour ce type de pensionnaires, mais il s'agit d'une "extension" des "Perce-neige" et non d'une nouvelle institution.

La conseillère d'Etat revient sur la question des adolescents que la société doit éviter de marginaliser en les confiant aux services sociaux. Les suivis ambulatoires se développent à partir des équipes éducatives des institutions.

A propos des locaux nécessaires pour loger les services, il est précisé que le service de l'action sociale (SASO), l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE), l'office de l'aide sociale (ODAS) vont déménager dans les locaux laissés libres par Expo.02 en face de la gare. Le service des établissements spécialisés (SES) reste au faubourg de l'Hôpital 34.

A propos de la réaffectation de la maison d'éducation au travail (MET) se pose la question de savoir où placer les adolescents violents et trop indisciplinés que les maisons d'éducation ne peuvent momentanément plus accueillir. Un groupe de travail avec le pouvoir judiciaire a été créé pour trouver une solution, car le placement provisoire dans une autre institution ne suffit pas.

2.3.5. Service des ressources humaines

Le chef de service fait une brève présentation du service des ressources humaines sur la base d'un organigramme. Celui-ci peut se résumer ainsi:

Service des ressources humaines

- secrétariat du SRH et bureau des salaires;
- office de la formation continue:
 - apprentissages,
 - santé et sécurité (actuellement vacant),
 - secrétariat,
 - formation bureautique;
- bureau de la mobilité professionnelle interne;
- bureau du projet Ressources humaines,
- office d'organisation:
 - secrétariat,
 - projet GESPA.

La sous-commission prend acte des renseignements et des précisions suivants.

A propos de la mise au concours d'un poste: lors de la démission d'un fonctionnaire, on accuse réception avec copie au bureau de la mobilité interne. On examine les propositions du bureau de la mobilité interne et le SRH met le poste au concours dans la presse et transmet les dossiers reçus au chef de service concerné. Ce dernier sélectionne pour les candidats à auditionner. Le salaire est fixé par le SRH selon les normes. Si une personne connue de la mobilité interne correspond au poste, le poste n'est signalé que dans la feuille officielle avec la mention "sera vraisemblablement repourvu par voie d'appel". Mais il appartient toujours au chef de service concerné de faire modifier une décision.

Le service des ressources humaines (SRH) établit désormais toujours des contrats. Tout le personnel actuel de l'Etat dispose aujourd'hui d'un contrat. Cette disposition n'était pas toujours respectée par le passé!

La sous-commission prend connaissance du dossier relatif à la conférence de presse qui aura lieu le lendemain; il présente la réforme de l'apprentissage de commerce spécialisé dans l'administration (nouveau système par tournus dans les différents services) et le processus de l'entretien de développement en faveur de tout membre du personnel. La conseillère d'Etat rappelle les mesures de l'assouplissement du temps de travail et revient sur la revalorisation des salaires de la fonction publique.

Apprentissage

A propos de la réforme de l'apprentissage de commerce, il est précisé que dès la rentrée d'août 2003 l'apprentissage de commerce sera soumis à un nouveau règlement pour mieux répondre aux exigences du marché du travail. L'apprentissage d'employé de bureau est appelé à disparaître. L'avènement de l'informatique et des outils modernes de communications sont à l'origine de cette réforme. Il est évident que maîtriser parfaitement la comptabilité et la dactylographie ne sont plus des qualités suffisantes pour aborder le marché du travail de ce domaine. Le CFC de commerce doit donc évoluer. La flexibilité, le travail en équipe, la compréhension des attentes des clients, le tri de l'information et la communication écrite et orale sont indispensables à ces fonctions.

Désireux de continuer à jouer un rôle novateur en matière de formation et de promouvoir la réforme de l'apprentissage commercial, l'Etat entend augmenter le nombre des apprentis de commerce au sein des ses services. Il se propose de:

- assurer un meilleur suivi des apprentis;
- favoriser la polyvalence plutôt que la spécialisation;
- implanter une culture de service public – service au public;
- offrir aux apprentis une rémunération compétitive.

Pour ce faire, l'Etat prévoit de renforcer les compétences de l'office de formation continue qui est chargé de suivre les apprentis et de favoriser leur polyvalence au sein de ses différents services .

Par ailleurs, pour répondre aux exigences de qualité de l'OFTT, le canton de Neuchâtel s'investit dans la création d'une "branche administration publique" afin que l'apprentissage de commerce réponde mieux aux défis du service public. Il s'agit donc de mettre sur pied une réforme de la formation commerciale dans toute la Suisse au bénéfice notamment des administrations cantonales et communales.

Politique en matière de ressources humaines

Pour mémoire et en résumé, la politique de l'Etat en matière de ressources humaines se définit actuellement par la mise en place de cinq projets et on observe que cette politique va se poursuivre et même se développer. Bref rappel: en 1995, le Grand Conseil approuve un rapport pour une nouvelle politique de gestion des ressources humaines. Cinq projets ont vu le jour:

- description et évaluation des fonctions;
- mobilité professionnelle interne;
- nouvelle politique de rémunération;
- entretiens de développement;
- améliorations de conditions de travail.

Fin 2001, on annonce que la description et l'évaluation des fonctions sont terminées. La mobilité interne présente cette même année un bilan positif. En 2002, 60 titulaires ont ainsi la possibilité de réorienter leur activité professionnelle.

Les salaires sont revalorisés de 4% sur les années 2002 à 2004. Le Conseil d'Etat garde en mémoire le fait que la fonction publique par ses sacrifices a permis d'économiser près de 200 millions de francs entre 1994 et 2001.

En 2002, l'amélioration des conditions de travail et le développement personnel sont réalisés. Les entretiens de développement (ED) et l'appréciation des prestations des collaborateurs (APC) voient le jour. En 2003, un second volet des ED concernant notamment la formation continue doit être introduit.

Dès 2003, l'amélioration des conditions de travail concernera le temps de travail et l'assouplissement de ses règles sans modification de l'horaire hebdomadaire. Le temps partiel sera encouragé; actuellement un quart de l'effectif du personnel de l'Etat en bénéficie; le but est de maintenir cette proportion jugée satisfaisante.

Dans un avenir relativement proche, une étude déterminera l'opportunité d'introduire une retraite anticipée à 58 ans, solution actuellement non prévue par la Caisse de pensions de l'Etat qui ne permet pas un départ en retraite avant 60 ans.

La formation destinée aux cadres de l'administration est également en projet. Une démarche d'évaluation devrait notamment permettre d'identifier et d'évaluer les compétences acquises par les titulaires.

La sous-commission visite les locaux sis à la rue du Musée 1 et rencontre certains responsables (mobilité interne, office d'organisation, service social et de formation, évaluation).

La question du centre de bilan et d'évaluation de compétences (CVBA) est évoquée. Ce centre occupe une place à part, car dans le canton il n'y a pas de structures pour valider les acquis. Mais ce centre ne dépend pas du SRH, mais des services du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles. Il s'agit d'un service lancé par l'Etat, mais qui doit à moyen terme devenir autonome; ses activités sont: sélection, bilan des compétences, bilan de carrière, formation. Le rapport 2002 sera disponible dès sa parution.

2.4. Département de la gestion du territoire

2.4.1. Séance du 18 février 2003

Visite au service de l'aménagement du territoire (SAT)

Considérant les remarques quant au fonctionnement et aux délais de réponse formulées dans les milieux immobiliers et de la construction et exprimées en particulier au travers de la motion populaire du Comité "Motion populaire SAT" 02.137, du 12 juillet 2002, dont le premier signataire est M. Jacques Balmer, les membres de notre sous-commission ont souhaité rencontrer le chef du SAT dans le but de s'entretenir sur la situation et d'examiner quelques cas concrets.

En préambule, le chef du service nous décrit le fonctionnement de son service et nous fournit de nombreux éléments statistiques quant au volume et aux délais des affaires traitées. Relevons, en résumé, l'essentiel des informations données par le chef du service de l'aménagement du territoire.

- 2,5 collaborateurs sont affectés au traitement des demandes de permis. Dès août 2003 cet effectif sera augmenté d'un collaborateur. L'on s'attend donc, à partir du 2^e semestre à une nette amélioration des délais de traitement pour ce qui relève des prestations du SAT.
- En 2002, 810 permis ont été délivrés (contre 895 en 2001); 65 dossiers ont été soumis au SAT en préconsultation.
- Pour chaque demande de permis, entre 10 et 20 instances diverses doivent être consultées. Dans la plupart des services consultés, une seule personne s'occupe des problèmes liés aux demandes de permis. La suppléance n'est souvent pas assurée, ce qui explique certains retards dus à des absences du titulaire.
- Environ 30% des demandes font l'objet de **décisions spéciales**, ce qui, pour ces dossiers prolonge le délai de 20 jours environ.
- Sur la base de chiffres 2002:
 - 57% des dossiers ont été traités dans un délai de 1 à 59 jours,
 - 25% des dossiers ont été traités dans un délai de 60 à 89 jours, et
 - 18% des dossiers ont nécessité un délai de plus de 90 jours.(Ne sont pas compris dans ces délais le temps passé par les demandes dans les communes avant et après le traitement au SAT)

- Il n'y a pas de différence de traitement entre les demandes. C'est la nature de la demande, sa complexité, l'éventuelle nécessité de requérir des renseignements supplémentaires, les oppositions, etc. qui déterminent le temps de traitement;
- En comparaison intercantonale, le SAT est faiblement doté en personnel.
- Depuis 1997, année depuis laquelle M. Bernard Woeffray dirige le SAT, cinq événements essentiels se sont produits:
 - 1997: modification de la loi sur les constructions,
 - 1997: retraite de M. Cuche, mémoire vivante du SAT. Son poste a été divisé en deux par décision du prédécesseur de M. Bernard Woeffray dont seul un demi-poste a été maintenu au service du bureau des permis de construire,
 - 1999: explosion de la téléphonie mobile (occupe 20% du temps d'un collaborateur),
 - 2000: entrée en vigueur de la révision de la loi fédérale et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire ayant pour conséquence une complexification notoire du traitement des constructions hors zone à bâtir,
 - 2002: introduction, en collaboration intercantonale, du système de gestion des permis de construire (SATAC), développé par le canton de Vaud.

Partenariat

Principe de base: on ne viole pas les lois et les règles pour des motifs de partenariat.

Le chef du SAT regrette que les signataires de la motion ne l'aient pas convoqué. Une discussion aurait certainement permis de clarifier certains points.

Il est également à disposition d'autres instances. Dans un souci de meilleure collaboration et de plus grande efficacité, il a été instauré un certain nombre de rencontres avec les partenaires professionnels telles que la plate-forme des aménagistes, la table ronde des architectes, des réunions avec les architectes-conseils, etc.

Le prédécesseur de M. Woeffray convoquait systématiquement les partenaires d'un dossier difficile. Ces contacts sont maintenant moins soutenus, notamment en raison de la surcharge de travail.

Service intercommunal d'urbanisme

L'idée, lancée publiquement par le député Laurent Amez-Droz, consistant, pour certaines communes de se regrouper pour engager un architecte, de manière à être en mesure, à l'instar des trois villes du canton, de traiter de manière autonome les dossiers, fait son chemin. Le SAT travaille à une solution allant dans ce sens. Une première séance avec les communes est à l'agenda pour le 19 mars 2003.

Examen de dossiers

Les commissaires examinent ensuite en détail quelques dossiers ayant fait l'objet de remarques de la part des milieux de la construction et étant plus particulièrement à la base du dépôt de la motion populaire du Comité "Motion populaire SAT".

Le chef du SAT donne pour chaque dossier soumis une explication détaillée qui paraît convaincante aux commissaires. Dans la majorité des cas, les dossiers présentés étaient soit, incomplets, ne correspondaient pas aux exigences du plan de quartier ou frappés d'oppositions, ce qui, dans chaque cas, a conduit à une prolongation, parfois excessive, des délais.

Les commissaires ont le sentiment que dans bien des cas une attente exagérée existe du côté des milieux concernés, à laquelle le service de l'aménagement du territoire répond avec toute la rigueur de la loi. Il apparaît que d'une part comme de l'autre un meilleur dialogue permettrait aux administrés concernés de préciser leurs demandes et à l'administration de mieux expliquer les décisions et les contraintes réglementaires incontournables.

Un autre élément qui prolonge la durée du traitement des dossiers est le nombre d'instances auprès desquelles les demandes circulent. Un examen approfondi du plan de circulation, avec

éventuellement une redistribution des compétences, dans le but de réduire le nombre de services à consulter, nous paraît nécessaire.

Conclusions

Les conditions législatives, en particulier avec l'introduction de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire et son ordonnance d'application, ont évolué dans le sens d'une complexité toujours plus grande et d'un nombre d'instances toujours plus nombreuses à consulter. L'appareil administratif doit être doté de moyens suffisants. Les situations à problèmes doivent être mieux anticipées afin qu'elles soient plus facilement résolues.

Les commissaires restent cependant convaincus que seuls le dialogue réciproque et le rétablissement des rapports de confiance entre partenaires permettront d'améliorer sensiblement la situation actuellement insatisfaisante. Ils demandent donc aux services de l'Etat d'œuvrer dans ce sens.

