



**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 2003**

(Du 22 mars 2004)

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

### **Composition du bureau**

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

### **Sous-commissions**

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

### **Fonctionnement de la commission**

Après le travail préparatoire des sous-commissions, la commission plénière s'est réunie le 8 mars toute la journée pour l'examen des comptes et de la gestion et le 22 mars 2004 pour l'adoption du présent rapport, toujours en présence du Conseil d'Etat.

## **1. COMPTES**

### **1.1. Partie générale**

#### **1.1.1. Considérations générales**

Les comptes 2003 présentent un excédent de charges de 63,7 millions de francs, ce qui représente le plus mauvais résultat de la dernière décennie. Il s'écarte par contre peu du budget 2003 adopté par le Grand Conseil et qui présentait un excédent de charges de 57,2 millions de francs. Initialement, ce budget présentait un déficit de 44,8 millions de francs. Toutefois, dans le cadre des débats budgétaires du plénum en décembre 2002, plusieurs propositions n'ont pas été retenues par le Grand Conseil, qui a notamment refusé le report d'une année de l'entrée en vigueur de la modification des droits de successions, la modification temporaire de la loi sur la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel, ainsi que le partage avec les communes des charges concernant la lutte contre la drogue.

Les causes de l'aggravation du déficit 2003 sont connues: la progression de l'amortissement des non-valeurs fiscales, provenant en particulier de la reprise par l'Etat de la gestion du contentieux de la ville de La Chaux-de-Fonds et également une baisse du rendement de l'impôt direct des personnes morales (- 21,5 millions de francs), une baisse du rendement de la part IFD (- 7,4 millions) et de l'impôt anticipé (- 5,4 millions).

#### **1.1.2. Compte de fonctionnement**

Le résultat du compte de fonctionnement se caractérise par des recettes fiscales paradoxalement proches du budget, même si les impôts ont connu une évolution contrastée:

- le produit de l'impôt direct des personnes physiques voit une évolution de 6,2 millions de francs par rapport au budget;
- le rendement de l'impôt des personnes morales est par contre inférieur aux prévisions. Cette baisse provient d'une dégradation de la conjoncture en 2002, ainsi que des fluctuations du taux de change des monnaies (Euro et dollar) avec lesquelles les entreprises travaillent;
- le rendement est plus favorable au niveau des gains immobiliers, des droits de mutation, de l'impôt sur les successions et des donations.

Les revenus dépassent globalement les prévisions budgétaires de 11,9 millions de francs. Cette évolution favorable provient des contributions et subventions acquises liées à l'exécution des tâches.

Les charges de fonctionnement dépassent le budget de 18,4 millions de francs. Cela provient essentiellement des amortissements, des subventions accordées et des mouvements avec les financements spéciaux.

Les charges du personnel administratif et d'exploitation, ainsi que les dépenses en biens, services et marchandises s'inscrivent dans les limites du budget et les amortissements dépassent le budget de 7,5 millions de francs.

Les charges brutes, partiellement compensées par des recettes, augmentent dans quatre départements et dans les fonds appartenant à l'Etat:

- au DEP, en raison de l'intégration des dépenses du service de l'asile et des réfugiés, de la croissance des dépenses pour les prestations complémentaires AVS-AI et de celles du service de l'emploi;
- au DIPAC, dans le domaine de l'enseignement obligatoire, des contributions HES-SO-S2, HEN;
- au DJSS, dans le domaine de l'aide hospitalière et des homes;
- au DFAS, dans le domaine des non-valeurs fiscales, de l'aide matérielle et des établissements spécialisés et AI;
- dans le fonds pour l'intégration professionnelle en particulier, pour les mesures en faveur des chômeurs en fin de droit.

### **1.1.3. Compte des investissements**

Le volume des investissements réalisés atteint 204,4 millions de francs, ce qui est inférieur de 6,9 millions au budget et est donc proche des prévisions budgétaires. Les recettes sont plus élevées que prévu, notamment grâce à un supplément de recettes lié aux travaux sur les chantiers A 5.

Les dépenses nettes du compte des investissements (57,7 millions de francs) s'inscrivent clairement en dessous des prévisions (85,5 millions).

Il faut rappeler également que 2 millions de francs versés au CSEM pour l'augmentation de son capital-actions n'étaient pas prévus au budget lors de sa présentation.

### **1.1.4. Financement**

Paradoxalement, à l'inverse du résultat des comptes, l'insuffisance de financement présente un des montants les plus faibles de ces dix dernières années et avec 29,2 millions de francs, elle est nettement inférieure à celle de 64,1 millions prévue au budget (72,3 millions au plan financier).

La progression de la dette est ainsi atténuée même si elle continue malgré tout d'évoluer.

La dette consolidée s'élève ainsi à 1,624 milliard de francs et a augmenté de 32,5 millions.

Le degré d'autofinancement des investissements atteint 25,2% contre 29,8% au budget, 74,4% en 2002 et 57,5 % en 2001.

### **1.1.5. Appréciation de la commission**

La commission constate un excédent de charges sensible par rapport au budget, pour les raisons évoquées dans le rapport du Conseil d'Etat, à savoir l'amortissement des impôts non payés à La Chaux-de-Fonds et la baisse du rendement de l'impôt direct.

A noter qu'un chapitre (1.1.5.1) est consacré à la reprise par l'Etat de la gestion du contentieux de La Chaux-de-Fonds.

Les dépenses de personnel sont en augmentation de 7,7% par rapport aux comptes 2002. Même si dans tous les départements, un effort a été fait concernant l'engagement des postes prévus au budget, une augmentation de 69 postes (55,7 postes en valeur complète) est malgré tout observée et déplorée par la majorité de la commission. Il est rappelé cependant que depuis deux ans, par souci de transparence, le Conseil d'Etat fait émerger des postes déjà présents au budget depuis plusieurs années. Ainsi en 2003, plusieurs postes, principalement dans le secteur de l'asile, ont été transférés de l'effectif hors dotation à l'effectif selon dotation.

Une majorité de la commission estime que cette augmentation du nombre de postes est grave, car elle détériore d'autant les budgets futurs. Malgré des recettes globales en hausse, le budget n'a pas été tenu ce que la commission de gestion et des finances regrette, compte tenu des demandes faites lors de l'élaboration du budget 2004 de limiter autant que possible l'engagement de personnel.

La commission remarque que le résultat des comptes 2003 met une fois de plus en évidence des problèmes structurels. Le canton est donc tributaire d'un déficit à la fois conjoncturel et structurel et les finances de l'Etat en souffrent.

On retrouve d'ailleurs dans ces comptes une bonne partie des raisons pour lesquelles le budget 2004 a eu tant de peine à passer la rampe.

Par rapport à l'avenir, il faudra déterminer de manière plus précise quelle est la part structurelle du déficit et quelle en est la part conjoncturelle.

Comme le Conseil d'Etat, la commission est consciente que le déficit et les dettes actuels ne doivent pas être transmis aux générations futures.

Le déséquilibre des finances se trouve donc essentiellement dans les domaines suivants: croissance des dépenses dans les secteurs de la santé, de la prévoyance sociale, de l'enseignement et de la formation.

Ce déséquilibre financier est d'ailleurs déjà apparu dans le cadre du plan financier de la législature et dans celui des budgets 2003 et 2004.

A noter qu'un chapitre du présent rapport (1.1.5.2) est consacré à la nature du déficit.

Il faudra prendre conscience également qu'il serait illusoire de vouloir engager dans les services un processus budgétaire pour 2005, semblable aux précédents exercices. La commission pense que l'approche doit être totalement différente, des priorités doivent être fixées, une analyse systématique des prestations doit être faite, des réductions de subventions doivent être imaginées dans les domaines principaux. Cette approche se fera sur des bases nouvelles, en revoyant le modèle au niveau de l'élaboration du budget.

Le jeu entre les différents comptes d'investissements, autrement dit, la possibilité qu'a le Conseil d'Etat de "riper" les dépenses d'un type de crédit à un autre (ex.: A 5), n'est pas véritablement appréciée par une partie de la commission.

La question se pose également de la perte envisagée sur les gros contribuables si l'impôt sur les personnes morales descend de 10% à 7,5% comme le demande l'initiative de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industriel (CNCI).

En ce qui concerne GESPA, certains commissaires se demandent si le temps consacré par l'administration à l'examen de sa propre gestion n'est pas trop conséquent!

D'autres commissaires se disent "soulagés" du fait que la dette ne s'envole pas plus haut, étant donné que cela représente une petite "bombe à retardement" si les taux devaient augmenter. Actuellement, les taux sont favorables, ce qui permet de supporter la dette dans des limites acceptables.

Pour ces commissaires, même si les raisons du déficit sont structurelles, il est important de mentionner qu'elles sont aussi d'ordre conjoncturel (augmentation des prestations sociales et des subventions accordées). La forte augmentation des poursuites et faillites en 2003 le démontre d'ailleurs clairement. S'agissant des prestations sociales, on s'aperçoit que dans les nouveaux dossiers, les causes d'indigence pour raisons économiques sont les plus importantes et que la classe d'âge la plus touchée est celle des 18-29 ans. Cette situation est très inquiétante. En ce qui concerne la santé, il apparaît que la 2<sup>e</sup> révision de la LAMal n'a pas abouti et que les assureurs sont en train de se désengager du financement des coûts de la santé, en demandant aux collectivités publiques et aux assurés d'assumer les coûts des soins. Dans les comptes 2003, on remarque également une augmentation des charges hospitalières et des prix de pension réduits. De plus, le vieillissement de la population touche aussi le canton.

Avant de prendre des mesures structurelles pour le budget 2005, ils demandent que l'on garde à l'esprit que certaines prestations sont incompressibles, puisqu'elles sont dues à la situation économique du canton, mais aussi au report de charges de la Confédération. Ils affirment qu'il convient de donner à l'Etat certains moyens, lui permettant d'assumer ses charges ou alors, on accepte qu'une partie de la population se retrouve dans une situation d'extrême précarité!

Ces commissaires se demandent si ceux qui préconisent des mesures structurelles, donc un abandon de prestations pour le budget 2005, se rendent bien compte des conséquences que cela aura pour les habitants du canton et les communes. Avant de faire de telles propositions, il leur paraît judicieux d'analyser les conséquences et les réactions qu'elles susciteront et d'en prendre conscience!

La commission est d'avis que dans tous les cas des choix devront être faits si notre volonté est de continuer à assumer les tâches essentielles de l'Etat.

### **1.1.5.1. Contentieux**

Le dossier du contentieux de la ville de La Chaux-de-Fonds n'est pas récent, puisqu'en 1997 déjà, le chef du DFAS était intervenu auprès de la ville, en la rendant attentive aux problèmes existants avec la gestion de son contentieux (retard relativement important dans la prise en compte des dossiers) et en la priant d'y remédier. A fin 2002, la ville de La Chaux-de-Fonds a sollicité de l'Etat qu'il reprenne son office de perception, avec la motivation d'une part, d'éviter des doublons et d'autre part, que plusieurs collaborateurs du service financier et de l'office de perception communaux allaient quitter leur fonction à fin 2003. L'Etat est entré en matière sur cette demande.

Si l'Etat était au courant de la situation des actes de défaut de biens, par contre il en ignorait l'importance, puisqu'en janvier 2003, La Chaux-de-Fonds avait annoncé 825 actes de défaut de biens non comptabilisés, mais qu'ensuite, une deuxième analyse en a laissé apparaître un nombre de 1510!

L'Etat a donc repris le contentieux au 1<sup>er</sup> mai 2003 et la perception au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

A signaler qu'actuellement, seules deux communes (Neuchâtel et Colombier) gèrent encore elle-même le bordereau unique.

Ainsi, en 2003, les amortissements sur remises et non-valeurs fiscales représentent environ 8 millions de francs pour la ville de La Chaux-de-Fonds, 2,1 millions proviennent des années 1997 et antérieures et 3 millions découlent du contentieux de l'Etat, puisque ce dernier a également rencontré des difficultés dans les années 2000-2001, difficultés qui ont été rattrapées sur 2003. Il n'y a donc pas une augmentation des non-valeurs fiscales en 2003, mais une accumulation de dossiers datant des années antérieures.