Pisciculture de Môtiers

Les membres de la sous-commission, accompagnés par M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire et le secrétaire général, se rendent à la pisciculture de Môtiers. Ils y retrouvent le chef du service de la faune, le responsable et l'ancien responsable de la pisciculture de Môtiers.

Après quelques explications théoriques sur le fonctionnement d'une pisciculture et la vision d'une cassette vidéo tournée par l'ancien responsable de la pisciculture et montrant tout le processus d'élevage des truites et de réapprovisionnement des rivières, nous passons à la visite des installations situées dans ce qui était l'ancien séchoir à herbe du Val-de-Travers, bâtiment racheté par l'Etat, ainsi qu'à celle des bassins extérieurs.

C'est actuellement la période d'incubation. L'élevage se concentre uniquement sur deux sortes de truites, à savoir la truite FARIO qui vit dans l'Areuse et ses affluents, et la truite du Doubs, qui comme son nom l'indique, vit dans le Doubs.

Statistique 2001

- alevins produits et mis à l'eau dans les rivières du canton et le lac: 1.300.000 francs;
- truites pêchées en rivière, selon les carnets des pêcheurs:
 - truites FARIO:14.772;
 - truites du Doubs:1572;
 - total des permis de pêche délivrés: 2027.

Produit des permis de pêche en rivière délivrés: 224.409 francs, dont 29.520 francs ont été rétrocédés aux sociétés de pêche.

Charges de la pisciculture

Le système comptable de l'Etat ne permet pas de déterminer le coût réel de ce secteur dont les charges et revenus sont englobés dans les comptes du service de la faune.

Dans l'objectif d'une meilleure gestion financière de cette activité, il serait souhaitable de connaître ces éléments de charges et de revenus au moins sous forme statistique.

Personnel / Exploitation

Le nouveau responsable de la pisciculture de Môtiers travaille seul. La surveillance des bassins et de la "nursery" exige une présence quotidienne du gardien, surtout en période d'incubation et d'éclosion. En été aussi, par exemple, à chaque orage ou menace de crue, la présence du gardien, de jour comme de nuit, s'impose dans le but d'éviter des dégâts et des pertes. Pour certains travaux spécifiques, le personnel peut compter sur l'aide bénévole des membres des sociétés de pêche.

La sous-commission, à la demande du chef du département, a approuvé au budget 2003, la création d'un nouveau poste de gardien. Ce poste sera repourvu à partir du 1^{er} avril 2003. La présence d'un deuxième collaborateur va permettre d'instaurer un tournus des présences et

apporter une nette amélioration des conditions de travail actuelles. Elle permettra également d'assurer des suppléances dans les autres piscicultures cantonales.

Une collaboration existe avec le canton du Jura auquel la pisciculture de Môtiers fournit des alevins destinés au repeuplement du Doubs.

La capacité de production du site de Môtiers permettrait d'étendre les zones de repeuplement. Divers contacts existent déjà avec d'autres cantons. Il serait souhaitable, dans le but d'une amélioration du rendement, de les étendre.

Conclusions

Les commissaires ont été surpris par l'ampleur de l'effort entrepris par le service de la faune pour le repeuplement de nos cours d'eau. L'état des lieux, les méthodes d'élevages, l'organisation du travail, la motivation et la disponibilité du responsable nous laissent une impression très positive. Ils remercient sincèrement les responsables du service de la faune pour cette intéressante visite.

2.4.2. Séance du 18 mars 2003

Rapport annuel 2002

C'est la première fois cette année que les membres de la sous-commission sont en possession du rapport annuel au moment de la séance destinée à l'examen des comptes. Merci aux services de l'Etat pour l'établissement de ce document dans des délais très courts.

Le chef du département demande aux commissaires leur appréciation quant au contenu et à la forme du rapport annuel. Il précise que pour ses services c'est un arrêt sur image et un instrument de travail indispensable. Les commissaires approuvent le document dans la structure actuelle tout en relevant le nombre important de renseignements statistiques qu'il contient, dont certains tableaux ne parlent qu'aux initiés.

Rapport annuel – généralités

Ainsi qu'il est relevé dans le rapport, le nombre d'oppositions et de recours est en augmentation croissante. M. Hirschy, conseiller d'Etat, va soumettre une proposition de modification du traitement des recours et oppositions, proposition prévoyant qu'en lieu et place du département concerné, le Tribunal Administratif sera la première instance de recours. Un commissaire, qui connaît bien les procédures judiciaires, n'est pas convaincu que ce changement permettra d'accélérer le traitement de ces dossiers.

Rapport annuel – office des transports

Ligne SNCF, Besançon – La Chaux-de-Fonds: le nombre d'abonnements de pendulaires vendus sur cette ligne est en augmentation. La SNCF va investir sur le tronçon Morteau – frontière suisse. Les corrections envisagées permettront de réaliser un gain de trois minutes sur ce trajet. Il est également prévu de rétablir l'arrêt au Crêt-du-Loche, situé à proximité immédiate de l'usine Cartier.

TGV Zurich Berne-Neuchâtel-Paris: le Conseil d'Etat défend avec vigueur le maintien de cette liaison. Les investissements des CFF, concentrés presque uniquement sur les lignes principales, sont un obstacle majeur à ce maintien du moment que la ligne Neuchâtel-Pontarlier est considérée comme secondaire.

Rapport annuel – ponts et chaussées

Ressources humaines: les problèmes de santé du personnel de la voirie, évoqués sous point 4.2. du rapport, sont certes préoccupants, mais restent dans un cadre normal d'un métier où les ouvriers sont fréquemment exposés aux intempéries et exercent un métier pénible. Selon le chef du département le nombre et la gravité des cas ne sont pas en augmentation. Il n'est pas prévu de mesures particulières de prévention.

Installations électromécaniques des tunnels: l'expérience en vigueur depuis près de deux ans qui consiste à assumer l'entretien de ces installations par le personnel de l'Etat est concluante.

Ventilation des tunnels: le problème de circulation dans les deux sens, dans les tunnels de la Vue-des-Alpes ne permettra jamais une évacuation totale des fumées. Toutefois les nouvelles installations donnent satisfaction et les aspirations de fumées répondent aux normes de sécurité.

Panneaux solaires: la fourniture d'électricité des panneaux solaires installés aux entrées des tunnels sous La Vue-des-Alpes couvre les besoins de l'éclairage d'appoint. Ils demandent peu d'entretien, par contre le coût de l'énergie produite est très élevé, environ 1 fr. 20 le kW/h.

Evitement de La Chaux-de-Fonds: la procédure de la 1^e étape, Haut-du-Crêt – Combe-à-l'Ours, est terminée. Toutes les oppositions sont levées. Le canton attend le feu vert de l'Office fédéral des routes à Berne. Une réponse devrait parvenir d'ici fin mars.

Concernant la 2^e étape, Combe-à-l'Ours – Bas du Reymond, le projet remanié, prévoyant une réduction du coût des travaux de l'ordre de 30 millions de francs environ, est accepté dans son ensemble par les autorités de la ville de La Chaux-de-Fonds, à l'exception toutefois de la conception de l'échangeur du Temple St-Jean, qui fait encore l'objet de négociations. L'Association Helvétie-Liberté étend son action à l'ensemble des problèmes de circulation en ville de La Chaux-de-Fonds et non plus seulement au tracé de la route d'évitement. Le projet de la 2^e étape n'est pas encore mis à l'enquête.

Traversée du Locle: les études sont en cours avec pour objectif un tunnel court. Elles seront terminées d'ici 2004 et le projet sera prêt pour la demande de crédit de la 12^e étape des travaux routiers qui sera présentée au Grand Conseil en 2005 ou 2006.

Rapport du service de l'inspection de finances

Dans son rapport d'activité du 2^e semestre 2002, le service de l'inspection des finances mentionne diverses observations faites à la suite de l'audit des procédures en matière de construction et gestion des crédits d'investissements et le contrôle de la réalisation de l'amélioration du tronçon Brot-Dessous – Rochefort de la route principale H 10. Nous relevons en particulier que:

... la structure des données techniques, financières et comptables gérées par l'office des routes cantonales (ORC) est complexe et n'est maîtrisée à haut niveau que par le chef de l'ORC. Elle ne permet pas une gestion aisée des engagements par les chefs de projets. Plusieurs logiciels sont utilisés, parfois pour des fonctions très spécifiques, ce qui accroît la lourdeur du système. Nous avons attiré l'attention de la direction du service des ponts et chaussées sur le problème de la suppléance du chef de l'ORC.

Le rapport détaillé sur le contrôle effectué en août-septembre 2001, qui a été soumis aux commissaires pour consultation, fait mention de certaines lacunes au niveau de la gestion.

Aux questions que se posent les commissaires à la lecture des remarques ci-devant, il est répondu que le chef de l'ORC est depuis de nombreuses années non seulement l'ingénieur spécialisé pour les problèmes techniques de construction des routes, mais qu'il a été la cheville ouvrière de la mise en place d'un instrument informatisé de gestion comptable et de contrôle des projets. A ce titre, il maîtrise parfaitement tout l'instrument de gestion. Le problème de sa suppléance est récurrent depuis de nombreuses années. Le chef de l'office des routes cantonales va prendre sa retraite en 2003. Pour assurer sa succession pour les travaux relevant des domaines financiers et comptables, un nouveau collaborateur a été engagé récemment en qualité de chef comptable. Ce collaborateur est actuellement en formation et devrait être à même de succéder à au chef de l'office des routes cantonales.

Les commissaires souhaitent être informés de la suite qui sera donnée aux propositions faites dans son rapport par le service de l'inspection des finances. Cette question sera reprise lors d'une prochaine séance de la sous-commission.

Evénements 2002, projets d'avenir

Les événements particuliers de l'année 2002 pour le Département de la gestion du territoire ont été:

- Expo.02;
- inauguration de la traversée de La Béroche;
- fin de la gestion des conséquences de l'ouragan LOTHAR.

Outre les travaux routiers déjà mentionnés, les projets suivants sont à venir:

- réfection des barrages en Basse-Areuse, une demande de crédit de 2,4 millions de francs sera soumise au Grand Conseil;
- étude des options pour la liaison Neuchâtel-La Chaux-de-Fonds par transport public;
- poursuite du projet REMO, mensuration cadastrale, à terminer d'ici 2010 à 2012;
- poursuite de l'établissement de la carte des dangers naturels;
- poursuite de l'établissement du cadastre des sites contaminés.

2.5. Département de l'économie publique

2.5.1. Généralités

En dehors des séances ordinaires concernant l'examen des comptes et de la gestion, la sous-commission a consacré trois séances d'une demi-journée à la gestion du département: le 12 septembre 2002 au matin, nous avons été reçu à l'Observatoire cantonal, visite durant laquelle la direction et les collaborateurs nous ont fait part de leurs projets européens et spatiaux, ainsi que des nécessaires collaborations avec les industries neuchâteloises. L'après-midi, nous avons visité le Site de Cernier et examiné les intentions de la direction concernant les transformations prévues sur le site, ainsi que les améliorations du plan de circulation. Nous avons également pu découvrir les chambres de culture de champignons nouvelle tendance du Mycorama. Le 28 octobre 2002, nous avons visité le CNIP, la direction a mis en exergue sa volonté de venir autoporteur sur le plan financier. La sous-commission a par ailleurs également participé, avec les représentants des médias, les chefs de services et organismes professionnels concernés, aux trois journées consacrées au secteur de l'économie (Foire de Bâle), de l'agriculture et de la vente.

Ces visites ont permis de mettre en évidence l'esprit inventif et imaginatif qui règne dans les entreprises neuchâteloises et les services de l'administration afin de rester compétitif dans les secteurs traditionnels, voire de créer de nouveaux débouchés ou plus généralement de contenir les dépenses.

2.5.2. Examen de détail

2.5.2.1. Secteur "économie et tourisme"

Service économique

Promotion économique: il est rappelé que le détail du fonctionnement et des résultats du DEWS et du DEN figure dans le rapport de gestion. Par ailleurs, une conférence de presse sur la promotion économique (endogène et exogène) a eu lieu le 25 mars 2003. Les documents de cette conférence ont été transmis aux membres du Grand Conseil.

Il est par ailleurs relevé que la collaboration avec le canton de Vaud se passe bien. Alors qu'il ne restait qu'une trentaine de projet dans le "pipeline" à fin 2001, on en compte aujourd'hui plus de 100. Les atouts neuchâtelois sont mis en valeur: la rapidité et l'efficacité des services de l'administration cantonale sont appréciées. Si l'on tient compte du fait qu'il a fallu mettre en place, en quelques mois, une nouvelle équipe tant au DEN qu'au service économique, le résultat est globalement satisfaisant, les objectifs relatifs au nombre de projets ayant même été dépassés. S'agissant de la création d'emplois, tous les projets ne génèrent pas, dès le début, des centaines de nouveaux emplois. Ainsi, Tag Heuer, au début de son activité dans le canton, comptait moins de 10 employés et s'est si bien développé qu'il a intégré aujourd'hui LVMH. Il est par ailleurs rappelé que Baxter et Johnson & Johnson vont, ces prochaines années, créer plusieurs centaines d'emplois. Enfin, toutes les entreprises ne souhaitent pas faire de la publicité autour de leurs implantations ou de leurs développements.

S'agissant de la répartition géographique des projets au sein du canton, il est indiqué que les représentants du DEWS à l'étranger ont pour consigne de parler et de vendre aux entreprises d'abord les régions périphériques. Cependant, en définitive, la décision d'implantation est propre aux entreprises.

Dans ce contexte, le rôle de la promotion endogène ne doit pas être sous-évalué. Un rapport sur l'état de l'économie, avec un chapitre consacré au Parc scientifique et technologique neuchâtelois

(PSTN) sera présenté au Grand Conseil en juin, des demandes de crédits avant la fin de l'année. Le PSTN repose sur trois piliers: une société anonyme chargée de la gestion du parc, une fondation dont le but est le financement des start-up et des entreprises innovatrices et une société responsable de la gestion des terrains et des bâtiments du parc. Le PSTN est composé de deux sites: le site de la Maladière à Neuchâtel et celui des Eplatures à la Chaux-de-Fonds.

S'agissant toujours de la promotion aux entreprises du canton, un guide aux entreprises et un site Internet sont en préparation.

Statistiques de l'emploi: à la question de savoir s'il est possible de connaître la répartition géographique des emplois créés, il est répondu que l'Etat de Neuchâtel collabore en la matière avec l'OFS. Grâce à la régionalisation des statistiques de l'emploi, il sera possible de publier des informations trimestrielles en la matière. Une enquête est par ailleurs en cours sur le recensement des emplois créés par la promotion économique. Les taux de réponses sont malheureusement encore assez faibles: sur 735 questionnaires envoyés, seuls 140 ont été retournés.

Observatoire cantonal

Rapprochement des instituts de recherche: la bonne collaboration entre le Département de l'économie publique et le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles s'agissant du rapprochement entre les instituts de recherche du canton (IMT, Observatoire, CSEM, HEN) et l'EPFL est mis en évidence.

Service du commerce et des patentes

Visite des milieux de la restauration: suite à la visite des milieux de la restauration, organisée à l'initiative du chef du département, plusieurs questions se posent s'agissant notamment des prêts de patente, de la création d'une commission paritaire, de la suppression des émoluments sur les patentes. Le DEP indique que la problématique des prêts de patente n'est pas nouvelle; par contre, ce qui est nouveau, c'est la création de sociétés qui se destinent à la gestion d'établissements publics. Le service du commerce et des patentes et le service juridique sont d'ailleurs en train d'étudier cette question. Ce qui est également nouveau, c'est l'insistance des milieux concernés pour dire que le manque de contrôle nuit au bon fonctionnement du secteur. Une réflexion sera engagée avec l'ensemble des services cantonaux et communaux concernés. S'agissant de la création d'une commission paritaire, il est mentionné que toutes les professions n'ont pas cette culture.

Site de Cernier

Viabilités: le rapport sur les viabilités sera présenté à la session de mai ou de juin. Suite aux discussions entre la direction du Site et ENSA, une partie du financement des viabilités pourrait être assurée par cette dernière par le biais d'un contracting.

2.5.2.2. Secteur "étrangers"

Bureau du délégué aux étrangers

En introduction, il est indiqué que le rapport sur les sépultures sera présenté au Grand Conseil lors de la session de juin 2003.

Intégration des étrangers: un membre de la sous-commission regrette que, s'agissant de la criminalité des étrangers, le rapport de gestion mentionne que "l'(...)instrumentalisation politique excessive du sujet alimente la confusion, simplifie sans discernement les causes et les remèdes et rend finalement beaucoup plus complexe l'application de solutions appropriées aux véritables problèmes qui se posent." Il lui est répondu qu'effectivement, si certains discours politiques ne favorisent pas, dans ce domaine, l'analyse et la recherche de solutions appropriées, il convient de ne pas généraliser la portée du propos; dans une majorité de cas, le discours politique est constructif, notamment dans le canton de Neuchâtel.

Sans-papiers: la sous-commission considère que tant politiquement que médiatiquement, ce dossier est bien géré. En complément, il est rappelé par le chef du département que le phénomène est planétaire; donner des papiers aux sans-papiers ne résoudra pas le problème. La loi doit être appliquée avec humanité, mais également avec rigueur. Par ailleurs, la problématique soulevée

par le collectif des sans-papiers (46 cas) doit être mise en relation avec notamment le nombre de requérants d'asile que compte le canton (plus de 2000). A l'instigation du canton de Neuchâtel, des discussions sont en cours entre plusieurs cantons romands (Neuchâtel, Vaud, Genève, Fribourg et Jura) sur cette question, en relation avec le thème plus général des migrations; des propositions concrètes devraient ensuite pouvoir être transmises à la Confédération.

Service de l'asile et des réfugiés

Répartition des requérants d'asile entre les cantons: en réponse à une question de la sous-commission, il est indiqué que, quantitativement, la répartition est équilibrée; par contre, si l'on considère par exemple la provenance des requérants, les mineurs non accompagnés, les requérants souffrant de problèmes psychiatriques, les femmes enceintes qui nécessitent des encadrements particuliers, la répartition n'est pas satisfaisante.

Dédommagement pour la formation: à la question de savoir si le canton touche des dédommagements de la Confédération pour les charges liées à la formation des requérants d'asile, la réponse est non. Les charges liées à la formation et à la sécurité publique (police) sont à la charge des cantons. Par contre, la Confédération participe ponctuellement au financement de certains programmes d'occupation et de formation (POF).

Prestations d'aide sociale: en matière d'asile, les prestations d'aide sociale émergent dans les comptes du service de l'asile et des réfugiés et non pas dans ceux du service de l'action sociale. Compte tenu du contexte économique actuel, la baisse du nombre de requérants d'asile autonomes est relevée.

Requérants d'asile sortant du cercle de compétence du service: ces requérants sont soit des disparus, soit des requérants ayant obtenu un permis, soit des départs contrôlés.

Service des étrangers

Permis pour les étudiants: le système fonctionne bien. Suite à une récente rencontre entre le chef du département et deux directeurs d'école, les relations se sont améliorées entre le service et les établissements concernés, même si ces derniers, ne voyant que les aspects économiques, ont parfois de la peine à comprendre que des contrôles doivent être faits. Il est par ailleurs relevé que la prolongation des cursus d'étude rend parfois difficile le départ des étudiants. Par ailleurs, on assiste à une augmentation importante des recours en la matière.

Cabarets: la présentation du rapport au Grand Conseil a pris quelque retard suite notamment aux nouvelles directives de la Confédération qui ont tardé à être transmises aux cantons.

2.5.2.3. Secteur "emploi"

En introduction, il est rappelé que compte tenu de l'augmentation du chômage, l'emploi est l'objectif prioritaire du Conseil d'Etat, même si, en la matière, la marge de manœuvre du canton est faible. Pour faire face à l'augmentation des demandeurs d'emploi, les effectifs des services concernés ont été régulièrement renforcés; les charges y relatives sont supportées intégralement par la Confédération. Il est par ailleurs relevé qu'avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur l'assurance-chômage (Laci), une augmentation importante des chômeurs arrivant en fin de droit est attendue en juillet (+ 400) et durant le second semestre 2002 (+ 1200).

Secrétariat général

Gespa (gestion des prestations): deux services du département sont entrés dans cette démarche; il s'agit du Laboratoire cantonal et de l'Observatoire.

Cahier des charges du conseiller stratégique: suite à la réorganisation des missions, des prestations et des tâches du secrétariat général, le cahier des charges de tous les collaborateurs a été revu. Le conseiller stratégique occupe la fonction précédemment nommée "économiste". Il s'occupe principalement de la gestion et du suivi de dossiers particuliers en relation avec les activités du département (réponse aux initiatives, étude sur les pôles de développement et la nouvelle politique régionale, etc.); il est également responsable de la communication externe du département. Par rapport au secrétaire général, qui a la responsabilité de la coordination fonctionnelle et administrative du département, il remplit une mission prospective.

Recours: un membre de la sous-commission s'étonne que sur 200 recours enregistrés, moins de la moitié a été traitée. Cet écart s'explique principalement par la sous-dotation en effectif du service juridique chargé de l'instruction de ces dossiers. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la partie générale des assurances sociales (LPGA) induit par ailleurs des modifications majeures en la matière:

- tout d'abord, l'introduction, au 1^{er} janvier 2002, d'une voie d'opposition auprès du service;
- ensuite, dans les 5 ans, la suppression du département en tant que première instance de recours.

Pour les services, l'entrée en vigueur de la LPGA implique une augmentation du volume de travail. Il est par ailleurs relevé qu'en la matière, il n'est pas possible de limiter le nombre des recours téméraires par le prélèvement d'un émolument, le recours étant gratuit en matière d'assurances sociales.

Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP)

Taux de remplacement: la faiblesse du taux de remplacement (17%) est relevée. Ce résultat s'explique principalement par le contexte économique difficile dans lequel on se trouve aujourd'hui, les entreprises renonçant à prendre des stagiaires, même gratuitement. Cela n'empêche pas la direction du CNIP de poursuivre ses efforts de promotion vers les entreprises, notamment par la participation du directeur aux visites qu'effectue régulièrement le chef du département dans les entreprises du canton. Les filières développées par le CNIP répondent à une demande du monde industriel et la crédibilité du CNIP en tant qu'outil de formation des peu ou pas qualifiés est croissante. La très nette amélioration du résultat financier est relevée.

Service de l'emploi

Travail convenable: un membre de la sous-commission a été surpris du conseil qu'aurait donné un conseiller ORP à un demandeur d'emploi de ne pas accepter un travail mal rémunéré. A cette question, il est répondu que dans le cas d'espèce, les règles fédérales relatives à la notion de travail convenable s'appliquent. Ces règles tiennent notamment compte de la situation de la personne et des règles en usage dans la profession. Si le travail est convenable, un tel conseil est inacceptable. La question sera reprise en bilatérale.

Service de l'inspection et de la santé au travail (SIST)

Après plusieurs mois de recherches infructueuses, le service a finalement pu engager une docteure en médecine comme médecin du travail.

2.5.2.4. Secteur "agriculture et consommation"

Dans le secteur agricole et viticole, la situation reste difficile. Les réformes de structures entreprises doivent être poursuivies; une demande de crédit d'investissement sera soumise au Grand Conseil à ce titre cette année encore. Le dossier souvent douloureux de la réinsertion professionnelle des agriculteurs est traité conjointement par le service de l'économie agricole et le service de l'emploi. Le rapport relatif aux effectifs du laboratoire cantonal sera prochainement soumis au Grand Conseil. Des journées portes-ouvertes seront par ailleurs organisées les 2 et 3 mai 2003.

Laboratoire cantonal

Gespa: le service utilise Gespa comme outil de gestion depuis trois ans. Très utile, cet instrument oblige à fixer des objectifs clairs. Comme il offre la possibilité de boucler trimestriellement les comptes, il autorise également la correction des objectifs en cours d'année. Pour les collaborateurs, les tâches supplémentaires sont faibles (5 minutes/jour).

Recherche: contrairement à ce que laissait entendre un article de presse récent, le laboratoire ne fait pas de recherche. Par contre, en collaboration avec les autres laboratoires romands, il développe et met au point des méthodes d'analyse. Les méthodes développées actuellement concernent l'identification des espèces végétales. Ces développements correspondent environ à

25% des activités analytiques du laboratoire de biologie moléculaire. Pour ces activités, la Confédération n'offre aucun soutien financier.

Eaux de baignade: la révision du règlement est en cours et sera soumise au Conseil d'Etat dans le courant de l'été.

Service de l'économie agricole

Swiss Dairy Food (SDF): le crédit octroyé par le Grand Conseil n'a pas encore été libéré. Les modalités de ses prêts sont en discussion. Les investissements ont pour l'instant été financés par Cremo.

Service de la viticulture

Absence de vins ouverts neuchâtelois dans les restaurants du canton: pour les vins ouverts, il est rappelé que les restaurateurs vont toujours acheter les vins offrant les marges les plus importantes. Dans ces conditions, le vin neuchâtelois, quelle que soit sa qualité, est difficilement concurrentiel. Le relativement bon succès de la catégorie "Vins de pays des coteaux neuchâtelois" est relevé et pourrait à terme pallier la lacune relevée.

Vins de l'Etat: la vente des vins de l'Etat de Neuchâtel pose un double problème: tout d'abord, il est difficile de trouver un grossiste, ensuite la concurrence est mal perçue. Par conséquent, la production a été réduite; le maintien d'une production minimale est par contre nécessaire pour la vulgarisation.

Service vétérinaire

Banque de données sur le trafic des animaux (BDTA): face aux difficultés — ou à la mauvaise volonté — rencontrées par certains agriculteurs dans la mise à jour de la BDTA, le service a investi un temps important dans le renseignement et le conseil. Dès septembre 2002 cependant, le service sanctionne les infractions constatées.