Dans un premier temps, la volonté était d'aller aussi bien dans le sens des attentes du gouvernement que du Grand Conseil, consistant à éviter les doublons et à désenchevêtrer un certain nombre de tâches entre canton et communes. Ce qui est extrêmement fâcheux, c'est qu'en ce qui concerne les dossiers anciens, il sera difficile de récupérer quoi que ce soit!

Le contentieux de la ville de La Chaux-de-Fonds n'est donc dû en rien à la conjoncture, puisque depuis de nombreuses années, il y a dans cette commune, d'une part des actes de défauts de biens enregistrés, mais non comptabilisés et d'autre part, des dossiers de contentieux qui n'avaient pas été traités. Les actes de défauts de biens non comptabilisés n'ont pas eu d'autre conséquence qu'une comptabilisation tardive. Par contre, pour les dossiers non traités, il y a un risque relativement élevé de récupérer moins d'argent que si la procédure de poursuite avait été engagée plus tôt. Il est rappelé que les 8 millions de francs du contentieux de La Chaux-de-Fonds comprennent aussi 1 million d'intérêts moratoires, puisque lors du traitement des dossiers en suspens, des intérêts moratoires ont été imputés jusqu'au moment de la procédure de poursuite, comme cela se fait habituellement. Par conséquent, ce million d'intérêts apparaît également en revenu dans les comptes du service financier. Il convient de signaler que ces 8 millions de francs ne sont pas des pertes nouvelles, mais des pertes enregistrées avec un certain décalage.

Cela n'empêche pas que sans ce montant, le résultat des comptes aurait été tout à fait dans les limites du budget.

A noter encore que La Chaux-de-Fonds n'a pas transmis à l'Etat ses propres pertes et que les 8 millions de francs représentent uniquement la part sur l'impôt de l'Etat!

Plusieurs commissaires s'interrogent sur les conséquences péréquatives de cette gestion, pour le moins regrettable, du contentieux.

S'agissant de la répartition du contentieux, s'il n'est pas possible de fournir une répartition détaillée, on peut par contre affirmer de manière quasiment certaine que ce contentieux, qui concerne les personnes physiques, regroupe toutes les catégories de la population.

Il est en outre rappelé que pour gérer le contentieux de La Chaux-de-Fonds en 2003, l'Etat a facturé à cette commune un poste de travail dès le mois de mai.

Le Conseil d'Etat est désolé de cette situation, la commission, quant à elle, s'en dit scandalisée, car on peut raisonnablement penser que la perte aurait été nettement moindre si ce contentieux avait été repris préalablement par le canton.

La gestion est manifestement en cause, la question est de savoir s'il y a eu faute ou non.

La commission estime pouvoir parler au minimum de lacunes, de laxisme et de négligence.

#### **1.1.5.2. Nature du déficit**

Rappelons en préambule qu'en 2000-2001, le canton était proche de l'équilibre. Depuis lors, un nouveau déficit, dû à différents éléments structurels (nouvelles prestations, telles qu'allocations de maternité, école enfantine, centres d'accueil, hausse des charges salariales, etc.) est né.

Les baisses fiscales qui sont intervenues aussi bien sur l'impôt des personnes morales en 2001, que sur les droits de succession, sont également des éléments structurels.

A ce propos, M. Nils Soguel, professeur à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), a exposé dernièrement que globalement, le canton de Neuchâtel supportait environ 100 millions de francs de charges structurelles en trop.

Cela est énorme pour un canton tel que le nôtre! Le déficit ne pourra donc pas être réglé autrement qu'en supprimant certaines tâches de l'Etat, affirme la commission.

Donc, une partie du déficit est conjoncturelle (diminution de recettes des personnes morales, part IFD et impôt anticipé, augmentation des dépenses sociales), alors que l'autre partie est structurelle (augmentation de salaires pour la fonction publique et le paraétatique, amortissements résultant de travaux ou d'investissements antérieurs aux années 2000-2001, subventions ou contributions accordées, en particulier dans les domaines de la santé, de l'enseignement et de la formation, baisse de la fiscalité en ce qui concerne les personnes morales et les droits de successions, etc.).

A noter que si le canton touche un montant important de subventions, c'est en raison des investissements et des engagements qu'il prend et des prestations qu'il offre, mais aussi du fait que la péréquation financière fédérale passe aujourd'hui encore par les subventions (suppléments péréquatifs). La nouvelle péréquation financière fédérale va toutefois entraîner qu'un certain nombre de ces charges aujourd'hui structurelles seront totalement à la charge du canton dès 2008. Une telle situation est également présente ailleurs en Suisse et Neuchâtel ne peut pas continuer à être un canton plus cher que les autres dans certains domaines, estime une partie de la commission.

Le Conseil d'Etat a demandé au service financier une étude concernant la structure du déficit. De façon simplifiée, en période de haute conjoncture, on peut partir de l'idée qu'il y a davantage de recettes fiscales et que les charges dites "sociales" (aide matérielle, chômage) ont tendance à diminuer. Il en va bien sûr inversement en période de basse conjoncture, où d'autres éléments doivent encore être pris en considération: les taux d'intérêt sont plus bas et les charges d'intérêts moindres, l'inflation est réduite et les adaptations de charges salariales sont plus faibles. En termes financiers, la mauvaise conjoncture n'a donc pas que des effets négatifs. Pour réaliser son étude, le service financier a dès lors essayé de prendre en considération ces différents éléments, a fait des hypothèses (qu'est-ce qu'une croissance normale? Une inflation normale?) et est arrivé à la conclusion qu'entre 2001 et 2004, la part de l'augmentation du déficit était à 80% structurelle et à environ 20% conjoncturelle.

#### **1.1.6. Méthodes d'amortissement**

Le service de l'inspection des finances (IFEN) a évalué les méthodes d'amortissement de l'Etat. Suite à cet audit, l'IFEN ne fait pas de propositions concrètes de modification, mais soutient vivement l'Etat dans ses intentions de modifier un certain nombre de points du système.

Dans le système actuellement en place, ce sont les dépenses de l'exercice précédent et des exercices antérieurs qui sont amorties.

S'agissant des routes, il est vrai que dans les années 1980, les dépenses routières étaient amorties à 100% dans l'année. Le tir a ensuite été corrigé et l'on est passé à 35% pour le tunnel de la Vue-des-Alpes en 1990, puis à 10% dès 1991. Pour les autres nouveaux crédits routiers, le taux de 10% des dépenses annuelles a été appliqué dès 1987.

C'est d'ailleurs toujours la règle qui est appliquée. Aujourd'hui, le taux d'amortissement moyen sur les actifs à amortir est de 12%. Comme le modèle dit "des cantons" prévoyait un minimum de 10%, Neuchâtel n'est donc pas trop performant et bien des cantons ont un taux moyen d'amortissement plus élevé. Il est toutefois vrai que l'intention du Conseil d'Etat est de modifier quelque peu le système, avec pour idée d'amortir les objets à partir du moment où ils sont en exploitation. Cette façon de faire aurait notamment pour vertu de ne pas avoir amorti la moitié d'un objet lors de son inauguration!

#### **1.2. Examen de détail**

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

## **1.2.1. Autorités**

### **1.2.1.1. Généralités**

La sous-commission a siégé le vendredi 20 février 2004 toute la matinée pour examiner les comptes des Autorités et du Département des finances et des affaires sociales.

La cheffe du DFAS était accompagnée du secrétaire général et du chef du service financier. Le chancelier d'Etat et la secrétaire générale de la chancellerie ont participé à l'examen des comptes des Autorités.

La commission loue l'effort appréciable fourni concernant le rattrapage des procès-verbaux de sessions. Elle en remercie le service du Grand Conseil.

### **1.2.1.2. Remarques sur les comptes**

#### ***Grand Conseil***

##### ***Compte 390800, prestations internes spécifiques diverses***

En réponse à un commissaire et s'agissant des cours bureautiques donnés aux députés par l'office de la formation continue, le chancelier précise que la demande émanait du Grand Conseil, par l'intermédiaire de sa commission informatique. Ces cours sont notamment destinés aux membres de la fonction publique. L'office ne manque pas de travail, il est utilisé à sa pleine capacité et il y a même des listes d'attente.

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

##### ***Compte 301000, traitements du personnel***

Le chancelier et la secrétaire générale expliquent que l'augmentation de ce poste est due à un congé maternité remplacé pour éviter des retards.

Par ailleurs la modification du système d'impression des procès-verbaux du Grand Conseil et des rapports du Conseil d'Etat a nécessité l'engagement d'une personne à 60% depuis mai 2003.

##### ***Compte 301010, salaires occasionnels***

L'augmentation de ce poste est due au coût du secrétariat de la CEP.

Le chancelier rappelle que le coût des travaux de la CEP n'avait pas été prévu au budget. Il indique qu'actuellement ce coût se monte à 126.829,05 francs au total, répartis sur différents postes.

Un commissaire précise que si la CEP ne siège plus, il subsiste encore une petite activité au niveau du secrétariat pour l'archivage de la documentation.

La conseillère d'Etat observe en outre que les commissions font de plus en plus souvent appel aux services des secrétaires procès-verbalistes, comme l'autorise le bureau du Grand Conseil. Il y a davantage de commissions et les séances sont plus fréquentes; cela provoque également une augmentation du compte.

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

##### ***Compte 490800, prestations internes spécifiques diverses***

Le chancelier explique que l'économat fournit le matériel courant à l'ensemble de l'administration, mais ne le facture pas. Aux services qui sont gérés par l'Etat, mais subventionnés totalement par la Confédération, comme c'est le cas ici pour le service de l'emploi, il y a par contre facturation.

Le chef du service financier précise que ces comptes de remboursement se retrouvent dans plusieurs services. Dans le rapport du Conseil d'Etat, ces recettes sont ensuite groupées dans la

prestation générale, au chapitre des contributions. Dans la comptabilité financière, on impute un certain nombre de charges aux services, alors que d'autres entrent exclusivement dans la comptabilité analytique. Par exemple, l'imputation interne des frais de l'économat est traitée uniquement dans la comptabilité analytique. Par contre, lorsqu'un service fournit une prestation spécifique à un autre service, il s'agit d'une prestation qui apparaît en comptabilité financière. Exemple: les ponts et chaussées transportent du matériel pour les archives de l'Etat.

### **1.2.1.3. Investissements**

#### ***Crédits accordés en cours de réalisation***

##### *Organisation de la journée cantonale Expo.02 et promotion des régions et du tourisme*

La sous-commission relève que le rapport final concernant la participation du canton à l'Expo.02 était promis pour l'automne 2003, mais que les députés ne l'ont pas encore reçu. Il appartient au Conseil d'Etat de fournir une explication à ce sujet.

### **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 27 février 2004 afin d'examiner les comptes et la gestion de l'exercice 2003.

La séance s'est déroulée en présence de la cheffe du département, M<sup>me</sup> Monika Dusong, du secrétaire général, du responsable administratif et financier ainsi que de la majeure partie des chefs de services du département. A l'instar du budget 2004, le président du Tribunal cantonal et son greffier ont également assisté à la séance.

Pour son travail, le département a mis à disposition de la sous-commission un rapport spécifique des comptes 2003 avec analyses et commentaires ainsi que deux notes de la police cantonale et du service des automobiles et de la navigation.

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.

La gestion courante ainsi que les principaux dossiers en cours dans les différents services et offices ont également fait l'objet de discussions dans le cadre de l'examen de cette séance.

#### **1.2.2.2. Appréciation générale**

##### *Résultat global*

C'est avec satisfaction que la sous-commission a pris connaissance du bouclage des comptes 2003 du département.

De façon générale, les comptes 2003 du Département de la justice, de la santé et de la sécurité respectent pleinement les objectifs budgétaires et révèlent même une diminution de l'excédent de charges en comparaison avec le budget 2003. Les bouclages intermédiaires des mois de juin et octobre ont permis d'ajuster le budget 2004 et de prendre des mesures de freins dans certains secteurs.

En effet, le résultat 2003 présente un excédent de charges de 141.825.842 francs, soit une diminution de 1.316.258 francs (- 0,9%) par rapport au budget et une augmentation de 7.590.586 francs (+ 5,7%), par rapport aux comptes 2002.

Globalement, en relation avec les comptes 2002, ce résultat est obtenu en raison d'une progression des charges de 15.370.694 francs (+ 4,8%) qui n'est pas totalement compensé par des revenus en hausse de 7.780.108 francs (+ 4,2%)

L'évolution des charges entre les comptes et le budget s'élève à 8,1 millions de francs (2,5%). Les revenus progressent quant à eux de 9,4 millions de francs (5,1%).