Chiens dangereux: un premier rapport sur les annonces de morsures sera présenté dans quelques semaines. Principal constat: la morsure fait souvent suite à un comportement inadéquat des victimes. La sensibilisation dans les écoles débutera avec la rentrée scolaire d'août. Cette expérience-pilote fera l'objet d'un bilan, bilan qui devrait permettre, entre autres, de se poser la question du financement de ces mesures.

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

2.6.1. Généralités

Dans le cadre de son examen de la gestion du département, la sous-commission a tenu quatre séances en présence du chef du département et des personnes mentionnées ci-après.

20 septembre 2002

Thèmes traités: – enquêtes PISA;
– réforme du secondaire I.

Participation: – secrétaire général;
– chefs du service de l'enseignement obligatoire et du service de la formation des enseignants, de l'enseignement secondaire 2 et de l'informatique scolaire.

22 octobre 2002

Thèmes traités: – lycées;
– formation professionnelle;
– secteur HES: HE-BEJUNE
– formation des enseignants: HEP-BEJUNE

Participation: – secrétaire général;
– chefs des services de la formation professionnelle et de la formation des enseignants, de l'enseignement secondaire 2 et de l'informatique scolaire.

15 novembre 2002

Thèmes traités: – suivi et contrôle des projets par l'intendance des bâtiments et l'inspection des finances de l'Etat;
– examen de certains projets d'investissements passés (Laténium, Unimail) et futurs (Ecoparc);
– subventions aux constructions scolaires et sportives;

Participation: – chefs des services de l'inspection des finances et de l'intendance des bâtiments;
– chefs des services de l'enseignement universitaire, des affaires culturelles, ainsi que spécialiste des constructions à l'inspection des finances;
– adjoint au secrétaire général.

31 janvier 2003

Thèmes traités: – restructurations administratives au DIPAC;
– réorganisation universitaire (sciences économiques);
– OCOSP;
– statistique scolaire.

Participation: – secrétaire général;
– chefs des services de la formation des enseignants, de l'enseignement secondaire 2 et de l'informatique scolaire, de la jeunesse et de l'OCOSP;
– adjoint au chef du SEF2IS chargé de l'informatique scolaire.

La discussion avec les représentants de l'inspection des finances et la lecture de quelques-uns de leurs rapports ont apporté une nouvelle dimension aux travaux de la sous-commission. Dans de nombreux cantons, ledit service joue un rôle beaucoup plus important que chez nous en tant que soutien du contrôle parlementaire et notre commission gagnerait en efficacité en s'inspirant davantage de ces pratiques.

La sous-commission tient à remercier les représentants du département pour leur active participation à ses séances et pour la qualité de la documentation qui lui a été fournie.

2.6.2. Enquêtes PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves)

PISA 2000

Patronnée par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et englobant plus de 250.000 jeunes de 15 ans dans 32 pays, l'enquête PISA 2000 a quelque peu "déstabilisé" la Suisse pédagogique: la Finlande, le Japon et la Corée figurent en tête dans les trois disciplines retenues (compréhension de l'écrit, culture mathématique et culture scientifique), alors que notre pays obtient un excellent résultat en mathématiques, mais se situe quelque peu en-dessous de la moyenne internationale dans les autres domaines. La Suisse romande s'en tire un peu mieux que la Suisse alémanique (dialecte?) et Neuchâtel apparaît dans la moyenne romande.

Selon le chef du département, les facteurs sociaux et linguistiques ont joué un rôle important, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger; la Finlande (2% d'étrangers) et le Japon constituent des sociétés plus homogènes que la Suisse avec ses quatre cultures et son importante population étrangère. La CDIP a toutefois jugé nécessaire d'approfondir ces résultats et elle a décidé cinq études complémentaires (analyse des caractéristiques sociales et éducatives des pays les plus performants, systèmes scolaires permettant le mieux d'intégrer les élèves allophones ou/et socialement défavorisés, etc.). Un premier rapport est attendu pour mars 2003.

Il est aussi évident que les tests, d'origine hollandaise, ont pu être perçus différemment d'un pays à l'autre et qu'ils n'ont pas été effectués partout avec la même motivation des élèves et dans les mêmes conditions (ex.: échantillons privilégiant les classes de filles, généralement plus performantes!). A l'avenir, on devra aussi éviter un certain "bachotage".

Première conclusion: améliorer l'apprentissage de la lecture

Les tests antérieurs à PISA effectués dans le canton, les observations des inspecteurs et des directeurs d'écoles mettaient déjà en évidence certaines lacunes des élèves neuchâtelois dans le domaine de la lecture et la lutte contre l'illettrisme était déjà considérée comme un "véritable défi" en 1997 par un groupe interne du DIPAC. Dans ses "premières conclusions provisoires des résultats sur l'enquête PISA", le service de l'enseignement obligatoire établit même un constat assez peu flatteur: "L'enseignement de la lecture donne des signes de fatigue, voire d'inefficacité, depuis près de dix années dans le canton de Neuchâtel. Plus concrètement, la formation des enseignants de 1^{re} année est insuffisante, les moyens d'enseignement également et enfin le contrôle pédagogique exercé par le canton l'est aussi." Ledit service envisage notamment d'inscrire l'apprentissage de la lecture dans tout le cursus scolaire de l'élève (et non plus seulement lors des deux premières années primaires) et d'en élargir le champ d'activités à d'autres domaines que le français. Le problème sera aussi repris à la base au niveau de la formation (HEP-BEJUNE) et du suivi des enseignants et de la création de nouveaux supports d'enseignement. La désignation d'un délégué à l'enseignement de la lecture devrait par ailleurs favoriser la dynamisation des activités liées à la lecture dans les diverses écoles du canton.

Notons aussi que le Bibliobus et ses sept succursales constituent un réseau fort important en dehors des villes; il dessert 40 communes (plus de 53.000 habitants) et compte plus de 10.000 lecteurs qui ont emprunté 211.000 documents (livres, revues, disques, cassettes vidéo et CD-ROM) en 2001; le secteur multimédias ne représente qu'un très faible pourcentage de ces prêts, alors même que la "clientèle" juvénile est nettement majoritaire (70%) parmi les habitués du Bibliobus.

Relevons enfin que le DIPAC a chargé un groupe de travail comprenant des spécialistes d'horizons très divers de se pencher sur la motion Serge Vuilleumier 00.171, du 22 novembre 2000, "Illettrisme".

PISA 2003/2006

Les enquêtes PISA se poursuivent selon un rythme triennal et l'accent sera mis sur les mathématiques en 2003 et les sciences naturelles en 2006.

L'enquête a déjà fait l'objet d'un pré-test dans le canton portant sur 110 élèves. Au niveau suisse, elle englobera 13.500 élèves (NE: 840) nés en 1987. Un échantillon supplémentaire de 1500 élèves de 9^e est prévu au niveau cantonal. Les tests seront passés en mai 2003 et un rapport romand analysant les résultats sera publié en février 2004.

Autres enquêtes

Les enquêtes PISA ne se substituent pas aux épreuves cantonales de niveau 9; en effet, les premières visent à orienter la stratégie globale, alors que les secondes doivent permettre d'ajuster les programmes en fonction des résultats obtenus en fin de scolarité.

Les épreuves cantonales déterminent si les objectifs sont atteints ou pas, essentiellement au niveau des savoirs; elles testent aussi l'homogénéité des résultats au sein des différents collèges. Dans les faits, les écarts qualitatifs ne sont pas liés aux collèges, mais plutôt aux enseignants; en cas de résultats trop décevants, le DIPAC analyse de plus près les causes et peut intervenir auprès des intéressés.

Le moratoire des tests de niveau 9 prendra fin en mai 2003. De nouvelles épreuves ont été validées pour le français, les mathématiques, l'allemand et, de manière plus sectorielle, pour d'autres disciplines. On s'efforcera de mieux cerner le profil de l'élève en fin de scolarité obligatoire.

La sous-commission ne manquera pas de suivre l'évolution des enquêtes PISA et s'intéressera évidemment aux analyses complémentaires qui en approfondiront les résultats. En ce qui concerne la lecture, elle enregistre avec satisfaction les mesures envisagées, tout en s'étonnant que le diagnostic critique déjà posé il y a près de dix ans ne débouche que maintenant sur une amélioration de l'enseignement, du matériel didactique et de la formation des enseignants. Elle est certes consciente que les réformes prennent nécessairement du temps, surtout dans le cadre des collaborations intercantionales, mais le délai précité lui paraît témoigner d'une lourdeur du système guère satisfaisante.

Quant aux résultats des épreuves cantonales, ils devraient être plus systématiquement utilisés pour déceler d'éventuelles faiblesses au niveau de l'enseignement.

2.6.3. Réforme du secondaire I

Fusion des filières moderne et préprofessionnelle

Depuis 1987, l'orientation/sélection des élèves sortant de l'école primaire a été retardée au degré 6 et incombe entièrement à l'enseignement secondaire; elle débouche sur l'une des trois sections secondaires: prégymnasiale (options classique et scientifique/section de maturités dès 1994), moderne et préprofessionnelle.

En 2001, les degrés 7 et 8 de la section de maturités ont été réorganisés avec le remplacement des options classique et scientifique par un tronc commun sans latin traditionnel, mais avec anglais dès le niveau 7 et introduction d'une nouvelle discipline portant sur les langues et cultures de l'Antiquité.

Quant à la section préprofessionnelle, elle a toujours souffert d'un déficit d'image qui a rendu difficile l'entrée de ses élèves dans le monde du travail. Phénomène plus récent, la section moderne souffre d'un déficit d'encadrement des élèves, avec la multiplication des interventions de maîtres spécialistes par opposition aux enseignants généralistes de la section préprofessionnelle qui sont à même de personnaliser davantage leurs relations.

L'idée de la fusion des deux sections en une filière générale a dès lors rencontré un intérêt croissant dans tous les milieux concernés (écoles secondaires, formation professionnelle, syndicats, etc.). Le concept établi par un groupe de travail ad hoc accentue le parallélisme entre les sections dites générales et des maturités, en prévoyant notamment un tronc commun fort aux degrés 7-8 et un degré 9 avec options portant sur huit périodes hebdomadaires (trois orientations: technique, commerciale et sociale, artisanale). A la différence du secteur prégymnasial, l'équipe pédagogique comprendrait un nombre restreint de maîtres et resterait identique au moins pendant deux ans; des appuis spécifiques et un mentorat entre élèves seraient par ailleurs prévus pour les jeunes rencontrant des difficultés.

La réforme devrait entraîner une augmentation des frais de fonctionnement annuels du DIPAC de l'ordre de 2,2 millions de francs pour les trois degrés, et ce à partir de 2005; cette dépense supplémentaire serait répartie entre l'Etat et les communes. Facteurs de renchérissement: renforcement de l'encadrement, révision du statut des maîtres, mesures d'appui, niveaux, options.

La sous-commission a pris connaissance avec intérêt de ce projet qui lui paraît adapté, cohérent et de nature à favoriser une meilleure insertion professionnelle et sociale des élèves rencontrant des difficultés. En ce qui concerne l'augmentation des coûts, elle relève qu'une école plus performante devrait aboutir à des économies dans d'autres domaines (prévention, réduction des échecs scolaires, diminution des structures nécessaires entre l'école obligatoire et la formation professionnelle).

L'un des commissaires estime qu'une telle réforme devrait être réalisée en respectant strictement le principe de la neutralité des coûts. Ses collègues ne partagent pas son optimisme.

Nouvelle évaluation des élèves au sein du secondaire I

L'évolution des méthodologies, le renouvellement des moyens d'enseignement au niveau romand, l'introduction progressive de l'informatique ont contraint les responsables de l'enseignement secondaire I à réfléchir à une nouvelle manière d'évaluer le travail des élèves. La commission ad hoc a déjà fixé certains principes:

- maintien d'une échelle de notes, mais limitée à quatre paliers (6-5-4-3), la note 4 représentant le seuil de suffisance et la note 3 marquant à elle seule l'insuffisance;
- abandon de la notion de moyennes arithmétiques pour définir un résultat final, au profit d'une note-synthèse des observations effectuées durant la période considérée et tenant compte de la progression de l'élève;
- évaluation basée sur des objectifs clairs assignés à l'enseignement et non sur une comparaison des élèves au sein de la classe;
- amélioration de la communication avec les parents;
- volonté d'aboutir, en fin de scolarité obligatoire, à la définition d'un profil des connaissances et compétences acquises par l'élève.

Cette réforme qui portera sur l'ensemble du secondaire I, s'inscrit dans le cadre d'une réflexion romande et privilégie une approche positive du travail de l'élève, ce qui devrait renforcer l'envie d'apprendre.

Estimés à 500.000 francs par an sur une durée de cinq ans, les coûts supplémentaires sont essentiellement liés à la formation du corps enseignant, à la création des documents scolaires nécessaires, au suivi de l'opération sur toute une volée d'élèves de la 6^e à la 9^e année et à l'information des milieux concernés.

Plan d'études neuchâtelois du secondaire (PENSE), plan d'études-cadre romand (PECARO) et harmonisation de la scolarité obligatoire par la CDIP (Harmos)

La coordination des plans d'études et des contenus des programmes constitue actuellement une priorité à tous les niveaux (cantonal, intercantonal et fédéral). On s'efforce notamment de mieux définir les objectifs à atteindre en fin de 2^e, 6^e et 9^e année scolaire.

Sur le plan neuchâtelois, les programmes actuellement utilisés au secondaire I datent de 1991-1992 et sont par trop fragmentaires. Un groupe de travail a été chargé de développer des programmes plus précis, directement utilisables par les maîtres, définissant la progression attendue degré par degré dans chaque domaine des branches fondamentales (français/langues étrangères – mathématiques/sciences expérimentales – sciences humaines).

Ce dossier doit aboutir à une première version en juin 2003, parallèlement au Plan d'études cadre romand mis en chantier par la Conférence intercantonale de l'instruction publique (CIIP) et en étroite coordination avec celui-ci. La Suisse romande étant en avance, ses travaux inspireront largement l'harmonisation de la scolarité obligatoire suisse initiée par la CDIP pour les années 2003-2005.

Au niveau neuchâtelois, les coûts de cette révision des objectifs et des programmes s'élèveront à près de 350.000 francs.

L'ensemble des réformes du secondaire I (nouvelle structure dès le niveau 7, nouveau plan d'études, nouvelles modalités d'évaluation) devrait être introduit simultanément en 2005.

La sous-commission prend acte de cette volonté de coordonner et d'harmoniser programmes et structures et la considère comme justifiée dans un monde en pleine mutation et où les familles passent beaucoup plus facilement d'un canton à l'autre que par le passé. Elle se demande néanmoins si le rythme accéléré des réformes tous azimuts (y compris la révolution informatique) ne contribue pas quelque peu au phénomène de "burn out" enregistré de plus en plus fréquemment au niveau des directions d'écoles et du corps enseignant...

2.6.4. Secondaire II: lycées

Structures

Dans les faits, les trois lycées sont désormais cantonalisés, partiellement par mandat de gestion (Lycée Jean-Piaget). A La Chaux-de-Fonds, en créant le CIFOM, on a renoncé à l'ancienne maturité commerciale (type E) au profit du Lycée Blaise-Cendrars, tandis qu'à Neuchâtel les deux lycées subsistent et sont en concurrence pour certaines filières. Il en va de même entre le CPLN et le Lycée Jean-Piaget pour des formations non gymnasiales. La prochaine étape de désenchevêtrement qui devrait aboutir à la cantonalisation de l'ensemble du secondaire II (y compris écoles de degré diplôme et formation professionnelle) permettra de supprimer certains doublons. On peut néanmoins se demander pourquoi l'Etat-subventionneur n'impose pas

aujourd'hui déjà de telles rationalisations que la nouvelle loi sur les subventions devrait en principe favoriser; la réponse est simple: quatre ans après l'adoption de ladite loi, le Conseil d'Etat n'en a pas encore adopté le règlement d'exécution... et il est dès lors toujours loisible aux communes ou aux syndicats intercommunaux de créer de nouvelles filières (Réd.: Ledit règlement d'application vient d'être approuvé par le gouvernement au début de 2003!).

Le Gymnase du Val-de-Travers (N.B. Il fait partie du Lycée Denis-de-Rougemont) a vu ses effectifs fluctuer entre 40 et 50 élèves (total pour les trois ans) entre 1994 et 2000; il en compte 46 cette année.

Une éventuelle fermeture qui aurait pour elle une certaine logique opérationnelle, se heurterait à d'importantes oppositions politiques et n'aboutirait qu'à des économies nettes relativement modestes (250.000 à 300.000 francs par an). Le Conseil d'Etat soumettra un rapport à ce sujet au Grand Conseil en 2003.

L'idée d'un commissaire de réunir les trois lycées sous une direction unique ne fait pas l'unanimité: ladite direction ne serait pas à même de maîtriser l'ensemble des problèmes et l'on devrait lui adjoindre un responsable de chaque école... L'économie resterait donc théorique.

Nouvelle maturité

L'élaboration et la concrétisation d'un nouveau concept de maturité (passage des types traditionnels A, B, C, D, E, G à un système à options) a pris des dizaines d'années au niveau fédéral et six ans au plan cantonal.

Chez nous, le cursus de quatre ans se répartit entre la 9^e année de scolarité obligatoire (section pré-gymnasiale du secondaire I) et le lycée (trois ans). A l'exception du théâtre et du russe (proposés respectivement à Porrentruy et Bienne, dans le cadre BEJUNE), toutes les options sont offertes dans le canton, aussi bien sur le Littoral que dans les Montagnes; à part l'italien et le grec, qui ne suscitent qu'un intérêt très limité, le choix des élèves apparaît très éclectique et il ne tend pas à la facilité. En cas de sous-effectifs au secondaire I, il est possible de renoncer à y enseigner une branche et de concentrer l'enseignement sur trois ans au secondaire II.

Le travail de maturité vise à prouver que l'élève est à même de présenter un sujet de manière complète (max. 20 pages). Les expériences se sont avérées très positives pour la première volée de nouvelle maturité (2002); il a même fallu freiner quelque peu les étudiants trop enthousiastes et, surtout, les professeurs trop perfectionnistes...

Dans l'ensemble, les premières réactions des milieux concernés sont favorables et le nouveau sésame qui permet d'accéder indifféremment à toutes les facultés de l'Université est jugé aussi exigeant que l'ancien.

La sous-commission voit avec satisfaction cette évolution positive des études gymnasiales.

Au niveau financier, elle a pris connaissance avec une certaine perplexité des lenteurs (plus de quatre ans) de la mise en œuvre de la législation d'exécution de la loi sur les subventions; dans un monde où la formation doit rester une priorité, l'élimination des "doublons" que postule, entre autres, la nouvelle loi, constitue l'une des rares véritables mesures d'économies. La sous-commission encourage vivement le Conseil d'Etat à accorder plus d'attention à ce problème.

2.6.5. Formation professionnelle

Généralités

Les diverses écoles professionnelles du canton comptaient, lors de l'année scolaire 2001-2002, près de 3700 apprenti(e)s (1060 dans des classes à plein temps et 2650 dans des classes à temps partiel) et près de 1380 élèves en classes de maturités professionnelles. Le nombre de ces derniers progresse régulièrement, alors qu'on constate une certaine stagnation au niveau des maturités gymnasiales.

Nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle

La nouvelle loi adoptée par les Chambres fédérales le 13 décembre 2002 reste générale; il s'agit d'une loi-cadre qui permet divers types de formations allant du système dual, avec 1 à 1 jour et demi d'école par semaine, aux formations professionnelles se déroulant entièrement en école.

La nouvelle loi fédérale définit aussi plus clairement que par le passé les divers aspects des maîtrises, ainsi que les formations tertiaires non HES (ex.: Ecole supérieure neuchâteloise d'informatique de gestion – ESNIG).

La Confédération ne subventionnera plus à l'avenir les dépenses de formation en tant que telles, mais paiera un forfait par apprenti. Si les forfaits n'étaient pas différenciés, ce serait évidemment très pénalisant pour la Suisse romande qui forme beaucoup d'apprentis en écoles (50% dans certains secteurs tels que celui des employés de commerce), alors que la Suisse allemande mise beaucoup plus sur le système dual. Malgré l'effort financier supplémentaire de la Confédération pour les apprentissages, notre canton pourrait perdre jusqu'à 3,5 millions de francs de subventions fédérales avec ce nouveau système! Finalement, les Chambres fédérales ont heureusement retenu le principe de forfaits différents selon le type de formation (duale ou en école), mais l'incertitude demeure, car les modalités d'application restent à fixer dans une ordonnance qui est en voie de rédaction.

Renforcement du système dual dans le canton

Dans le cadre de ses mesures d'économies, le Conseil d'Etat souhaite renforcer le système dual, mais cela implique de trouver de nouvelles places d'apprentissage. Le gouvernement estime entre 2,8 et 4 millions de francs le potentiel d'économies (suppression de 35 à 40 postes d'enseignants), selon l'ampleur de la réduction des filières de formation à plein temps conduisant au CFC (N.B. Les filières menant à la maturité professionnelle seraient de toute façon maintenues telles quelles).

On compte actuellement plus de 350 élèves du secteur technique et 450 du secteur commercial en classes à plein temps. Pour concrétiser complètement les projets du Conseil d'Etat, il conviendrait donc de trouver près de 800 nouvelles places d'apprentissage.

Or, la plupart des entreprises romandes, pour ne pas parler des entreprises étrangères établies dans le canton, sont beaucoup moins dynamiques en matière de formation que leurs "consœurs" suisses alémaniques. De plus, nos PME sont souvent très "pointues" et sectorielles dans leurs activités, ce qui ne garantit pas une formation assez large et nécessiterait soit de créer des pools de formation interentreprises sur le modèle Voumard/Dixi/Isoméca, soit de compléter l'activité en atelier par des modules en école. S'ajoutent à ces difficultés une situation conjoncturelle pas trop favorable et une nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle plus contraignante pour les entreprises (formation renforcée pour les responsables des apprentis, implication accrue dans l'évaluation du travail en entreprise, congés et vacances).

Chargé de promouvoir la formation duale auprès des entreprises pendant près d'un an, l'ancien directeur de l'Ecole technique de Neuchâtel n'a vu ses efforts déboucher que sur la conclusion de six nouveaux contrats individuels; par ailleurs, aucune création de pool d'entreprises intéressées à la formation n'est envisagée à moyen terme. Le monde industriel et commercial semble satisfait de la formation actuelle dispensée par les écoles et la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie vient de reporter de plusieurs mois la séance de promotion des apprentissages qu'elle avait eu l'intention de convoquer.

Dans le secteur des arts et métiers, la situation est un peu différente; les places d'apprentissage existent, mais ces métiers perdent de leur attractivité aux yeux des jeunes. Les branches concernées devraient renforcer leurs efforts promotionnels.

Notons par ailleurs qu'il a jusqu'ici été relativement facile de trouver 260 places de stage (1 année) pour les titulaires de diplômes de commerce souhaitant préparer la maturité professionnelle commerciale.

En soi, la sous-commission souhaite un renforcement du système dual; elle regrette toutefois que les efforts du département en vue de ce développement rencontrent si peu de soutien de la part des milieux économiques; le "benchmarking" implique que l'on analyse aussi les raisons pour lesquelles certaines dépenses (en l'occurrence ici celles liées à l'apprentissage) sont plus élevées dans notre canton que dans d'autres régions et ce manque d'appui patronal dans certains secteurs explique en bonne partie les coûts élevés de notre formation professionnelle. En ce qui concerne les cotisations patronales au fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels (FFPP)

(20 francs par employé), la sous-commission prie le département d'étudier de plus près les simplifications administratives, les sommes encaissées étant relativement modestes et des compensations internes entre cotisations patronales, émoluments (80 francs par contrat) et indemnités de formation (400 francs par apprenti) devant être possibles. L'augmentation de la cotisation patronale au fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels serait aussi souhaitable pour permettre la prise en charge d'autres prestations, mais elle se heurte pour l'heure à de fortes oppositions.

2.6.6. HE-BEJUNE

Généralités

Le remplacement de la HEN par la HE-BEJUNE est en principe planifié pour l'été 2004.

Les effectifs à la rentrée 2002-2003 ont constitué une heureuse surprise au sein de la HEN: ils ont en effet passé de 486 en 2001-2002 à 561 élèves (EICN: 198/241; HEG: 255/276; HEAA: 33/44); au Locle, on a dépassé tous les espoirs en mécanique et en informatique.

La sous-commission s'est tout particulièrement intéressée aux activités de recherches, ainsi qu'au potentiel d'économies et de rationalisation ("éviter les doublons") que doit receler une mise en réseau de divers petits établissements travaillant en parallèle dans le même secteur.

HES-S2

Au vu du nombre limité d'élèves au sein des écoles d'infirmiers-ères de l'Espace BEJUNE (ex.: 7 à la rentrée 2002/2003 à Saint-Imier), il paraît discutable de conserver trois sites à Neuchâtel, Saint-Imier et Delémont. Cette question sera très sérieusement réexaminée dans la perspective de la rentrée 2004.

Pour ce qui est de la recherche, elle dépend de la CDIP pour le secteur social et de la CDS pour celui de la santé. Les écoles sociales ont déjà une longue tradition de recherches, alors que ce n'est pas le cas pour les écoles d'infirmiers-ères; on visera alors plutôt des recherches appliquées (ex.: comment soigner efficacement les escarres en milieu hospitalier?). A la différence des HEG et EI, le financement de ces travaux incombera plutôt aux pouvoirs publics qu'aux entreprises privées.

Initialement, il était prévu que la Confédération attribue dès 2003-2004 près de 30 millions de francs au secteur HES-S2 en Suisse romande; cette part est tombée à... 2,2 millions de francs, à laquelle il faut certes ajouter l'actuelle subvention de l'OFAS (8 millions de francs), mais il n'y aura pas d'augmentation avant 2008; c'est d'une part la réserve stratégique (financement des recherches) et d'autre part les cantons qui feront les frais de ce redimensionnement budgétaire.

Notons que la réorganisation du secteur donnant accès à la HES-S2 (création du Centre Pierre-Coullery), avec regroupement de diverses filières dépendant de fondations et désormais administrées par le SFP, constitue une importante rationalisation au niveau de la formation professionnelle (CFC santé, petite enfance, etc.) et ce dès le 1^{er} janvier 2003.