La division justice laisse apparaître une amélioration de résultat de 3,3 millions de francs, la division santé une détérioration de 2,8 millions et la division sécurité une amélioration de 770.000 francs.

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

Dans la classification fonctionnelle de l'Etat, la sécurité publique représente les 7,5% (2002 = 8,3%) des charges nettes et la santé 14,7% (2002 = 13,5%).

**Les tableaux ci-après montrent l'évolution globale pour le DJSS des charges et des revenus par nature, entre le budget 2003, le résultat obtenu aux comptes 2003 et les comptes 2002.**

<b>Comptes 2003</b>		<i>Comptes 2003</i>	<i>Budget 2003</i>	<i>Ecart C03-B03</i>	<i>%</i>	<i>Comptes 2002</i>	<i>Ecart C03-C02</i>	<i>%</i>
30	Charges de personnel	114.753.702	115.352.100	- 598.398	- 0,5	112.112.575	2.641.127	2,4
31	Biens, services et march.	18.826.562	17.428.300	1.398.262	8,0	18.632.089	194.473	1,0
33	Amortissements	6.329.296	7.009.000	- 679.704	- 9,7	6.024.087	305.209	5,1
34	Parts et contrib. sans affectation	2.781.206	2.550.000	231.206	9,1	2.706.705	74.501	2,8
35	Dédomm. aux collect. publ.	3.231.439	3.264.600	- 33.161	-1,0	3.577.129	- 345.690	- 9,7
36	Subventions accordées	189.501.305	181.888.000	7.613.305	4,2	177.484.232	12.017.073	6,8
37	Subventions redistribuées	284.735	130.000	154.735	119,0	351.226	- 66.491	- 18,9
38	Attrib. aux financ. spéciaux	0	0	0		0	0	
39	Imputations internes	605.932	620.000	- 14.068		55.440	550.492	
	<b>TOTAL CHARGES</b>	<b>336.314.177</b>	<b>328.242.000</b>	<b>8.072.177</b>	<b>2,5</b>	<b>320.943.483</b>	<b>15.370.694</b>	<b>4,8</b>
40	Impôts	38.644.651	38.990.000	- 345.349	- 0,9	38.239.114	405.537	1,1
42	Revenus des biens	479.799	464.900	14.899	3,2	542.063	- 62.264	- 11,5
43	Contributions	61.374.675	56.975.600	4.399.075	7,7	63.026.855	- 1.652.180	- 2,6
44	Parts à des recettes sans affect.	1.016.711	800.000	216.711	27,1	0	1.016.711	
45	Dédomm. de collect. publiques	6.533.291	6.333.200	200.091	3,2	5.914.233	619.058	10,5
46	Subventions acquises	84.160.241	81.075.200	3.085.041	3,8	75.565.635	8.594.606	11,4
47	Subventions à redistribuer	284.735	130.000	154.735	119,0	351.226	- 66.491	- 18,9
48	Prélèv. sur financ. spéciaux	1.670.232	0	1.670.232		2.646.512	- 976.280	
49	Imputations internes	324.000	331.000	- 7.000	- 2,1	422.589	- 98.589	- 23,3
	<b>TOTAL REVENUS</b>	<b>194.488.335</b>	<b>185.099.900</b>	<b>9.388.435</b>	<b>5,1</b>	<b>186.708.227</b>	<b>7.780.108</b>	<b>4,2</b>
	<b>EXCEDENT</b>	<b>141.825.842</b>	<b>143.142.100</b>	<b>- 1.316.258</b>	<b>- 0,9</b>	<b>134.235.256</b>	<b>7.590.586</b>	<b>5,7</b>

**Les principales variations entre les comptes et le budget 2003, tant pour les charges que pour les revenus, sont relevées ci-après par nature.**

#### *Charges de personnel*

Les charges de personnel marquent une légère amélioration entre le budget et le résultat des comptes (- 598.000 francs ou 0,5%). Cette diminution est pour l'essentiel le fait de baisses cumulées des charges dans les domaines de la santé publique, - 329.000 francs, en raison notamment du non-engagement sur le budget du service d'un poste chargé de la prévention du mobbing dans le cadre de la convention collective de travail (CCT Santé 21), d'économies

réalisées par le biais d'engagements différés et finalement par la reprise des activités d'une personne démissionnaire dans le cadre du projet CCT 21 par le service de la santé publique.

Le service des automobiles et de la navigation enregistre une diminution de l'ordre de 229.000 francs, essentiellement induite par des délais de carence.

D'autres diminutions sensibles apparaissent au registre foncier (- 148.000 francs) par la suppression d'un poste de conservateur suite au transfert de l'office du Val-de-Ruz au Locle, dans le domaine judiciaire (- 102.000 francs), ainsi qu'à l'office de la politique familiale et de l'égalité (- 79.000 francs), suite aux départs de l'adjointe, puis de la déléguée.

En contrepartie, la situation est péjorée par un excédent de charges de 296.000 francs à l'Hôpital psychiatrique de Perreux, dû au remplacement de collaborateurs-trices pour absences de longue durée, et de 225.000 francs au service des poursuites et des faillites, également pour le remplacement d'une personne en congé maladie de longue durée, ainsi que diverses adaptations suite à la finalisation de la description des fonctions.

### *Biens, services et marchandises*

Cette rubrique enregistre une progression de 1,4 million de francs par rapport au budget (8%), et de 194.000 francs en comparaison des comptes 2002 (1%).

Divers comptes expliquent cette variation, dont les principaux éléments sont, par ordre d'importance:

- Les comptes "Médecins et experts" auprès du ministère public et des juges d'instruction marquent une hausse de l'ordre de 436.000 francs. Ces frais sont mis à charge des justiciables et se retrouvent en partie dans le compte de recettes du service de la justice "Remboursement de frais divers".
- Le compte "Ports spéciaux et divers" du service des poursuites et faillites (+ 413.000 francs), lié à la forte augmentation du volume traité par les deux offices des poursuites, ainsi qu'à l'important effort consenti dans le cadre de la mise à jour de l'office des faillites. Il convient toutefois de mettre en lien ces charges avec les recettes encaissées dans les émoluments.
- L'Hôpital psychiatrique de Perreux totalise un dépassement de 408.000 francs, dont les principaux facteurs sont l'acquisition de nouveaux médicaments mieux supportés par les patients et une augmentation importante de la taxe d'épuration des eaux. A noter que des crédits supplémentaires ont été sollicités pour ces cas.
- Plusieurs comptes sont également déficitaires à la police cantonale, pour un total de 193.000 francs. Ils ont également fait l'objet de crédits supplémentaires et concernent notamment l'acquisition de matériel et d'équipements pour le maintien de l'ordre, largement compensés par des revenus liés à la mise à disposition d'hommes pour diverses missions supra-cantonales, ainsi qu'au remplacement d'un serveur et à l'achat d'un logiciel destiné à l'analyse criminelle.
- Un crédit de 136.000 francs a été accordé par le Conseil d'Etat au service de la santé publique pour le financement d'une étude sur les synergies et le repliement de la psychiatrie dans le canton.

Ces aggravations sont légèrement nuancées par une amélioration au niveau du service des automobiles et de la navigation, avec une économie d'ensemble d'approximativement 188.000 francs.

### *Subventions accordées*

La cause essentielle de la progression des charges de cette rubrique (+ 7,6 millions de francs) se concentre dans le secteur sanitaire. La source de ce dépassement provient quasi exclusivement des comptes (postes Aide hospitalière et Etablissements pour personnes âgées):

**"Hôpitaux" (+ 4,7 millions de francs):** l'augmentation des charges (env. 8%) n'a pas été complètement compensée par la progression des recettes (3%). Ce phénomène entraîne donc une hausse du déficit plus importante que celle prévue au budget.

Les mesures salariales transitoires, ainsi qu'une hausse des coûts généralisée ont été les principales causes ayant influencé le niveau des charges. Au niveau des recettes, il faut relever

que malgré l'encaissement du montant complémentaire facturé aux assureurs dans le cadre du garde-fou (dû à l'augmentation de charges précitées), la participation de l'Etat aux hospitalisations privées/semi-privées (6,9 millions de francs) ainsi que la baisse des personnes assurées dans ces catégories ont empêché une compensation du surplus de charges.

Comme en 2002 (comptes 2001 des hôpitaux), le système de financement basé sur une méthode de forfaits cas-service par hôpital, ainsi que le garde-fou prévoyant la prise en charge par les assureurs de 42,23% des charges totales des hôpitaux de soins physiques ont été retenus en 2003 (comptes 2002 des hôpitaux).

En 2002, le versement effectué par les caisses-maladie (clause du garde-fou garantissant la couverture minimum de 42,23% des coûts) était parvenu trop tard pour être intégré directement dans le calcul du déficit des hôpitaux.

Les comptes de l'Etat présentaient par conséquent une situation de charges résiduelles brutes (comptes 362200, hôpitaux communaux, et 364200, hôpitaux privés et mixtes) qu'il s'agissait de diminuer des recettes figurant au compte 436210, remboursement des caisses-maladie, pour obtenir la charge résiduelle nette à supporter par les pouvoirs publics.

En 2003, le versement a été anticipé et par conséquent inclus en amont dans le calcul du déficit des hôpitaux. Les comptes de l'Etat présentent donc directement une situation de charge résiduelle nette à supporter par les pouvoirs publics dans les comptes 362200 et 364200 tel que c'est la règle pour les rubriques 36 et 46.

Le budget 2003 a été conçu en intégrant l'ensemble des montants à charge des assureurs (42,23% des charges totales). Pour permettre une comparaison d'une année à l'autre, il y a lieu d'attribuer le remboursement des assureurs dans les comptes des hôpitaux en déduction, qui se présentent alors ainsi:

	2002		2003	
	Budget Fr.	Comptes Fr.	Budget Fr.	Comptes Fr.
Hôpitaux communaux	83.000.000.–	81.338.497.–	96.600.000.–	97.779.307.–
Hôpitaux privés/mixtes	45.000.000.–	48.523.566.–	50.000.000.–	53.563.477.–
<b>Total</b>	<b>128.000.000.–</b>	<b>129.862.063.–</b>	<b>146.600.000.–</b>	<b>151.342.784.–</b>

En 2004, ce problème ne se posera plus, le système du garde-fou ayant été aboli dès la convention tarifaire 2003.

Notons encore qu'il faut analyser les comptes pour les hôpitaux communaux, privés et mixtes globalement; les variations entre budget et comptes proviennent de la structure tarifaire permettant aux hôpitaux principaux d'encaisser des montants pour les patients dont les suites de traitement sont assurées dans les autres hôpitaux.

**Aide et soins à domicile (+ 393.000 francs):** ce dépassement provient d'un accroissement de l'activité des services. Toutefois, ce déficit budgétaire est compensé par un remboursement de subventions (compte 436050, remboursement de subventions), provenant d'un financement complémentaire de la réserve de la centrale d'encaissement, constituée à l'époque pour faire face à d'éventuelles conséquences résultant du recours des assureurs-maladie sur les tarifs fixés par le Conseil d'Etat en 1999-2000.

**Centre psycho-social neuchâtelois (+ 159.000 francs):** ce résultat négatif est le fait de recettes inférieures au budget, en raison de l'absence d'un médecin pour cause de maladie, puis de maternité, ainsi que de deux départs de médecins pour cause de maladie. A noter qu'un médecin occupé à 100% génère environ 150.000 à 180.000 francs de recettes. Par ailleurs, les pertes sur débiteurs budgétisés à 100.000 francs se sont élevées en réalité à 181.000 francs.

**Subventions accordées au titre de la réduction des prix de pensions pour les homes LESPA et privés (+ 3,3 millions de francs):** la diminution des déficits des homes LESPA (– 1.320.000 francs ou 29,6% entre 2002 et 2003), liée à l'augmentation des prix de pension, a eu pour corollaire une demande accrue de pensionnaires à pouvoir bénéficier d'une aide.

Les hausses dont il est fait mention ci-devant sont partiellement compensées, en regard des montants budgétisés, d'une part au niveau des subventions versées à l'institut d'anatomie pathologique (– 320.000 francs) et d'autre part au niveau des diminutions enregistrées au titre des

hospitalisations hors canton (– 329.000 francs), ainsi que par diverses économies réalisées sur les rubriques du service de la santé publique (– 161.000 francs) et du service de la sécurité civile et militaire (– 80.000 francs).

### *Impôts*

La baisse de recettes constatée sous cette nature comptable (– 345.000 francs) provient d'une hausse des revenus liés à la taxe sur les véhicules à moteur moindre que celle prévue, ayant eu pour corollaire une diminution de revenus de l'ordre de 509.000 francs, atténuée par le rattrapage effectué au niveau de la taxe de navigation suite à la "pause" observée durant l'Expo.02 (+ 170.000 francs).

### *Contributions*

S'agissant des contributions, le résultat est supérieur à celui escompté dans le budget (+ 4,4 millions de francs ou 7,7%).

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

- les comptes "Amendes" (+ 1,1 de francs million) et "Remboursement de frais divers" (+ 800.000 francs) du service de la justice marquent une amélioration de 1,9 million de francs;
- les émoluments du service des poursuites et faillites sont en augmentation de 2,5 millions de francs, suite à une importante augmentation du volume des dossiers traités, tant au niveau des poursuites que des faillites;
- les émoluments du registre foncier se situent 203.000 francs en-dessous du budget;
- le compte "Prestations de services diverses" du service de la santé publique affiche un "manco" de 122.000 francs (dont 100.000 francs se rapportent au poste de chargé de la prévention du mobbing CCT 21 mentionné sous la rubrique 30);
- le compte "Remboursement de subventions" de l'aide hospitalière bénéficie d'un versement de 482.000 francs provenant d'un financement complémentaire de la réserve de la centrale d'encaissement, en compensation des coûts induits par l'accroissement des activités des services d'aide et de soins à domicile (voir commentaires à ce sujet sous les subventions accordées);
- le compte "Honoraires taxes d'hospitalisation" de l'Hôpital psychiatrique de Perreux affiche un solde positif de 113.000 francs;
- la police cantonale, sur l'ensemble des comptes de cette rubrique, présente un résultat favorable de 345.000 francs, partiellement en lien avec les charges mentionnées dans la rubrique des biens, services et marchandises;
- finalement, les émoluments du SCAN se situent 1 million de francs en dessous du budget, conséquence d'un volume d'affaires plus bas que prévu, ainsi que de la baisse des immatriculations de véhicules neufs.

### *Subventions acquises*

Les subventions acquises présentent un résultat favorable de l'ordre de 3,1 millions de francs, pour l'essentiel dû à la progression de la part des communes à l'aide hospitalière et au secteur LESPA (+ 2,6 millions), à mettre en relation avec la rubrique 36 "Subventions accordées", ainsi qu'à la subvention versée par l'OFAS à l'Hôpital psychiatrique de Perreux d'un montant de 440.000 francs.

### **1.2.2.3. Examen de détail**

#### ***Division de la justice***

A la suite des conclusions de la commission d'enquête parlementaire (CEP) ainsi que de la démission annoncée du juge d'instruction économique, la sous-commission espère qu'un nouveau climat de confiance s'installe entre les différents organes judiciaires.

#### ***Service de la justice***

L'assistance judiciaire avec 1.724.511 francs dépasse à nouveau le budget qui prévoyait 1.500.000 francs. La sous-commission estime qu'il ne serait pas inutile que le Conseil d'Etat revienne à la charge avec un nouveau rapport traitant de l'accès et du financement à cette aide judiciaire. L'augmentation continue de ce poste pourrait peut-être traduire la précarité de l'état de santé financière de la population neuchâteloise.

En ce qui concerne les émoluments de naturalisations, une forte augmentation est notée en raison de la hausse des demandes. Il est à relever, et sans connotation xénophobe, qu'une forte proportion de naturalisés émane de la religion musulmane, ce qui à terme ne sera pas sans effet sur l'équilibre entre les différentes communautés religieuses et leurs particularités.

Le compte "Amendes" progresse de plus de 1.066.275 francs. Ceci est dû notamment à l'augmentation des ordonnances pénales qui déchargent de façon significative les tribunaux de district.

#### ***Tribunal cantonal – tribunaux de districts – Tribunal fiscal – Autorités de conciliation – Ministère public – juges d'instruction***

En ce qui concerne le Tribunal cantonal et les différentes instances judiciaires, la sous-commission ne peut que vous conseiller de lire le rapport d'activités de l'exercice 2003 qui regorge d'informations et statistiques très intéressantes.

Le projet "Marguerite", qui a pour but de revoir le fonctionnement et l'organisation judiciaire cantonale pour les prochaines décennies, est composé de 17 sous-projets (ou pétales). Cet important chantier nécessite passablement de moyens en ressources humaines et est actuellement piloté en plus des affaires courantes.

La sous-commission se demande si la surcharge chronique de travail de certains tribunaux ne provient pas d'un recours abusif de certains plaignants aux instances judiciaires ainsi qu'à des recours systématiques et parfois téméraires sur les décisions rendues dès lors que les citoyens disposent souvent d'une assurance juridique. Il est vrai que la définition d'un recours "téméraire" n'est pas aisée.

L'augmentation des ordonnances pénales mentionnées ci-devant occasionne une surcharge de travail au Ministère public qui souffre depuis maintenant plusieurs années d'un manque de personnel. Sa dotation devra faire l'objet d'un examen spécifique lors de l'élaboration du budget 2005.

#### ***Services des poursuites et faillites***

Ce service poursuit sa réorganisation qui a débuté en 2002 selon sa planification.

Un effort tout particulier a été fait quant à l'amélioration de la rentabilité du personnel, aux raccourcissements des délais de traitements des poursuites et surtout au rattrapage du retard de ces dernières années.

Si tout n'est pas encore parfait, les dotations en personnel supplémentaire octroyées ces deux dernières années portent leurs fruits. En effet, avec un chiffre d'affaires d'émoluments supérieur de 2.502.941 francs par rapport au budget contre des charges supplémentaires de 725.450 francs, l'exercice 2003 laisse apparaître un excédent de revenus de 1.777.491 francs, soit 64,43% de plus que budgétisés et 22,89% par rapport aux comptes 2002.

Si la sous-commission peut se réjouir de ce résultat, celui-ci par contre lui fait quelques soucis quant à la situation économique de nos citoyens et entreprises. Ce service est toujours fortement tributaire de la conjoncture et de l'office du contentieux de l'Etat, de plus les dossiers deviennent toujours plus complexes à traiter.

La reprise de la gestion du contentieux de l'impôt de la ville de La Chaux-de-Fonds par l'Etat ne sera pas sans effet sur le service des poursuites et faillites. Un important volume de travail émanera du service du contentieux afin de rattraper les cas pour lesquels une procédure de recouvrement n'a pas été engagée.

Dans le traitement des poursuites, il est à relever que le nombre de cas nécessitant une deuxième réquisition de poursuite est trois fois supérieure à La Chaux-de-Fonds que dans le reste du canton et que les mandats d'amener sont également bien plus fréquents.

### *Service pénitentiaire – Etablissements de détention – Service de probation*

Le service pénitentiaire voit sa charge nette diminuer de 153.256 francs par rapport au budget et de 660.652 francs en regard des comptes 2002.

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 9.110.763 francs. Cette somme représente une augmentation de charges de 203.063 francs par rapport au budget (8.907.700 francs) et de 232.266 francs en relation avec les comptes 2002 (8.878.497 francs).

### **Division de la santé**

#### *Aide hospitalière*

A l'instar des autres années, l'augmentation des coûts dans le secteur de la santé n'a pas manqué d'interpeller la sous-commission.

Si les comptes 2003 de l'aide hospitalière (comptes de l'année 2002 des établissements hospitaliers) ne présentent qu'une légère augmentation par rapport au budget (1.263.017 francs, + 1,3%), ce résultat provient essentiellement du prélèvement pour un montant de 1.670.232 francs du solde de la provision créée en 2001 à hauteur de 4.300.000 francs.

Par contre, mis en relation avec les comptes 2002, nous constatons une importante augmentation de 12.064.874 francs, soit + 14,01%.

La sous-commission reste toujours 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). De plus, la mise en place de la CCT Santé 21 entraînera des charges salariales supplémentaires qui ne seront pas forcément compensées par des économies réalisées dans le cadre de la mise en place de la planification sanitaire.

#### *Etablissements pour personnes âgées*

Si les déficits des homes LESPA diminuent par rapport aux comptes 2002, les réductions de prix de pensions pour homes LESPA et homes privés prennent quant à elles l'ascenseur.

Sur l'ensemble, les comptes bouclent avec une augmentation de charges de 1.709.722 francs (+ 24,66%) sur le budget et de 1.531.526 francs (+ 21,53%) sur les derniers comptes.

Une telle augmentation ne pourra pas continuer éternellement, car tout comme pour l'aide hospitalière, une aggravation du résultat des comptes des établissements pour personnes âgées provoque des conséquences importantes sur les comptes de l'Etat.

## ***Division de la sécurité***

### ***Police cantonale***

Au cours de l'année 2003, la police cantonale a continué à remplir sa mission au service de la population neuchâteloise et de ses autorités et ceci dans un contexte difficile. En effet, les conséquences des longs travaux de la CEP sur les instances dirigeantes de la police cantonale ont été surmontées.

La sous-commission tient à souligner les efforts qui ont été faits et qui ont permis à notre police d'accomplir sa tâche dans ce climat particulier pour ne pas dire pesant.

A la suite du rapport de la CEP et des propositions faites quant aux améliorations à apporter dans les relations entre les différentes instances judiciaires, le fait que la police cantonale n'ait pas eu à subir de reproches de cette instance ne permet pas aujourd'hui d'imaginer que les oppositions entre justice et police vont se résoudre du jour au lendemain.

En ce qui concerne les comptes 2003, globalement la sous-commission constate une amélioration de la charge nette du service de 683.736 francs soit – 1,75% sur le budget.

Les contributions enregistrent une progression de 344.631 francs principalement due à l'augmentation des émoluments sur les retraits de plaques et l'engagement de personnel au profit de la Confédération (notamment World Economic Forum), pour le maintien de l'ordre.

A la rubrique 31, biens services et marchandises, la police cantonale a dû solliciter 6 crédits supplémentaires pour un montant de 201.700 francs.

Cette situation s'explique assez aisément par le fait que le service ait été conduit à réduire significativement ses budgets au terme d'Expo.02.

Mais il convient également de dire que les acquisitions et les dépenses concernées par ces montants supplémentaires portaient en particulier sur :

- le remplacement d'un serveur arrivé en bout de course (30.000 francs);
- l'achat d'un logiciel d'analyse criminelle (13.000 francs) rendu nécessaire pour la gestion d'une très grosse affaire survenue dans les Montagnes neuchâteloises;
- l'achat de nouveaux moyens d'intervention pour le maintien de l'ordre (68.700 francs);
- l'achat d'un véhicule équipé spécialement pour les enquêtes "incendies" et pris en charge pour moitié par l'ECAI (40.000 francs);
- des mandats confiés à des spécialistes et portant sur la collaboration avec les polices des villes (35.000 francs) et sur un avis de droit relatif au secret de fonction du personnel médical et de la Centrale de transmission et d'alarmes (CTA) desservant le numéro d'urgence 144 (15.000 francs).

Une remarque relative aux exigences légales dont les effets chargent lourdement le fonctionnement des services: la nécessité d'équiper désormais tous les véhicules d'urgence d'enregistreurs de fin de course et des avertisseurs usuels (feux bleus et avertisseurs deux tons) coûte désormais près de 10.000 francs par unité. Pour un service dont le budget "acquisitions de véhicules" ne permet pas de renouveler correctement le parc, ceci n'est pas sans conséquences.

### ***Service des automobiles et de la navigation (SCAN)***

Tout comme l'exercice 2002, les comptes 2003 du service présentent une légère diminution de l'excédent des revenus (– 794.562 francs, – 1,96%) par rapport au budget. Par contre, pris en comparaison avec les comptes 2002, le résultat progresse tout de même de 978.537 francs (+ 2,52%).

Cela provient essentiellement du fléchissement très net en fin d'année du renouvellement du parc automobile dû à la morosité économique et au rendement de la taxe automobile. Lors de l'établissement du budget 2003 concernant la taxe, une augmentation de plus de 2% du parc automobile avait été extrapolée, alors qu'elle s'est avérée de 0,84% réellement, d'où une différence de 508.864 francs.