Fusion EICN – EISI

Des analyses détaillées des diverses HES ont été établies par des groupes d'experts ("Peer-Review") mandatés par la Commission fédérale des HES. L'appréciation de l'EICN a été excellente pour les filières d'électricité et de microtechnique, satisfaisante pour la mécanique. Le volume de recherches est particulièrement élevé au Locle. Le nombre global trop limité d'étudiants et la multiplication des spécialisations en 3^e année (4 en microtechnique, 3 en mécanique et 4 en électricité) aboutissent toutefois à des groupes à très faibles effectifs en fin d'étude (en moyenne, moins de quatre élèves en mécanique et électricité) et donc à des coûts unitaires excessifs (jusqu'à 77.500 francs par an).

La fusion avec l'EISI devrait corriger quelque peu ces déséquilibres, à la condition que l'on fixe des effectifs minimaux aux sous-filières et que l'on profite au maximum des synergies.

Ainsi les quatre filières (l'EISI dispose encore d'un secteur informatique) seraient en principe conservées, mais le nombre d'orientations possibles passerait d'un total de 15 dans les deux écoles à un maximum de 8 qui devraient tenir compte à la fois des options stratégiques définies par la HES-SO et des caractéristiques industrielles locales. Une direction unique sera installée à

Saint-Imier, avec un administrateur de site au Locle; deux responsables de filières se trouveront principalement sur un site et deux sur l'autre, mais ils coordonneront la formation sectorielle dans les deux écoles. Un organisme unique de transfert de technologies sera créé. Les bâtiments actuels seront conservés, mais certains laboratoires seront en principe délocalisés sur le futur Parc scientifique et technologique pour répondre à la forte demande de locaux générée par la recherche (N.B. 40 chercheurs loclois en partenariat avec des PME). La fusion EICN – EISI est programmée pour juillet 2004.

HEG

La "revue des pairs" effectuée dans les HEG de Suisse romande n'a pas présenté toutes les garanties d'objectivité. Dans la HEG neuchâteloise, la filière informatique de gestion a reçu une appréciation très positive (il faut toutefois renforcer la recherche et augmenter la capacité d'accueil), alors que la filière économie d'entreprise a été jugée satisfaisante (renforcer recherche et gestion de la qualité, augmenter le nombre de formateurs à plein temps).

La HEG comprend une antenne décentralisée à Delémont. Le rapide développement de la HEG (162 élèves en novembre 1998, 276 en novembre 2002) est parallèle à un certain déclin des sciences économiques à l'Université de Neuchâtel. Ces deux phénomènes sont-ils liés?

HEAA (Haute école des arts appliqués)

Elle comporte deux filières:

- conservation/restauration: orientation en archéologie et ethnographie d'une part et orientation objets scientifiques, techniques et horlogers d'autre part;
- design industriel (objets horlogers et techniques).

En ce qui concerne la conservation/restauration, la HEAA de La Chaux-de-Fonds bénéficie d'une exclusivité romande et même suisse; elle n'est pas soumise à une condition d'effectif minimal et peut bénéficier, en cas de validation de sa formation, d'un subventionnement fédéral de 33%.

La filière design industriel était un peu plus menacée, dans la mesure où une autre filière design existe à Genève dans le secteur bijouterie.

Une étude d'experts a toutefois montré que les programmes étaient différents et qu'il n'y avait pas de véritable concurrence entre les deux établissements. Le secteur horloger de la HEAA de La Chaux-de-Fonds répond au niveau qualitatif HES.

La HEAA propose une année propédeutique, toutes filières confondues.

Pour des raisons financières, il serait concevable de renoncer à nommer un directeur à plein temps.

Relevons encore que la suppression de la HEAA n'entraînerait que des économies fort modestes pour le canton (env. 300.000 francs), alors que la renonciation à la seule filière design ne nous rapporterait pratiquement aucune économie...

HEP-BEJUNE

La formation des futurs enseignants des classes enfantines et primaires (-2 +6) se déroule sur les trois sites de la HEP (La Chaux-de-Fonds, Bienne, Porrentruy) pendant six semestres et alterne théorie et pratique. Alors que la rentrée 2001 avait vu l'admission de 75 candidats, 2002 a connu un afflux massif d'étudiants: 163 (80 NE, 27 JU, 56 BE); la HEP compte par ailleurs 68 élèves de 2^e année et 62 de 3^e (uniquement neuchâtelois). Plusieurs orientations seront proposées en 3^e: – 2 + 2 / +3 +3 / enseignement spécialisé / recherche+formation continue.

Quant à la plate-forme de formation secondaire, elle regroupe 113 étudiants (92 en 1^{re}, 21 en 2^e année) sur les mêmes trois sites et porte sur trois semestres (1^{re} année à plein temps, 3^e semestre en emploi partiel rémunéré). La HEP coordonne également la formation continue, la recherche, les ressources documentaires et multimédias pour l'ensemble du corps enseignant de l'espace BEJUNE. Il incombera à la CDIP de valider en 2003 les diverses formations proposées par la HEP. Les premiers titres BEJUNE seront décernés le 25 juin 2003...

L'édification des nouvelles structures n'est pas allée sans mal; il a fallu faire vite (2 ans, car Berne fermait l'Ecole normale de Bienne en 2001), mettre ensemble des gens qui ne se connaissaient pas, concevoir des nouveaux programmes, réunir dans une même institution formation, recherche, documentation. On a toutefois gardé le personnel en place, conservé trois sites (ce qui pose d'énormes problèmes), mais aussi trois statuts du personnel différents (N.B. En cours de négociations avec les associations de personnel) et on a aussi dû... continuer parallèlement à enseigner pour les formations en cours.

Au niveau des sites, il conviendra probablement de se limiter à deux sites pour les niveaux – 2 + 6 et à un seul pour l'enseignement secondaire. D'après négociations sont en cours.

Parmi les critiques exprimées jusqu'ici par de nombreux enseignants, on relèvera la brièveté des stages (2-3 semaines) qui s'explique toutefois par la fixation d'objectifs pédagogiques plus ciblés pour chaque stage. Cela appauvrit cependant les contacts et il n'est dès lors pas exclu que l'on en revienne à des stages plus longs. Il semble que l'on ait globalement trouvé suffisamment de formateurs en emplois (FEE), mais la formation en modules très sectoriels est loin de faire l'unanimité. Par ailleurs, le fort accent placé sur l'enseignement psychopédagogique est à l'origine d'une insatisfaction générale chez les maîtres de branches de connaissances générales.

En ce qui concerne les coûts, il y a eu augmentation si l'on se réfère aux projections initiales du rapport de juin 2000 (20,9 millions de francs pour les trois cantons + 2% d'augmentation par an), mais on ne peut pas parler d'"explosion", si l'on tient encore compte du semestre supplémentaire non prévu pour les maîtres secondaires (décision CDIP) et de la forte hausse des effectifs des étudiants. Coûts 2001-2003: 22,3 millions de francs aux comptes 2001 / 23,3 millions au budget 2002 et 23,5 millions au budget 2003.

De manière générale, la sous-commission a vu avec satisfaction l'augmentation du nombre des étudiants dans l'ensemble du secteur HES/HEP à la rentrée 2002-2003 et l'appréciation positive des experts externes sur la qualité des divers établissements HEN.

A ses yeux, la collaboration intercantonale devrait aboutir à un renforcement de la qualité des formations et de la recherche, mais aussi à certaines rationalisations. La sous-commission attend donc du Conseil d'Etat et des autres gouvernements concernés une approche critique du nombre de sites et de filières, sous-filières et orientations proposées par la future HE-BEJUNE.

La sous-commission suivra par ailleurs d'un œil attentif l'évolution et l'amortissement du découvert de la HEN mis en évidence par le rapport 2001 du service de l'inspection des finances; il s'agit là de sommes importantes (env. 4 millions de francs à fin 2001) qui n'ont pas été consolidées dans les comptes de l'Etat et découlent notamment du fait que les activités de recherche et développement et les prestations de services de l'EICN ne sont pas autoportées.

Enfin, la sous-commission se déclare inquiète des difficultés organisationnelles et pédagogiques rencontrées sur le site HEP de La Chaux-de-Fonds. La cohésion de l'école est fortement menacée et son "management" mis en question. La sous-commission demande que des mesures soient prises rapidement pour reconstituer une véritable culture d'entreprise.

2.6.7. Investissements du DIPAC et subventionnement des constructions scolaires et sportives

Suivi et contrôle des projets par l'intendance des bâtiments et l'Inspection des finances de l'Etat (IFE)

L'IFE consacre l'essentiel de ses activités aux audits et révisions annuelles des services de l'administration cantonale et de diverses entités paraétatiques. Dans ce cadre, un accent particulier est mis sur le respect des procédures (ex.: appels d'offres, compétence de décisions), mais il n'incombe pas à l'IFE de se prononcer au départ sur l'opportunité d'investissements (il ne dispose par exemple pas d'une "batterie" d'indicateurs lui permettant de juger trop élevé le coût par place de travail d'un aménagement informatique). En revanche, l'IFE est désormais à même de procéder à des audits informatiques (application et non équipement) et *audits métiers dans le domaine de la construction* (cf. rapport d'activité de l'IFE, 1^{er} semestre 2002, p. 4); en ce qui concerne ces derniers, ils ont porté notamment sur deux importants projets intéressant le DIPAC: Musée cantonal d'archéologie et Centre sportif régional et centre cantonal de protection civile à Couvet.

L'intendance des bâtiments s'occupe à la fois de planification, de constructions et d'entretien, ce qui pose le problème de la suppléance de l'architecte cantonal. Contrairement à l'IFE, le service

précité travaille avec toute une série d'indicateurs (ex.: surface de bureaux par catégorie de collaborateurs). Selon M. Donner, *le renforcement du service* devrait plutôt intervenir sous forme de mandat externe de "controlling" (ex.: pour ECOPARC; coûts: 100.000 francs par an pendant quatre ans; ces 400.000 francs constitueront un bon investissement et permettront d'économiser bien davantage au niveau des frais de construction).

De manière générale, on constate un net *renchérissement* dans les domaines du chauffage, de l'informatique, des raccordements électriques, etc. La durée de vie des équipements se raccourcit (ex.: 5 ans dans le secteur informatique), les pièces de rechange font rapidement défaut (aucune entreprise ne donne des garanties à 10 ans!) et il y a souvent une volonté délibérée de rendre le matériel rapidement obsolète. Il faut donc être très précis dans les appels d'offres pour les marchés publics, voire racheter à l'avance des pièces de rechange (ex.: Centrale téléphonique de Tivoli 5). Les pouvoirs publics fédéraux et cantonaux auraient évidemment plus de poids s'ils intervenaient de manière groupée, mais les velléités d'harmoniser les achats n'existent guère que dans le secteur hospitalier (VESCA).

Une source de contestations potentielles est celle du *contrôle des métrés*, aussi bien en génie civil que dans le bâtiment. En général, un expert externe vérifie que les procédures soient bien définies et ensuite que les documents mentionnent les sondages effectués et soient signés. En ne prenant pas toujours les mêmes mandataires, on limite les risques de connivences... De plus, au départ, l'Etat définit avec précision les besoins et calcule des pré-métrés ou prévoit des forfaits. Selon M. Donner, il ne devrait pas y avoir beaucoup de "coulage" au niveau du contrôle des métrés. Il n'est pas certain que tout soit aussi satisfaisant au niveau local; en effet, des projets communaux importants ne sont parfois pas suivis par un architecte-conseil (ex.: patinoire de Fleurier).

L'application de la *loi sur les marchés publics* implique beaucoup de contraintes, de complications administratives, de délais qui rendent évidemment plus difficile la planification. Il y a aussi des domaines (ex.: prestations culturelles) où la loi est difficilement applicable. Relevons néanmoins que l'Etat a "gagné" jusqu'ici lors de près de 80% des recours. L'avantage de la loi, c'est qu'on définit maintenant mieux ce que l'on veut, que l'on fixe des critères et des références plus précis.

Autre problème: *l'utilisation des soldes de crédits*. La crise des années 90 a eu pour conséquence des économies importantes au niveau des frais de construction; or, il y a presque toujours eu de bonnes raisons pour utiliser ces soldes (ex.: UNIMAIL, CPMB, ESRN-Peseux, Laténium). La loi sur les finances ne fixe pas une procédure pour les cas où des sommes considérables (parfois plusieurs millions de francs, ce qui pourrait être de la compétence du Grand Conseil) sont affectées à d'autres besoins que ceux initialement prévus et le Conseil d'Etat n'a pas non plus précisé une telle procédure dans un arrêté. Dans la pratique, une telle décision de report est néanmoins soumise au Conseil d'Etat ou au chef du département concerné.

Investissements passés et futurs

Les investissements du DIPAC ont représenté 442 millions de francs de 1992 à 2003, dont près d'un tiers pour les constructions scolaires et les installations sportives communales.

La sous-commission s'est essentiellement penchée sur les deux plus importants projets réalisés récemment (UNIMAIL et Laténium) et sur le plus ambitieux prévu pour ces prochaines années (ECOPARC).