Les émoluments avaient été budgétisés à 9.900.000 francs, en tenant compte de la délivrance du permis de conduire format carte de crédit (PCC) au 1<sup>er</sup> avril 2003, du rattrapage des contrôles périodiques ainsi que de l'adaptation de l'arrêté sur les émoluments perçus par le SCAN.

Si le rattrapage des contrôles périodiques a atteint l'objectif fixé grâce à une réserve de travail importante, il n'en a pas été de même des autres prestations qui ont fléchi par rapport aux années antérieures.

Dans les groupes de prestations, on constate l'évolution suivante: – 18% des permis d'élèves conducteurs, + 109% des permis de conduire (ce chiffre tient compte de la délivrance des nouveaux PCC) et – 2,1% des permis de circulation. Mis à part les échanges de permis de conduire, on constate une confirmation de la diminution de la demande amorcée en 2002, tendance confirmée par une diminution de l'immatriculation des véhicules neufs de l'ordre de 6%.

La conséquence sur l'estimation budgétaire est de 740.000 francs. Malgré cela, l'ensemble des éléments cumulés fait que, globalement, les émoluments administratifs sont supérieurs de 23% par rapport aux comptes 2002 auxquels il faut ajouter une diminution de 190.000 francs sur la taxe d'élimination des véhicules.

En ce qui concerne les ressources humaines, lors de l'étude en vue de l'introduction de la délivrance du PCC, le SCAN a obtenu la possibilité d'engager en salaires de mandats limités 2,5 personnes. Ces engagements étaient calculés selon une demande annuelle de l'ordre de 12.000 échanges.

La réalité fait que 7300 permis ont été sollicités. D'une part, cette différence est due au fait que l'entrée en vigueur initialement prévue lors de l'élaboration du budget était fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2003 et que réellement elle a été fixée au 1<sup>er</sup> avril. D'autre part, la demande n'a pas correspondu aux attentes et ce phénomène a été constaté sur l'ensemble des cantons suisses.

Comme mesure immédiate, le SCAN a transféré une personne en mandat limité en remplacement d'une personne mise au bénéfice de la retraite; ce qui signifie concrètement que pour l'année 2004, seule 1,5 personne est affectée à l'échange des PCC.

Dans le cadre de la section technique, la planification prévue lors de l'obtention de l'autorisation d'engager 4 inspecteurs a été tenue et l'objectif stratégique d'avoir un retard de moins de 3 mois pour les voitures de tourisme sera atteint au 31 décembre 2004.

Au vu de cette évolution, le SCAN a renoncé, au 1<sup>er</sup> juillet 2003, à remplacer un inspecteur mis au bénéfice de la retraite et mène actuellement un examen de la situation afin de déterminer le nombre d'inspecteurs nécessaires pour maintenir l'objectif stratégique de moins de 3 mois pour les voitures de tourisme et de satisfaire au nouvel objectif de la mise en place du contrôle périodique annuel des véhicules lourds (normes EU valables dès le 1<sup>er</sup> juin 2004).

Le taux de réussite à l'examen de conduite a retenu l'attention de la sous-commission. Ce taux a passé à 52,5% alors qu'il était de 55,7% en 2002.

Cette situation est induite par le fait que le SCAN a maintenu ses exigences en matière d'obtention du permis de conduire et qui sont conformes aux directives de l'OFROU.

Dans une période où la sécurité routière est de plus en plus d'actualité, le SCAN ne juge pas nécessaire de diminuer les exigences dont le seul et unique but serait d'améliorer la statistique. Il été rappelé à ce sujet à la sous-commission, que le niveau de l'examen conditionne le niveau de la formation. Le SCAN constate par ailleurs qu'aujourd'hui les jeunes candidats sont limités dans leur budget et par conséquent, ne suivent pas une formation adéquate et tentent leur chance à l'examen.

Par contre le SCAN porte son effort principal dans le domaine des examens conducteurs afin d'améliorer l'accueil et la psychologie de l'inspecteur.

Dans le domaine des examens théoriques, une analyse financière a été effectuée et prouve que les coûts d'exploitation des examens théoriques sur un seul site sont plus faibles. De plus, cette solution présente de nombreux avantages sur la planification, la liberté de choix de jour de l'examen et le taux d'utilisation de la salle notamment. Un seul argument militait pour le maintien de deux sites pour les examens théoriques, c'était celui de l'accès plus simple pour les candidats des districts du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Cet argument est de peu d'importance par rapport aux avantages organisationnels et économiques.

Au niveau des mesures administratives, les rapports de police concernant les infractions qui justifient une mesure administrative sont transmis au SCAN dans un délai rapide (moins de 10

jours), ce qui lui permet de signaler au conducteur qu'il fait l'objet d'une procédure et de lui demander d'exercer son droit d'être entendu dans un délai maximum de 10 jours dès la commission de l'infraction.

Les dossiers sont traités par le SCAN après l'écoulement du délai de réponse de 15 jours, puis le dossier est soumis à la commission administrative et la décision notifiée de suite.

Cette procédure a l'avantage d'être rapide et efficace et correspond au but de la LCR, c'est-à-dire de sanctionner sans délai les conducteurs fautifs.

Par contre, si un conducteur exerce son droit de recours, les retards occasionnés par l'instruction du dossier et l'élaboration de la décision sur recours posent problème car les délais sont, dans ce cas, d'au minimum 6 mois, voire plus dans certains cas.

### *Etablissements militaires exploitation et administration*

Les comptes 2003 des établissements militaires se voient améliorés de 475.269 francs par rapport au budget. Cela provient essentiellement d'une rectification des dédommagements suite au décompte 2002 avec la Confédération pour un montant de 303.633 francs.

### *Service de la sécurité civile et militaire*

Une amélioration des revenus de la taxe militaire est observée. Celle-ci provient principalement d'une révision des procédures ainsi que d'une réorganisation de cet office.

### *Fonds des sapeurs pompiers*

De nombreux syndicats intercommunaux concernant la lutte contre le feu ont vu le jour ces dernières années. Le but principal de ces nouvelles entités est de réduire ou contenir les coûts tout en améliorant l'efficacité dans les interventions. Au vu du fort taux de subventionnement pour l'achat de matériel de lutte contre le feu, un commissaire demande à ce que ces subventionnements fassent l'objet d'une attention particulière.

En effet, par la "professionnalisation" de certains corps de sapeurs pompiers intercommunaux, il serait faux de créer des minis SIS et de s'équiper comme tels ou de dépenser des sommes considérables dans le seul but d'uniformiser du matériel encore en bon état.

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

### **1.2.3.1. Généralités**

La sous-commission a conduit ses investigations le vendredi 20 février 2004, en présence de la cheffe du département, accompagnée du secrétaire général et du chef du service financier.

### **1.2.3.2. Remarques sur les comptes**

#### ***Secrétariat général***

##### *Compte 318000, mandats, expertises, études*

La conseillère d'Etat explique que l'Etat et la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel (CPEN) avaient des actions et des obligations Swissair pour un montant de 600.000 francs. Les honoraires d'avocats payés ici visent à essayer de récupérer tout ou partie de cette somme.

De manière à éviter toute confusion, il est rappelé que pour entrer dans le capital-actions de la nouvelle compagnie Swiss, l'Etat aurait dû verser 400.000 francs, mais l'Etat n'a jamais versé un centime!

Même si pour une question de principe, la sous-commission est convaincue que l'Etat doit poursuivre la procédure pour tenter de récupérer les 600.000 francs dus par Swissair, la proportion entre la somme à recouvrer et les frais d'avocats l'interpelle.

### *Compte 319800, autres frais divers*

Un commissaire estime que d'une manière générale, on investit beaucoup pour la qualité des plaquettes et brochures éditées au sein de l'Etat. Ces documents sont parfois trop luxueux, particulièrement lorsqu'ils sont destinés à une distribution interne (ex. plaquette du DIPAC à l'intention des enseignants). Certains documents pourraient être élaborés par l'administration plutôt que par une agence extérieure. D'autres moyens de communication, tels la lettre informatique ou la simple brochure papier devraient parfois être utilisés. La sous-commission suggère au Conseil d'Etat d'analyser cette question à la lumière des propositions faites.

### *Compte 365800, subsides organismes et institutions privées*

En été 2002, il est apparu que le club de football Neuchâtel Xamax n'obtiendrait pas sa licence. A cette époque, le Conseil d'Etat savait également que la Coop travaillait à un projet à la Maladière. Les deux choses étant liées et considérant l'apport du projet de la Maladière au canton, le Conseil d'Etat a accédé à la demande de garantie de Neuchâtel Xamax SA pour le montant de 285.000 francs.

## **Service financier**

### *Compte 321300, dettes à court terme*

La somme figurant dans ce compte représente les intérêts négatifs des comptes courants bancaires. A fin 2003, il est en effet apparu qu'en cours d'année, l'Etat avait emprunté très exactement le montant nécessaire pour couvrir les remboursements d'emprunts échus et l'insuffisance de financement. Pour éviter une situation de trop grandes liquidités, on a choisi de "tirer" sur les limites de crédit des comptes courants, plutôt que d'avoir recours à un emprunt.

### *Compte 329800, intérêts dus aux contribuables*

L'année 2001 a été excellente du point de vue économique et a procuré au canton de fortes rentrées fiscales en 2002. Cette année-là, après établissement de la taxation définitive 2001, l'Etat a encaissé des bordereaux solde 2001 et simultanément les acomptes perçus en 2002 ont été adaptés à la nouvelle situation. Malheureusement, 2002 s'est ensuite révélée être une mauvaise année sur le plan économique. Dès lors en 2003, après établissement de la taxation définitive 2002, un certain nombre d'acomptes perçus étaient trop élevés. L'Etat a donc dû rembourser les contribuables concernés et payer des intérêts sur restitution.

Le Conseil d'Etat a de plus introduit un intérêt compensatoire en faveur des contribuables personnes morales, lorsque la somme des acomptes calculés est plus importante que la taxation. Ces deux éléments expliquent la variation du compte par rapport au budget.

### *Compte 330300, remises et non-valeurs fiscales*

Le chef de service explique ainsi la différence par rapport au budget:

- **8 millions de francs** proviennent de la reprise du contentieux de la ville de La Chaux-de-Fonds (dossiers non gérés et actes de défaut de biens non comptabilisés);
- **3 millions de francs** sont liés à un problème de développement de logiciel à l'office du contentieux, l'empêchant d'engager les procédures de poursuites de façon suivie. Les dossiers sont donc restés en attente, jusqu'à ce que l'office du contentieux puisse les envoyer aux offices des poursuites. Ce retard s'est ensuite logiquement reporté au bout de la procédure, provoquant un retour en masse d'actes de défaut de biens;
- **1 million de francs** est dû à des variations sur des dossiers en cours.

La conseillère d'Etat précise qu'il n'y a pas une augmentation des non-valeurs fiscales, mais une accumulation de dossiers gérés avec difficulté par la ville de La Chaux-de-Fonds.

La sous-commission s'interroge sur les moyens permettant d'éviter qu'une situation aussi grave ne se reproduise à Neuchâtel ou à Colombier, seules communes qui gèrent encore le bordereau unique (BU) de manière indépendante.

Pour le chef de service, si l'Etat décèle un problème de gestion de contentieux, il peut le signaler à la commune concernée. Cette procédure a d'ailleurs été utilisée à répétition pour La Chaux-de-Fonds. Mais il ne peut pas régler le problème à la place des communes qui conservent la compétence et la responsabilité de gérer le BU. La dernière solution serait de modifier la loi et d'interdire aux communes de gérer le BU.

Un commissaire rappelle qu'à chaque séance des comptes et du budget, un groupe politique critique le montant du contentieux. Il souhaite savoir si le Conseil d'Etat entend répondre à la motion du groupe radical 99.121, du 19 mai 1999, "Perception des impôts".

Selon le Conseil d'Etat, la motion est à l'étude au service des contributions, mais une telle réflexion prend du temps.