Pour UNIMAIL, il reste quelques petits travaux de finition, mais le bouclage a été arrêté à 121,2 millions de francs, d'entente avec la Confédération. Un audit de l'IFE n'est pas exclu. Le principal problème en suspens est celui du versement des subventions fédérales (encore deux fois 8 millions de francs). Des signes inquiétants viennent de Berne pour de futurs investissements universitaires: les subventions à la construction seraient remplacées par des augmentations des allocations annuelles versées par étudiant; cela signifierait donc 30 versements sur 30 ans au lieu de 3-5 pendant 5 ans! Neuchâtel et Fribourg s'opposent avec véhémence à ces nouvelles options.

Comme déjà relevé, la construction du Laténium a fait l'objet d'un important audit de l'IFE.

Budgétisée à 32,6 millions de francs (Etat: 26,6 mio; Confédération: 1,9 mio; Fondation La Tène: près de 3,5 millions; contributions diverses: 0,6 million), cette réalisation coûtera finalement 32 millions de francs et, si la subvention fédérale est confirmée, un montant de 0,6 million de francs ne sera pas utilisé par rapport au crédit cantonal de 1995 (N.B. Non indexé au renchérissement). Il convient toutefois de souligner que la muséographie budgétisée à 6,4 millions de francs a bénéficié de "rallonges" portant les coûts à 9,5 millions; la différence a été financée par une participation supplémentaire de la Fondation La Tène (300.000 francs) et par les économies faites sur la construction (un peu moins de 3 millions de francs). Le retour à la caisse de l'Etat aurait

donc pu être sensiblement plus élevé, mais évidemment en réduisant la qualité de la réalisation finale (N.B. Et non initiale). La question qui se pose est celle du niveau politique auquel une telle décision doit être prise, subsidiairement celle de la réglementation qui le détermine.

Pour l'ECOPARC, l'enveloppe financière brute est de l'ordre de 50 millions de francs. Le Conseil d'Etat a été prié par le Grand Conseil de revoir les coûts à la baisse. Un facteur important est celui du prix du terrain; le droit de superficie proposé par les CFF (690 francs/m²) est trop élevé pour une construction impliquant des normes phoniques et de sécurité exigeantes; il vaudrait mieux acheter. Un autre facteur est celui des aménagements nécessaires pour l'obtention du label "Minergie" (+ 2,5 millions de francs, mais ce montant est jugé nettement exagéré par l'un des membres de la sous-commission). Le Conseil d'Etat proposera deux variantes au Grand Conseil: une "optimale" et une "minimale"...

Subventions aux constructions scolaires et sportives

Les subventions de l'Etat à des constructions communales ou intercommunales ont entraîné, depuis 1990, des dépenses annuelles variant entre 4,5 et 14,7 millions de francs; elles concernent aussi bien l'enseignement préscolaire que la scolarité obligatoire, la formation professionnelle et les installations sportives.

Un important audit a été établi par l'IFE sur les règlements et procédures appliqués dans ce secteur. Il a notamment mis en évidence la sous-utilisation de la Commission cantonale des constructions scolaires, qui n'a plus été convoquée pendant la période 1996-2002; or, cet organe est censé préavisier les projets les plus importants (le DIPAC consulte en revanche régulièrement ses architectes-conseil) et établir les recommandations en matière de constructions scolaires et sportives (N.B. Celles-ci datent de 1991 et sont dépassées sur certains points). La commission ad hoc a repris ses travaux normatifs à fin août 2002 et viendra en été 2003 avec de nouvelles propositions. L'IFE a aussi mis en évidence d'autres dysfonctionnements.

La sous-commission s'est particulièrement penchée sur le cas de l'agrandissement du centre secondaire "Les Cerisiers" (Gorgier) mené en parallèle avec celui de "CESCOLE". L'agrandissement était notamment justifié par l'essor démographique ("baby boom" aux effets limités à une durée de 4 ans) et par l'ouverture de nouvelles classes spéciales. Au fil des études, le budget a passé de 2 à 6,7 millions de francs. Le Conseil d'Etat a décidé d'en rester au montant initial.

L'IFE souligne que la tendance presque systématique est de construire sans se demander si des solutions provisoires sont concevables.

La sous-commission salue le récent renforcement de l'IFE et se plaît à relever l'intérêt et la qualité de ses audits.

A l'instar de l'IFE, elle regrette le flou juridique qui caractérise la réaffectation de certains soldes de crédit; elle prie le Conseil d'Etat d'examiner s'il n'y aurait pas lieu de soumettre les décisions les plus importantes (N.B. Certaines portent sur plusieurs millions de francs) à un préavis de la commission de gestion et des finances (éventuel postulat en ce sens de la commission?).

La sous-commission suivra avec intérêt les travaux de la Commission cantonale des constructions scolaires qui vient de renaître de ses cendres... Cet organe devrait être consulté plus souvent par le DIPAC au stade des avants-projets importants (N.B. Lorsqu'il est encore possible de faire des économies!); quant aux recommandations de construction qui seront discutées prochainement, il conviendra d'éviter tout luxe architectural inutile (par la fixation de prix maximum au m²?) et de porter une attention particulière à la multiplication des salles spéciales dans les collèges où le taux d'utilisation des salles ordinaires est ainsi déjà tombé à moins de 50%.

L'exemple préoccupant du Centre scolaire "Les Cerisiers" à Gorgier montre l'ampleur de la marge de manœuvre du gouvernement dans le secteur des dépenses liées (option à 2 millions ou à 6,7 millions de francs). Il vaudrait la peine d'étudier s'il est juridiquement admissible que de telles décisions restent du seul ressort du Conseil d'Etat. Une éventuelle extension des droits du Grand Conseil permettrait peut-être de régler par un autre biais l'absence de droit de recours contre les décisions du DIPAC ou du Conseil d'Etat déploré par l'IFE.

2.6.8. Restructurations administratives au DIPAC

La réorganisation est en partie liée à des départs (chef du service de l'enseignement universitaire et du SEF2IS), mais elle devrait aussi permettre certaines rationalisations et la suppression d'un service quelque peu hybride (service de la formation des enseignants, du secondaire 2 et de l'informatique scolaire), à l'abréviation (SEF2IS) logique, mais bizarre...

Principales caractéristiques de la réforme:

- renforcement du secrétariat général par l'adjonction de l'informatique scolaire et de l'ORESTE;
- élargissement du service de l'enseignement universitaire (SEU) qui reçoit la responsabilité des lycées, de la HEP et de la recherche universitaire;
- suppression du SEF2IS;
- transfert du contentieux général du SEU au secrétariat général par le partage d'une juriste avec le service de la formation professionnelle
- transfert de l'actuel service des sports au service de la jeunesse.

Cette dernière option a suscité quelques remous dans le monde sportif neuchâtelois qui craint que ledit service perde de son influence et de sa visibilité. Le chef du département affirme qu'il n'en sera rien et qu'au contraire le secteur sportif sera dynamisé ces prochaines années. Le service des sports continuera à être traité de manière analogue à celui des affaires culturelles.

La sous-commission prend acte de cette réorganisation qui devrait notamment permettre une meilleure valorisation des statistiques scolaires par le secrétariat général d'ores et déjà chargé de la coordination des constructions scolaires et de divers aspects de la collaboration intercantonale dans le cadre de la CDIP et de la CIIP.

A première vue, la sous-commission aurait trouvé plus logique de regrouper université + HES + HEP + recherche, mais elle admet que l'approche verticale (lycées + université/formation professionnelle + HES) présente aussi certains avantages, notamment au niveau des compétences acquises des deux chefs de service. Il faudra toutefois veiller à renforcer la collaboration université – HES.

Les commissaires invitent par ailleurs le chef du département à maintenir des liens directs périodiques avec le service des sports et à éviter que ce dernier n'apparaisse "noyé" dans un service de la jeunesse qui prend de plus en plus d'ampleur...

2.6.9. Restructurations universitaires (sciences économiques)

Les restructurations envisagées entre Neuchâtel et Vaud ont d'abord été esquissées au niveau gouvernemental, puis approfondies par un groupe de travail comprenant les doyens et deux professeurs, enfin discutées avec les rectorats. Elles devront encore être approuvées par les divers organes compétents (NE: Conseil d'Etat, Conseil de l'Université, Grand Conseil).

Le transfert à Lausanne des unités de gestion, d'économie et d'informatique de gestion de la division économique et sociale de l'UNINE n'entraînerait qu'une économie de 2,4 millions de francs; il conviendrait d'y ajouter une somme à peu près équivalente pendant quatre ans du fait du remboursement de certaines contributions et écolages par les Vaudois.

Selon le chef du DIPAC, les contraintes financières obligent le Conseil d'Etat à limiter l'apport de moyens supplémentaires à l'Université et à fixer des priorités (ex.: psychologie, biologie végétale, statistique). Le processus de Bologne qui entraînera des coûts supplémentaires accroît la pression. Il serait concevable de développer un "bachelor" en sciences humaines, un "master" en statistique (en collaboration avec l'OFS, le SIDOS – archives sur les études statistiques en matière politique – le Panel suisse des ménages, etc.), voire une école doctorale en statistique.

Sans contester la nécessité de restructurations, la sous-commission tient à exprimer sa préoccupation à l'égard de ce dossier universitaire.

Tout d'abord au niveau de la communication. Alors même que les décisions politiques ne sont pas encore prises, des "fuites" lausannoises bien calculées ont permis de faire passer le message que le transfert intégral des sciences économiques à Lausanne était acquis et il était même fortement question de supprimer à l'Université les séances d'information pour lycéens en février 2003; dans ces conditions, la rentrée à l'automne 2003 ne pourra être que catastrophique...

L'impression que Neuchâtel fait un "marché de dupes" avec les Vaudois est désormais largement répandue. Les concessions accordées par nos partenaires lémaniques n'ont jusqu'ici pas été précisées, ni en sciences humaines (ex.: statistique, psychologie), ni dans d'autres domaines (ex.: microtechnique). Sur la lancée du rapport d'experts, il conviendrait pour le moins d'étudier sérieusement les avantages et inconvénients d'un développement de HEC sur deux sites (Lausanne + Neuchâtel).

Par ailleurs, la sous-commission encourage vivement le DIPAC et le rectorat à définir au plus vite, en étroite collaboration avec tous les partenaires intéressés (internes et externes), un concept crédible pour l'ensemble des enseignements qui subsisteront en faculté des sciences économiques et sociales; à défaut d'un tel concept, il apparaît probable que le Grand Conseil exigera des études complémentaires au moment où il sera appelé à se prononcer sur de nouvelles modifications d'ordre législatif.

A l'heure où d'importantes demandes de crédits sont à l'étude pour la HEG, la sous-commission prie également le DIPAC d'inclure cet établissement dans une réflexion plus globale sur les études et recherches économiques dans notre canton.

(Rappel: ces recommandations ont été faites lors de la séance du 31 janvier 2003 de la sous-commission et confirmées le 19 mars 2003; elles ne tiennent pas compte d'éventuels nouveaux développements survenus après cette date.)

2.6.10. Informatique et statistique scolaires

L'intégration des *nouvelles technologies* concerne toutes les écoles des niveaux – 1 (écoles enfantines) à + 12 (lycées, écoles de degré diplôme, écoles professionnelles).

Un crédit de 11,9 millions de francs, voté par le Grand Conseil en février 2001, permet notamment de connecter les écoles neuchâteloises au réseau informatique existant.

Le programme a permis de connecter 28% des écoles primaires et 50% des centres secondaires I et II jusqu'au 31 décembre 2002; 8700 utilisateurs (enseignants et élèves) sont branchés sur un total de 30.000 (700 PC installés sur 2.600).

Le concept pédagogique vise aussi bien le maniement des outils informatiques que le juste emploi à des fins didactiques. Il est centré sur le processus d'apprentissage (maître-accompagnateur) et la formation est offerte de manière décentralisée (par collège, avec équipement à disposition sur place).

Pour des raisons à la fois techniques (installation limitée de logiciels) et de sécurité (on veut exercer un certain contrôle), l'accès au réseau pédagogique neuchâtelois n'est pas sans autre possible pour tout enseignant ou élève.

La sous-commission s'est particulièrement intéressée au processus d'achat. L'Etat a acquis les ordinateurs, alors que les communes se sont occupées du câblage.

Il y a eu appel d'offres publiques et celle de DELL s'est avérée la plus favorable; on n'était pas "techniquement captif"; en ce qui concerne la maintenance sous garantie, elle peut contractuellement être effectuée par le STI. Il a été possible d'obtenir une sensible réduction des coûts, notamment pour les écrans plats (en tout: – 1 million de francs). L'investissement 2002 a ainsi pu passer à 2,5 millions de francs au lieu de 4. Notons que des subventions fédérales ont été décidées récemment en vue de développer l'informatique scolaire et qu'elles représenteront 1,5 million (non prévu) sur notre investissement de 11,9 millions de francs.

La sous-commission s'est également penchée sur les activités de l'office de recherche et de statistique de l'enseignement (ORESTE) qui publie notamment le "Mémento statistique de l'école neuchâteloise".