Au sujet de la perception des impôts à la source, il est précisé que la généralisation de la méthode poserait d'énormes problèmes juridiques et administratifs. Le volume du contentieux ne dépend pas seulement du type de perception, mais aussi de façon déterminante, d'un certain "réflexe citoyen" des contribuables. A ce niveau-là, il y a incontestablement problème, qui se retrouve dans toutes les catégories sociales; en effet les montants élevés du contentieux ne sont pas toujours le fait de personnes en difficultés financières.

Pour un commissaire, les formulaires et le système d'imposition sont de plus en plus compliqués. Les contribuables apprécieraient que les choses soient simplifiées.

Par ailleurs, n'existe-t-il pas un moyen de faire pression sur les citoyens qui ne paient pas leurs impôts? Le chef du service financier rappelle les problèmes de protection de la personnalité. Il est précisé toutefois que pour toutes les soumissions, les services de l'Etat ont l'obligation de se renseigner auprès de l'administration fiscale. On s'assure ainsi que les impôts de l'entrepreneur ou de l'artisan concerné sont payés.

### ***Service des contributions***

Le secrétaire général rappelle qu'au printemps 2003, pour améliorer les prévisions fiscales, le Conseil d'Etat a pris les huit mesures suivantes:

1. développement des tableaux de bord donnant l'évolution de la perception;
2. comparaison de l'évolution de la taxation;
3. utilisation d'une commune comme base de comparaison (Corcelles-Cormondèche);
4. accroissement du rythme de taxation;
5. analyse de l'augmentation de revenus imposables supérieurs à 180.000 francs;
6. suivi plus étroit et plus régulier des 100 principales entreprises du canton;
7. suivi plus étroit au niveau de l'IFD;
8. suivi des taxations rectificatives des années fiscales antérieures à 2002.

A part la première mesure qui est en développement continu et qui prend du temps pour devenir un outil performant, les sept autres mesures ont été réalisées de manière concrète.

La sous-commission constate que le résultat est excellent en terme d'estimation.

### ***Service de l'inspection des finances***

Le chef du service de l'inspection des finances continue sa collaboration avec le canton de Vaud. La sous-commission souligne le fait qu'il n'y a pas de dépassement de budget pour ce service.

### ***Service juridique***

Au service juridique, de nombreux retards subsistent, notamment en matière de droit des constructions. Il existe un problème fondamental de personnel, puisque le chef du service juridique n'a à sa disposition que 1,2 poste pour tout le droit des constructions. Si l'on veut garantir un traitement des dossiers et des recours dans ce domaine dans un délai acceptable, une solution doit être trouvée.

De surcroît, depuis que le Grand Conseil a montré une volonté de légiférer rapidement et toujours plus fréquemment, il utilise aussi les rares ressources du service juridique. Celui-ci prend alors du retard dans d'autres dossiers.

La conseillère d'Etat ajoute que le service juridique pilote également l'énorme dossier du projet "Marguerite", qui concerne toutes les lois, les projets de lois et les modifications qui arrivent de la Confédération.

### **Service des ressources humaines**

#### *Compte 434800, prestations de services diverses*

Ce type de compte se retrouve dans nombre d'autres services; lorsqu'une personne du service accomplit des mandats pour d'autres collectivités publiques, ce travail est remboursé.

Ce compte concerne notamment les mandats que le responsable des ressources humaines remplit pour des institutions paraétatiques (Association neuchâteloise des maisons pour enfants, adolescents et adultes, ANMEA).

#### *Compte 436045, recettes branche Administration publique*

Ce compte comprend:

- les recettes d'un mandat comme filiale romande de la branche "administration publique suisse";
- les recettes d'un mandat pour l'organisation régionale de formation (ORF-NE) (organisation des cours pour les apprentis de commerce de toutes les communes du canton);
- les recettes liées à la vente du manuel pour apprentis;
- les recettes liées à la formation des maîtres d'apprentissage canton et communes;
- les autres recettes y relatives.

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

#### *Rubrique 33, amortissements*

Au niveau des amortissements, une différence entre budget et comptes se retrouve dans tous les départements.

Dans le cadre d'intégration du projet GESPA, on a redéfini la manière dont le système informatique calcule les amortissements. Il y a eu erreur, découverte après l'élaboration du budget 2003. En effet, on a compté les immeubles existants au 1<sup>er</sup> janvier 2002, de même que les investissements **prévus** en 2002. Or, une partie des investissements **réalisés** au début de 2002 est aussi entrée dans le calcul. Certains objets ont donc été comptés à double.

### **Gérance des immeubles**

#### *Compte 314000, entretien des bâtiments*

Ce poste n'avait pas été budgétisé. A la Presta (Val-de-Travers), l'ancien chauffage a rendu l'âme et il a fallu prendre une décision rapide pour le remplacer. Comme le site est en zone "protection environnement", le service cantonal de l'environnement a exigé que le nouveau chauffage soit au bois. A signaler que ce chauffage ne se trouve évidemment pas dans les bâtiments qui vont être démolis...!

#### *Compte 424310, réactivation valeur immeubles vendus*

Les bâtiments vendus en 2003 sont la Ferme Robert, un immeuble à Saint-Blaise et un appartement à Gorgier. Comme le Conseil d'Etat a pour objectif de vendre tous les biens qui ne

sont plus ou pas utiles au fonctionnement de l'Etat, d'autres immeubles seront vendus dans le courant de l'année 2004.

### **Administration de la Caisse de pensions**

Les résultats de la CPEN sont meilleurs en 2003 qu'en 2002. La bourse est remontée et le taux de couverture s'est donc amélioré. Concernant le versement des rentes à court et moyen termes, la situation de la caisse est bonne et il n'y a aucun problème à ce sujet. La CPEN, comme les autres caisses de pensions d'ailleurs, conduit toutefois déjà une réflexion à propos de l'augmentation de la couverture de l'invalidité et du taux de conversion. Pour l'avenir, en raison de l'inversion de la pyramide des âges, on court le risque d'avoir plus de pensionnés que de cotisants. La CPEN mène également une réflexion sur l'opportunité de son autonomie par rapport à l'Etat.

Il est signalé qu'un rapport au sujet du Fonds de retraite des membres du Conseil d'Etat et de leurs familles sera présenté cette année encore au Grand Conseil.

Le chef du service financier précise qu'en ce qui concerne les plus-values sur titres et le rendement des immeubles, les résultats de la CPEN sont favorables; mais l'influence positive de ces bons rendements sur le degré de couverture reste plus faible qu'espéré. Les engagements de la caisse augmentent en effet relativement fortement (augmentation réelle de traitements, invalidité, etc.) et il faudra plus de temps que prévu pour faire remonter le taux de couverture. A noter que le degré de couverture était de 69,3 à la clôture 2002 et qu'il va légèrement franchir les 70 à la clôture 2003.

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

#### *Compte 366300, charges d'aide matérielle*

On constate une forte augmentation de l'aide matérielle. Ces montants ont été dépensés en 2002 et figurent aux comptes 2003.

Ce poste augmentera encore de 6 millions de francs aux comptes 2004, soit 45 voire 46 millions au total (montant budgétisé pour 2004: 42,5 millions de francs).

Un commissaire observe que le canton de Genève a mis en place un système de revenu déterminant unique. Il souhaite savoir si un tel système est aussi envisagé à Neuchâtel.

La conseillère d'Etat explique que le service de l'action sociale a été chargé d'étudier les quatre dossiers suivants et de préparer des rapports:

1. analyse du filet social (établissement d'un catalogue complet du filet social du canton de Neuchâtel);
2. revenu déterminant unifié (RDU);
3. base de données sociales;
4. unification des services sociaux communaux (regroupement des assistants sociaux par entité communale).

Ces quatre rapports, qui sont maintenant en phase d'achèvement, ont été soumis au Conseil d'Etat récemment. Le Conseil d'Etat prévoit de soumettre ses conclusions au Grand Conseil dans le courant 2004.

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

#### *Compte 490800, prestations internes spécifiques diverses*

Un commissaire demande quel est le nombre de requérants d'asile mineurs non accompagnés, car il s'étonne que deux assistants sociaux soient nécessaires pour s'en occuper.

Le secrétaire général informe qu'il arrive en moyenne 38 requérants d'asile mineurs non accompagnés par année, qu'au 31 décembre 2003, leur nombre était de 53. Ces jeunes

nécessitent un gros travail éducatif d'accompagnement (recherche d'appartement, audition, procédure asile, etc.)

### ***Service des établissements spécialisés***

La conseillère d'Etat se réjouit d'avoir sorti l'office des établissements spécialisés du service de l'action sociale et d'avoir créé un nouveau service. Cette mesure a permis au chef du SASO d'avancer rapidement sur les quatre dossiers mentionnés ci-devant au service de l'action sociale.

### ***Service médico-social***

La conseillère d'Etat rappelle que ce service a été transféré à la Fondation neuchâteloise pour la prévention des addictions en date du 1<sup>er</sup> août 2003. Son nouveau nom est désormais "Centre neuchâtelois d'alcoologie (CENEA)". Les chiffres présentés concernent les sept mois d'activité du service avant son transfert; ceux figurant au service des établissements spécialisés, sous la rubrique subventions accordées, compte 364300, lutte contre la drogue, représentent les cinq premiers mois d'activité du CENEA.

### ***Service des communes***

La sous-commission remarque qu'il semble que ce service rende parfois des décisions posant problème aux communes. On peut se demander si cette situation n'est pas due à une surcharge de travail, même si le chef du service des communes ne s'est jamais plaint d'une carence en personnel.

La sous-commission organisera une visite du service et une rencontre avec son chef.

## **1.2.3.3. Investissements**

### ***Crédits accordés en cours de réalisation***

#### ***Service du traitement de l'information (STIN) et Le Devens***

Un commissaire s'étonne qu'il existe plusieurs crédits pour le même objet, comme pour le STIN et Le Devens.

Concernant Le Devens, les demandes de crédit n'émanent pas toutes du même département. Par exemple, l'assainissement du réseau d'eau a été demandé par le DGT et la construction d'une porcherie par le DEP.

Les crédits sont placés dans le département qui les gère. En l'occurrence, Le Devens est propriété de l'Etat et est géré par le service de l'intendance des bâtiments qui dépend du DFAS. Il convient également de souligner que les trois crédits pour Le Devens datent respectivement de 1998, 2002 et 2003. Or en 1998, il n'était pas possible de déjà entrevoir la problématique du réseau d'alimentation d'eau et celle de la station de pompage.

Concernant le STIN, le chef du service préférerait que l'on mette 1 million de francs de plus par année au budget de fonctionnement pour le renouvellement de l'équipement; il se contenterait d'un seul crédit-cadre sur 5 ou 10 ans. Pour l'instant, le chef du service doit opérer au coup par coup, en fonction des besoins des autres services.

Le chef du service financier rappelle que pour l'Université, le Grand Conseil adopte tous les quatre ans un crédit pour équipements de 4 à 5 millions de francs. Concernant le STIN, la solution du crédit-cadre avec une réserve pour les divers et imprévus est séduisante.

Il est précisé qu'à force d'avoir chaque année cinq ou six crédits spécifiques à 400.000 francs chacun, le montant des amortissements annuels va finir par atteindre 1 million de francs! Cela reviendrait au même de mettre 1 million de francs de plus par année au budget de fonctionnement!

Le Conseil d'Etat est d'avis que la solution des crédits spécifiques améliore la lisibilité financière. La sous-commission ne partage pas cet avis.

## **Crédits à solliciter**

Le DFAS avait imaginé des projets, mais n'en a pas réalisés.

Concernant les investissements d'une manière générale, un commissaire rappelle que le groupe socialiste a déposé un projet de loi 03.172, du 2 décembre 2003, portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) au sujet des commissions permanentes et d'une éventuelle commission des crédits de construction. Le groupe radical fera d'ailleurs également des propositions en ce sens. Comme la procédure législative n'en est qu'à ses débuts, il suggère que, aussi longtemps que la commission des crédits de construction n'a pas été créée, la sous-commission DFAS soit avertie des crédits importants pour le département. Elle pourrait organiser une visite des lieux. Il est toujours intéressant de se rendre compte du bien-fondé d'un crédit. Cette procédure pourrait aussi s'appliquer aux autres sous-commissions.

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

#### **1.2.4.1. Généralités**

La sous-commission du DGT s'est réunie le 19 février 2004 pour l'examen des comptes et de la gestion 2003. Elle a rencontré le chef du département, accompagné de son secrétaire général.

#### **Maîtrise des coûts et des revenus**

La lecture des comptes 2003 laisse une impression positive quant à la maîtrise des coûts et des revenus du compte de fonctionnement du Département de la gestion du territoire. Divers facteurs y ont contribué. En particulier, un report de l'ouverture des chantiers routiers de Corcelles et de la première étape de l'évitement de La Chaux-de-Fonds, dû au temps nécessaire à la levée des oppositions, a eu pour conséquence une diminution des investissements par rapport au budget, donc une diminution du montant des amortissements dans le compte de fonctionnement. De manière générale, les postes de dépenses sont bien maîtrisés et l'on ressent une volonté de limiter les charges dans chaque service.

#### **Résumé des charges brutes, des revenus et des charges nettes (en millions de francs)**

	Comptes 2003	Budget 2003	Comptes 2002	Différence comptes/budget		Différence cptes 2003/cptes 2002	
				Fr.	%	Fr.	%
Charges	110,1	118,2	116,3	- 8,1	- 6,9	- 6,2	- 5,3
Revenus	52,3	56,1	51,5	- 3,8	- 6,8	+ 0,8	+ 1,5
<b>Charges nettes</b>	<b>57,8</b>	<b>62,1</b>	<b>64,9</b>	<b>- 4,3</b>	<b>- 6,9</b>	<b>- 7,1</b>	<b>- 1,0</b>

#### **Effectif et charges de personnel**

Avec un nombre de collaborateurs de 317,7 à fin 2003 contre 317,2 à fin 2002, l'effectif du personnel est stable.

Les charges pour le personnel à mandat limité sont en diminution de 96.400 francs par rapport au budget (dépenses: 152.300 francs; budget: 248.700 francs).

Le DGT a recouru à quelques collaborateurs placés par l'office des emplois temporaires.

Dans l'ensemble, le taux de rotation du personnel est faible. En cas de remplacement, le délai de carence de trois mois est respecté. Selon les postes à repourvoir, il est souvent plus long.

#### **1.2.4.2. Examen de détail**

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

*Compte 301000, traitements du personnel*

Un poste vacant durant une partie de l'année explique la différence avec le budget.

##### ***Service des ponts et chaussées***

*Compte 301000, traitements du personnel*

Le chef de l'office des routes cantonales a été remplacé par une candidature interne, dont le poste n'a pas encore été repourvu.

Lors de mutations de personnel, le délai de carence de trois mois est strictement respecté.

*Comptes 438400, prestations Etat, construction A 5 et 438410, prestations Etat, gros entretien A 5*

Engagement des cantonniers plus important que prévu sur le réseau des routes nationales, parfois au détriment des sommes refacturées au titre des routes cantonales.

*Compte 440410, redevances sur trafic poids lourds*

Le calcul des redevances est établi par l'Administration des douanes. Les versements se font par acomptes. Le solde de la somme due pour 2002 a été versé en 2003.

##### ***Ponts et chaussées, entr. et corr. routes***

*Compte 304000, Caisse de pensions*

Augmentation des salaires des cantonniers de plusieurs échelons au 1<sup>er</sup> janvier 2003 avec pour conséquence une augmentation des primes employeur versées à la CPEN.

*Compte 307100, prestations retraités à charge de l'Etat*

Ce compte enregistre le surplus de pensions versées aux titulaires de professions dites pénibles (charge qui se retrouve également au service des forêts et au service de la faune).

*Compte 313410, marchandises entretien routes, ouvrages*

D'une manière générale, les budgets pour les frais d'entretien des routes (comptes 313xxx et 314xxx), ne sont pas totalement dépensés. Compte tenu de l'état des routes cantonales, les commissaires estiment que les sommes allouées annuellement à ces postes devraient être utilisées afin de ne pas continuer d'accumuler du retard dans l'entretien des routes et des ouvrages d'art.

*Compte 450400, part fédérale, entretien A 5*

Versement de la subvention fédérale différée.

## **Ponts et chaussées, économie des eaux**

### *Compte 314405, entretien des berges et travaux d'art*

Peu de dégâts en 2003 en raison de la sécheresse.

Avant l'introduction du désenchevêtrement, les travaux d'entretien des berges étaient financés à raison de 50% par le canton et 50% par les communes, ce qui signifie qu'annuellement 800.000 francs étaient disponibles. Ces travaux sont maintenant à 100% à charge du canton, mais le budget n'a pas été adapté. La somme à disposition permet d'exécuter les travaux urgents mais aucun entretien préventif. Les commissaires sont d'avis que les budgets futurs devraient tenir compte de cette situation.

### *Compte 410420, extraction de gravier du lac*

La diminution de l'extraction de gravier du lac a des effets écologiques plutôt positifs, mais génère une diminution de recettes.

## **Service de protection de l'environnement**

### *Compte 318015, analyses particulières*

Etude "trafic agglomérations neuchâteloises TAN". Report d'une dépense portée au budget 2002, prévue dans l'arrêté du Conseil d'Etat du 13 février 2002, en raison du retard pris dans l'établissement de cette étude qui ne verra sa conclusion qu'à l'automne 2004, ce qui se répercute sur un échelonnement des dépenses et occasionne aussi un report du versement de la subvention fédérale qui interviendra pour sa plus grande part en 2004.

## **Service de l'aménagement du territoire**

### *Compte 431000, émoluments administratifs*

En 2002, les émoluments administratifs avaient été facturés aux communes à fin décembre. Par conséquent, ils ont été, dans leur majorité, encaissés en 2003, d'où une augmentation des revenus en 2003 et une différence sensible par rapport au budget.

## **Service des forêts**

### *Compte 365420, école supérieure forestière, Lyss*

Contrairement au budget, qui en prévoyait quatre, seuls deux élèves ont suivi l'école supérieure forestière à Lyss. Selon le chef du DGT, la formation annuelle de deux candidats est suffisante pour assurer la relève. Les budgets futurs devraient en tenir compte.

## **Exploitation des bois**

### *Compte 434800, prestations de services diverses*

Les entreprises forestières privées contestent à l'Etat le droit de fournir des prestations de service à des tiers. (218.000 francs en 2003), alors que l'Etat confie à ces mêmes entreprises des mandats d'un ordre de grandeur de 400.000 à 500.000 francs annuellement.

## **Service de la faune**

### *Compte 365440, dégâts aux cultures*

Les dégâts aux cultures occasionnés par les sangliers sont en constante augmentation, malgré le fait que 160 sangliers ont été tirés en 2003.

Les commissaires ne sont pas convaincus que les dispositions prises dans ce domaine par le Grand Conseil, dispositions par ailleurs contestées par le référendum lancé par les chasseurs, seront susceptibles d'améliorer la situation. De nouvelles solutions doivent impérativement être trouvées. Pourquoi ne pas instaurer une prime par sanglier abattu, par exemple?

## **Fonds**

### *Fonds des mensurations officielles*

**Subventions acquises:** un bon suivi des dossiers a permis de récupérer auprès de la Confédération plus de deux millions de francs de subventions supplémentaires, qui vont en déduction des avances de liquidités faites par les finances cantonales.

## **Investissements**

Le compte des investissements relevant de la dixième étape de restauration et d'aménagement des routes cantonales et ouvrages pour piétons et cyclistes a été peu mis à contribution en 2003, principalement en raison des nombreuses oppositions qu'il a fallu lever concernant les deux chantiers de Corcelles et de La Chaux-de-Fonds.

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

#### **1.2.5.1. Généralités**

La sous-commission s'est réunie le 27 février 2004 pour l'examen des comptes et de la gestion 2003. Le conseiller d'Etat, chef du département, était accompagné du secrétaire général et de la secrétaire comptable, ainsi que des chefs des services de la promotion économique et de l'emploi. La sous-commission remercie ces personnes de leur disponibilité et de tout le travail effectué durant l'année écoulée. Elle met également en exergue la volonté de transparence au travers une meilleure ventilation des comptes dans les différents services et offices du département.

En introduction, une discussion s'engage avec le chef du département concernant les réflexions à mener quant à la procédure à adopter pour l'établissement d'un budget 2005 acceptable. En effet, les objectifs budgétaires devraient être fixés dès le début de la procédure, ce qui permettrait une approche plus réaliste, en fonction des moyens financiers à disposition. Diverses pistes ont ainsi été évoquées, telles que l'analyse systématique des prestations, la réduction des subventions dans les principaux domaines de charges (instruction publique, santé et prévoyance sociale) ou la réduction linéaire des charges.

#### **1.2.5.2. Appréciation générale**

Les comptes 2003 du département bouclent avec un **excédent de charges de 146,6 millions de francs**, contre 147,8 millions au budget 2003, soit une amélioration de 1,2 million de francs. La sous-commission relève avec satisfaction que onze services sur les seize que compte le département bouclent l'exercice avec un résultat meilleur que celui prévu au budget et que, pour neuf services, le résultat est même plus positif que celui des comptes 2002.

Les augmentations les plus significatives concernent les prestations complémentaires AVS et AI (+ 750.000 francs), les charges liées à l'intégration professionnelle (+ 895.000 francs) et, en raison de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, le service des étrangers (+ 147.000 francs). Les diminutions les plus importantes émergent quant à elles aux comptes du service de promotion économique (- 122.000 francs), du service de l'inspection et de la santé au travail (- 160.000 francs), du CNIP (- 100.000 francs), du service de l'économie agricole (- 168.000 francs), du service de la viticulture (- 112.000 francs), du service de la consommation (- 158.000 francs), du service vétérinaire (- 202.000 francs) et du service de l'asile et des réfugiés (- 2.034.000 francs).

Sur le plan des **réformes et réflexions en cours** au sein du département, il est relevé que certaines devraient avoir un effet positif sur les budgets et les comptes de l'Etat, notamment celles qui concernent la promotion économique (projet de modification de la loi qui devrait être

soumis au Grand Conseil durant le second semestre 2004), les affaires extérieures (rapport au Grand Conseil durant le premier semestre 2004), la politique régionale (rapport au Grand Conseil durant le premier semestre 2004), le site de Cernier (rapport au Grand conseil durant le premier semestre 2004) et l'asile (réflexion sur le financement). D'autres, comme celles qui touchent à l'agriculture (rapport au Grand Conseil durant le premier semestre 2004), l'emploi (modification de la loi), l'ouverture des magasins (modification de loi sur les établissements publics) et la prostitution (projet de nouvelle loi qui devrait être soumis au Grand Conseil durant le second semestre 2004) devraient être sans effet budgétaire. Enfin, certaines réformes, comme l'introduction du chèque-emploi ou celle imposée dans le domaine du séjour des étrangers, par l'entrée en vigueur de l'arrêté Metzler sur l'asile (NEM) au 1<sup>er</sup> avril 2004, pourraient augmenter les charges nettes de l'Etat.

### **1.2.5.3. Examen de détail**

#### ***Secrétariat général***

Les **augmentations de charges** au titre des charges du personnel et des biens, services et marchandises sont liées d'une part, aux nouvelles descriptions de fonction faisant suite à la redéfinition des missions du secrétariat entamée en 2002, d'autre part à la réorganisation du service de l'asile et des réfugiés.

#### **Secteur "économie"**

##### ***Service de promotion économique***

Au **fonds de promotion de l'économie**, l'écart de charges entre le budget et les comptes s'explique principalement par la baisse des pertes sur cautionnements et prêts. Cette baisse est liée d'une part à la conjoncture, d'autre part au fait que les banques sont devenues plus restrictives dans l'octroi des prêts. Ces dernières années, le total des cautions est ainsi passé de 40 à 15 millions de francs.

#### **Secteur "tourisme"**

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

A la question des raisons de l'**augmentation des charges brutes** du site de Cernier, il est rappelé que, si les charges brutes augmentent, les charges nettes diminuent en raison notamment de l'augmentation des contributions. Par ailleurs, il est relevé que la poursuite de l'assainissement des finances du site est directement liée à l'adoption, par le Grand Conseil, du rapport sur les viabilités et sur le statut juridique du site, rapport qui sera présenté par le Conseil d'Etat dans le courant du premier semestre 2004.

#### **Secteur "emploi"**

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

L'**aggravation des comptes** du service de l'emploi s'explique par des raisons comptables suite à l'intégration, dans les comptes du service, des imputations internes des services centraux qui émarginent aux comptes 314000, entretien des bâtiments, et 390800, prestations internes spécifiques diverses.