L'ORESTE (6 personnes = 4,2 postes) a remplacé l'office de la statistique scolaire qui était essentiellement axé sur la collecte, la structuration et l'archivage de données. Grâce à l'engagement d'une chargée de recherches au SEO et de deux statisticiens à l'ORESTE, l'analyse des données sera sensiblement améliorée et l'on pourra enfin... tirer des conclusions de l'abondant matériel récolté. Notons que l'ORESTE participe activement à l'élaboration et à l'analyse des épreuves cantonales d'orientation en 6^e année et aux épreuves de fin de scolarité.

2.6.11. Office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP)

L'OCOSP dépend du service de la jeunesse et son siège se trouve à La Chaux-de-Fonds, mais il coordonne des activités en bonne partie décentralisées (OROSP à Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle / antennes dans divers centres secondaires / CBVA). Les missions sont notamment centrées sur la création d'une abondante documentation sur les différentes formations et professions, sur l'orientation des jeunes, mais aussi des adultes (14% de la "clientèle" en 1991-1992, 19% en 2001-2002), sur la psychologie scolaire (principalement scolarité obligatoire). Cet office compte un total de 42,1 postes de travail (équivalents plein-temps) dont 23 psychologues-conseillers.

Notons par ailleurs que l'OCOSP suit tout particulièrement les projets des *élèves libérables* en fin de scolarité obligatoire et ce depuis juillet 1976. Relevons qu'aujourd'hui près de 23% des élèves libérables font une 10^e ou une 11^e année de scolarité et que l'entrée immédiate en entreprise, en qualité de manœuvre, a chuté en 25 ans de 8% à 1% des effectifs. Près de 70% des élèves poursuivent une formation en école et les apprentis en entreprise ne représentent plus que 23% d'une volée (37% en 1976).

La sous-commission s'est notamment intéressée aux expériences faites dans le cadre de GESPA par ce service-pilote. Pour les OROSP axés sur la gratuité des prestations, il s'est avéré intéressant de mieux connaître le coût de certaines activités (ex.: une consultation de psychologie scolaire revient à près de 1000 francs par cas), de décrire et d'analyser plus précisément les diverses démarches, de définir des critères de qualité (enquêtes de satisfaction), mais cela ne justifie pas un fastidieux relevé de toutes les activités journalières ad perpetuum...

En revanche, pour le Centre de bilan de compétences et de préparation à la validation des acquis (CBVA), GESPA s'avère nettement plus utile; en effet, après une impulsion financière de départ (215.000 francs), le Conseil d'Etat a fixé pour objectif l'autonomisation financière totale du centre à moyen terme (cinq ans). Les prestations englobent notamment les conseils en matière de recrutement, promotion, mobilité interne et externe, sélection, voire restructuration et s'adressent aussi bien au secteur public (administrations cantonale et communales) qu'aux personnes et entreprises privées. GESPA, grâce à son analyse détaillée des coûts, permet alors de fixer des tarifs plus proches de la réalité comptable.

La sous-commission a pris connaissance avec intérêt des expériences contrastées faites avec GESPA, ainsi que des statistiques des élèves libérables. L'évolution constatée dans ce dernier secteur est encourageante sous l'angle de l'amélioration de la formation à tous les niveaux, mais elle montre aussi que la reconversion de certaines formations enseignées actuellement en écoles à plein temps des apprentissages du système dual (en entreprises) ne constituera pas un défi facile à relever.

3. CONCLUSIONS

3.1. Généralités

Bien que les comptes 2002 présentent un résultat déficitaire, ils constituent une heureuse surprise par rapport aux prévisions budgétaires, qui est unanimement saluée par les commissaires. Le budget était fondé sur des prévisions optimistes qui se sont vérifiées dans les faits au niveau comptable, malgré les difficultés qu'il y avait à l'époque à apprécier les conséquences des événements du 11 septembre 2001 et de l'affaire Swissair qui venaient alors assombrir l'avenir. L'environnement économique et politique était alors difficile à saisir et le choix de la confiance a été heureux. La réduction de l'insuffisance de financement est une excellente nouvelle. Ce relativement bon résultat a été obtenu tout en intégrant les améliorations consenties en faveur de la fonction publique et en contrôlant les charges en biens, services et marchandises. Cela ne doit toutefois pas cacher le fait que les subventions, les charges de personnel, d'aide matérielle et de santé continuent de croître et que l'embellie constatée en 2002 peut être précaire. La commission attend donc de débattre des mesures d'assainissements proposées par le Conseil d'Etat, de manière à rendre pérennes ces améliorations. Il est en effet impératif de définir les prestations qui incombent à l'Etat, d'opérer des choix, tout en lui donnant les moyens d'accomplir correctement les tâches qui lui incombent.

Tout en approuvant à l'unanimité les comptes présentés, la commission considère qu'il y a lieu de rester vigilant en fonction des incertitudes générées par la guerre en Irak et la morosité économique actuelle. Elle demande au gouvernement de tenir compte à l'avenir des difficultés d'estimation des revenus provenant de la fiscalité, qui sont apparues en 2002, en se dotant rapidement des outils de prévisions fiables en matière de rentrées fiscales. La surprise positive enregistrée cette année pourrait sans cela jouer dans le sens contraire, en cas de retournement de la conjoncture économique, avec de très lourdes conséquences.

Arrivée à la fin de ses travaux, la commission tient à remercier le Conseil d'Etat et l'ensemble de l'administration de leur grande disponibilité, de l'accueil qui a été réservé à ses membres ainsi que des réponses apportées aux nombreuses questions posées.

3.2. Vote et recommandation

La commission a accepté les comptes 2002 l'unanimité lors de sa séance du 3 avril 2003 et recommande donc au Grand Conseil d'approuver ledit décret et de donner décharge au Conseil d'Etat. Le présent rapport a été accepté à l'unanimité.

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

Neuchâtel, le 24 avril 2003

Au nom de la commission
de gestion et des finances:

Le président,
D. COTTIER

Le rapporteur,
J. OESCH

Décret
portant approbation des comptes et de la gestion pour l'exercice 2002

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 20 février 2003, et de la commission de gestion et des finances,

décète:

Article premier Sont approuvés avec décharge au Conseil d'Etat, les comptes de l'exercice 2002, à savoir:

| <i>Compte de fonctionnement</i> | Fr. | Fr. |
|---|------------------|------------------|
| Total des charges | 1.504.837.915,22 | |
| Total des revenus | | 1.476.200.574,85 |
| Excédent de charges | | 28.637.340,37 |
| <i>Compte des investissements</i> | | |
| Total des dépenses | 227.852.687,68 | |
| Total des recettes | | 150.725.240,30 |
| Investissements nets | | 77.127.447,38 |
| Investissements nets | 77.127.447,38 | |
| Amortissements à charge du du compte de fonctionnement | | 84.353.090,25 |
| Solde reporté à l'actif du bilan | | - 7.225.642,87 |

Compte de variations de la fortune ou du découvert et bilan
au 31 décembre 2002, tels qu'ils figurent à la suite des comptes budgétaires de l'exercice 2002.

Art. 2 La gestion du Conseil d'Etat, durant l'exercice 2002, est approuvée.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
Le président,

Les secrétaires,

TABLE DES MATIERES

| | <i>Pages</i> |
|--|--------------|
| 1. COMPTES | 2 |
| 1.1. Partie générale | 2 |
| 1.1.1. Considérations générales | 2 |
| 1.1.2. Compte de fonctionnement | 2 |
| 1.1.3. Compte des investissements | 3 |
| 1.1.4. Financement | 3 |
| 1.1.5. Appréciation de la commission | 3 |
| 1.2. Examen de détail | 5 |
| 1.2.1. Autorités | 5 |
| Généralités | 5 |
| Députation au Conseil des Etats | 5 |
| Conseil d'Etat | 6 |
| Chancellerie d'Etat, secrétariat | 6 |
| Service du Grand Conseil | 6 |
| Economat et matériel scolaire | 6 |
| 1.2.2. Département de la justice, de la santé et de la sécurité | 6 |
| 1.2.2.1. Généralités | 6 |
| 1.2.2.2. Appréciation générale | 7 |
| 1.2.2.3. Examen de détail | 10 |
| Division de la justice | 10 |
| Division de la santé | 11 |
| Division de la sécurité | 11 |
| 1.2.3. Département des finances et des affaires sociales | 13 |
| 1.2.3.1. Généralités | 13 |
| 1.2.3.2. Remarques sur les comptes | 18 |
| Secrétariat général | 18 |
| Office du logement | 18 |
| Service financier | 19 |
| Service des ressources humaines | 19 |
| Service du traitement de l'information | 19 |
| Entretien et exploitation des bâtiments | 20 |
| Administration de la Caisse de pensions | 20 |
| Service de l'action sociale | 20 |
| Service de l'assurance-maladie | 21 |
| Service des mineurs et des tutelles | 21 |
| Service médico-social | 21 |
| Service des communes | 22 |
| Investissements | 22 |
| 1.2.4. Département de la gestion du territoire | 22 |
| 1.2.4.1. Généralités | 22 |
| 1.2.4.2. Examen de détail | 22 |
| Secrétariat général | 22 |
| Service des ponts et chaussées | 22 |
| Service de protection de l'environnement | 23 |
| Service de l'aménagement du territoire | 23 |
| Office de la conservation de la nature | 24 |
| Investissements | 24 |

| | | |
|---------------|---|----|
| 1.2.5. | Département de l'économie publique | 24 |
| 1.2.5.1. | Généralités | 24 |
| 1.2.5.2. | Examen de détail | 25 |
| | Secteur "économie et tourisme" | 25 |
| | Secteur "étrangers" | 25 |
| | Secteur "emploi" | 26 |
| | Secteur "agriculture et consommation" | 26 |
| 1.2.6. | Département de l'instruction publique et des affaires culturelles | 26 |
| 1.2.6.1. | Généralités | 26 |
| 1.2.6.2. | Examen de détail | 27 |
| | Secrétariat général | 27 |
| | Construction scolaires | 28 |
| | Service de l'enseignement obligatoire | 28 |
| | Service de la formation des enseignants, du secondaire 2 et de l'informatique scolaire | 28 |
| | Service de la formation professionnelle | 28 |
| | Haute école neuchâteloise | 29 |
| | Service de l'enseignement universitaire | 29 |
| | Université | 29 |
| | Service de la jeunesse | 29 |
| | Office de la petite enfance | 30 |
| | Investissements | 30 |
| 2. | GESTION | 31 |
| 2.1. | Partie générale | 31 |
| 2.2. | Département de la justice, de la santé et de la sécurité | 32 |
| 2.2.1. | Généralités | 32 |
| 2.2.2. | Programme de législature 2002-2005 – plan financier 2003-2005 | 33 |
| 2.2.3. | Problèmes survenus entre un magistrat judiciaire et un membre du Conseil d'Etat | 33 |
| 2.2.4. | Visite du dispositif de sécurité lacustre Expo.02 | 33 |
| 2.2.5. | Service des poursuites et faillites et du registre du commerce | 33 |
| 2.3. | Département des finances et des affaires sociales | 34 |
| 2.3.1. | Généralités | 34 |
| 2.3.2. | Service des contributions | 35 |
| 2.3.3. | Service de l'intendance des bâtiments | 37 |
| 2.3.4. | Service des établissements spécialisés | 38 |
| 2.3.5. | Service des ressources humaines | 40 |
| 2.4. | Département de la gestion du territoire | 42 |
| 2.4.1. | Séance du 18 février 2003 | 42 |
| | Visite au service de l'aménagement du territoire | 42 |
| | Pisciculture de Môtiers | 44 |
| 2.4.2. | Séance du 18 mars 2003 | 45 |
| 2.5. | Département de l'économie publique | 47 |
| 2.5.1. | Généralités | 47 |
| 2.5.2. | Examen de détail | 47 |
| 2.5.2.1. | Secteur "économie et tourisme" | 47 |
| 2.5.2.2. | Secteur "étrangers" | 48 |
| 2.5.2.3. | Secteur "emploi" | 49 |
| 2.5.2.4. | Secteur "agriculture et consommation" | 50 |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 2.6. | Département de l'instruction publique et des affaires culturelles | 51 |
| 2.6.1. | Généralités | 51 |
| 2.6.2. | Enquêtes PISA | 52 |
| 2.6.3. | Réforme du secondaire I | 54 |
| 2.6.4. | Secondaire II: lycées | 55 |
| 2.6.5. | Formation professionnelle | 56 |
| 2.6.6. | HE-BEJUNE | 58 |
| 2.6.7. | Investissements du DIPAC et subventionnement des constructions scolaires et sportives | 60 |
| 2.6.8. | Restructurations administratives au DIPAC | 63 |
| 2.6.9. | Restructurations universitaires (sciences économiques)..... | 63 |
| 2.6.10. | Informatique et statistique scolaires | 64 |
| 2.6.11. | Office cantonale d'orientation scolaire et professionnelle | 65 |
| 3. | CONCLUSIONS | 65 |
| 3.1. | Généralités | 65 |
| 3.2. | Vote et recommandation | 66 |
| | Décret portant approbation des comptes et de la gestion pour l'exercice 2002 | 67 |