Au chapitre des **amendes**, il est relevé que des discussions sont en cours avec l'office de perception pour améliorer la gestion de ces revenus. Il est également mentionné que la pratique du pouvoir judiciaire en la matière tend vers l'augmentation des peines de prison au détriment des amendes; par conséquent, le produit des amendes devrait avoir tendance à se stabiliser, voire à diminuer. Une évaluation de l'impact des activités de l'office de surveillance sur le service des contributions (récupération d'arriérés d'impôts) et les assurances sociales est en cours.

S'agissant des charges du service, et plus particulièrement des **salaires à charge de tiers**, il est rappelé que l'ensemble de ces charges est subventionné par la Confédération, à l'exception de

celles liées à deux postes à la direction du service (le chef du service et sa secrétaire) et à l'office de surveillance. Pour l'office de surveillance, les prestations liées au contrôle des maisons de jeu sont subventionnées.

## 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 2003 avec le chef du département et le secrétaire général lors de sa séance du 25 février 2004. Elle a pu compter sur un fort utile "Aperçu général des comptes 2003" établi par le secrétaire général, ainsi que sur diverses autres notes complémentaires requises en cours de discussions.

Les comptes 2003 (charges nettes: 314,4 millions de francs) bouclent avec une **amélioration de 12,8 millions de francs** par rapport au budget (- 3,91%), l'excédent de charges ne progressant que de 7,1 millions de francs en comparaison des comptes 2002.

Les charges brutes passent de 406,3 millions de francs aux comptes 2002 à 426,7 millions de francs, ce qui constitue une amélioration de 3,0 millions de francs (- 0,7%) par rapport au budget (429,7 millions); quant aux revenus, ils enregistrent une forte progression: 99,0 millions de francs aux comptes 2002, 102,4 millions au budget 2003 et 112,3 millions aux comptes 2003 (respectivement + 13,3 et + 9,9 millions = + 9,6%).

Les variations par rapport au budget concernent essentiellement les rubriques suivantes:

	<i>En millions de francs</i>
- Centre Pierre-Coullery .....	+ 3,0
- Haute école neuchâteloise .....	+ 2,3
- Service de la formation professionnelle .....	- 6,5
- Service de l'enseignement obligatoire .....	- 4,1
- Université .....	- 2,8
- Service de la formation universitaire .....	- 1,4
- Office de la statistique et de l'informatique scolaires .....	- 1,3

Notons que le Centre Pierre-Coullery a regroupé diverses institutions qui étaient précédemment subventionnées par le service de la formation professionnelle.

Les dépenses du DIPAC représentent 26,9% des charges brutes de l'Etat (2002: 27,1%).

La sous-commission invite le DIPAC à présenter plus souvent des comparaisons statistiques avec l'année précédente dans son rapport de gestion.

### 1.2.6.2. Groupes de dépenses

#### ***Salaires et charges de personnel (rubrique 30)***

Les charges de personnel sont en hausse de 3 millions de francs par rapport au budget 2003; le nouveau Centre Pierre-Coullery (+ 3,6 millions) et la Haute école neuchâteloise (+ 2,3 millions) sont à l'origine de ce dépassement partiellement compensé par des baisses dans d'autres secteurs (Université, enseignement obligatoire).

Lesdites charges (y compris les subventions sur traitements, les contributions aux HES et les mandats de gestion) totalisent 316 millions de francs, soit 74% des dépenses du DIPAC.

Le nombre de classes continue à augmenter globalement, en raison notamment de l'introduction progressive de la deuxième année d'école enfantine et du "pic" démographique qui concerne actuellement l'enseignement secondaire, inférieur et supérieur. On a ainsi passé de 1343,5 à 1362 classes d'une année scolaire (2002-2003) à l'autre (2003-2004).

### ***Biens, services et marchandises (rubrique 31)***

Les dépenses (25,5 millions) sont pratiquement identiques à celles figurant aux comptes 2002, mais elles dépassent de près de 0,7 million de francs le budget 2003; cette différence découle en bonne partie des charges du Centre Pierre-Coullery précédemment prises en compte sous forme de subventions.

Alors que les achats de machines, mobilier et appareils restent parfaitement dans les limites prévues, le budget est dépassé de 0,4 million de francs pour les mandats, expertises et études qui totalisent 1,9 million de francs (comptes 2002: 2,3 millions), l'Université et la HEN s'avérant les plus dépensières.

La sous-commission se penchera sur ce type de dépenses lors d'une de ses prochaines séances.

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

Ils sont en recul de 1,0 million de francs par rapport aux comptes 2002 et de 0,5 million en regard du budget 2003. Les fluctuations sont notamment dues à une diminution des prix de certains équipements informatiques (ex.: OSIS).

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

Globalement, les dédommagements versés à des collectivités publiques (35), notamment aux cantons et communes, sont inférieurs au budget 2003 (– 2,9 millions de francs), tout en étant très nettement supérieurs aux comptes 2002 (+ 8,3 millions). Les principales différences apparaissent à la HES-SO (– 1,2 million), aux lycées d'enseignement professionnel (– 0,4 million) et aux autres universités suisses (– 0,5 million).

Quant aux dédommagements reçus d'autres collectivités (45), ils sont en progression aussi bien par rapport au budget 2003 (+ 1,5 million) qu'en regard des comptes 2002 (+ 5,7 million). La principale amélioration porte sur les contributions des autres cantons pour leurs étudiants inscrits auprès de notre Université (+ 1,2 million).

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

Les subventions accordées passent de 133,4 à 134,4 millions de francs d'une année à l'autre, en net recul par rapport au budget (– 6,3 millions), mais l'essentiel de cette "économie" (5,2 millions) résulte des créations du Centre Pierre-Coullery et de la Haute école de soins infirmiers qui ne sont désormais plus subventionnés, mais financés directement par l'Etat.

Du côté des recettes, on constate une forte augmentation des subventions acquises (+ 0,8 million de francs en regard des comptes 2002, + 4,1 millions par rapport au budget 2003), la principale amélioration (+ 2,7 millions) concernant la subvention fédérale à l'Université.

### ***Subventions redistribuées et à redistribuer (rubriques 37 et 47)***

Ces subventions d'un montant global de 23,8 millions de francs ne font que transiter par les comptes de l'Etat; en augmentation de 3,1 millions de francs, elles constituent néanmoins une part non négligeable de l'augmentation des dépenses du DIPAC par rapport aux comptes 2002 (15,3%).

#### **1.2.6.3. Investissements**

Alors que les investissements totaux budgétisés au DIPAC pour 2003 s'élevaient à 22,3 millions de francs et qu'une subvention fédérale de 8 millions de francs était escomptée, les dépenses effectives se sont élevées à 20,9 millions de francs et les recettes à 13,2 millions; les investissements nets totalisent donc 7,7 millions de francs au lieu de 14,3 millions.

Les économies réalisées concernent avant tout les bâtiments scolaires communaux et installations sportives (– 2,1 millions de francs) et le crédit ICT 01-04 (– 0,9 million) et résultent aussi de subventions non budgétisées.

#### **1.2.6.4. Examen de détail**

Les remarques du DIPAC figurant en regard des comptes détaillés sont généralement précises et la sous-commission peut dès lors limiter ses commentaires à quelques compléments d'information.

##### ***Secrétariat général (– 0,1 million de francs)***

###### ***Compte 318000, mandats, expertises, études***

Les 116.000 francs ne concernent qu'un seul mandat. L'étude stratégique requise devait fournir les bases de la négociation avec la Confédération au sujet de l'avenir de la microtechnique à Neuchâtel.

###### ***Comptes 351660, Conférence sse directeurs instr.publique et 351665, Conf. romande/TI dir.instruct. publique***

Parmi les projets concrets soutenus par la CDIP et la CIIP figurent par exemple l'harmonisation intercantonale de la scolarité obligatoire et la formation spécifique des directeurs d'écoles.

###### ***Comptes 372640 et 472640, fonds de compensation enseignement***

Ce fonds de compensation de l'enseignement ne fait que transiter dans les comptes du DIPAC et il ne figure jamais au budget. Il constitue donc chaque année une augmentation quelque peu artificielle des dépenses et des recettes.

##### ***Office de la statistique et de l'informatique scolaires (– 1,3 million de francs)***

L'ancien budget du SFE2IS a été réparti sur deux nouveaux services, ce qui ne facilite pas le suivi des diverses rubriques.

###### ***Compte 439850, recettes diverses***

Il s'agit ici de la contribution fédérale pour les frais d'organisation du projet ICT 01-04. La Confédération subventionne également les dépenses d'investissement liées à ce projet (1,2 million de francs en 2003).

##### ***Service de l'enseignement obligatoire***

Le coût global de l'enseignement obligatoire (y compris école infantine) s'élève à 78,5 millions de francs (2002: 74,5 millions; budget 2003: 81,2 millions), en hausse de 4 millions par rapport à 2002, mais inférieur aux prévisions (– 2,7 millions). Ces fluctuations s'expliquent en grande partie par l'évolution du nombre de classes, elle-même déterminée par la démographie.

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

Le nombre des formateurs (FEE) en formation a été très sensiblement inférieur aux prévisions de la HEP.

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

Il s'agit essentiellement là des décharges accordées aux enseignants, par exemple pour des raisons d'âge (ordre de grandeur: 900.000 francs); les autres critères ont été plus rarement pris en considération que les années précédentes.

### *Compte 362620, traitements, ens. préscolaire*

On a passé de 147,5 classes en 2002-2003 à 159 en 2003-2004; la progression a donc été de 11,5 classes, alors qu'on en avait budgétisé 15. Certaines communes n'assurent pas encore les deux ans d'école enfantine.

### *Compte 362621, traitements, ens. primaire*

La diminution des effectifs a permis la fermeture de 11 classes primaires (2002-2003: 575; 2003-2004: 564), ce qui n'avait pas été pris en compte au niveau budgétaire.

### *Compte 362622, traitements, ens. secondaire*

Le "pic" démographique se trouve au niveau secondaire; on a ainsi passé d'une année scolaire à l'autre de 446 à 454 classes.

### **Service de la formation universitaire (– 1,4 million de francs)**

Rappelons que ce "mal-nommé" s'occupe également des lycées et de la Haute école pédagogique.

### *Compte 351600, autres universités suisses*

Les contributions versées à d'autres cantons universitaires pour les étudiants neuchâtelois sont en légère baisse (comptes 2002: 9,8 millions de francs; budget 2003: 10,2 millions; comptes 2003: 9,7 millions). En revanche, les contributions analogues payées à notre Alma Mater (cf. Université, compte 451600) sont en sensible progression (+ 0,5 million par rapport aux comptes 2002, + 1,2 million par rapport au budget 2003) et s'élèvent à 13,3 millions de francs. Ces fluctuations liées au nombre des étudiants externes et à l'orientation de leurs études (la contribution est plus élevée pour un futur médecin que pour un théologien ou un juriste) pourraient signifier que notre Université connaît un regain d'attractivité ou... une amélioration de son "marketing".

### *Comptes 351670 et 451630, contribution à la HEP BEJUNE*

La Haute école pédagogique (HEP) s'inscrit dans la continuité budgétaire de l'Institut pédagogique neuchâtelois (IPN). Les charges brutes ont passé de 9,4 millions de francs aux comptes 2000 à 11,7 millions aux comptes 2003 (budget 2004: 13,1 millions). Diverses mesures d'économie (report de projets de formation continue, etc.) ont permis de réduire quelque peu les charges brutes par rapport au budget (– 0,4 million). Notons que les loyers ont été adaptés en 2003 (+ 0,5 million) pour tenir compte des nouveaux locaux chauds-fonniers mis à disposition de la HEP.

### *Compte 363800, subsides aux établissements propres*

L'augmentation du subside à la Cité universitaire constitue une mesure temporaire permettant d'éviter la fermeture du restaurant. Les prix ont été quelque peu réadaptés et de nouvelles structures d'organisation sont prévues.

### **Université (– 2,8 millions de francs)**

L'Université a fait de gros efforts pour maîtriser ses coûts et l'enveloppe des dépenses brutes (79,6 millions de francs) est respectée; celle des dépenses nettes ne dépend évidemment pas uniquement de l'Université qui ne détermine elle-même ni le nombre des étudiants, ni les amortissements, ni les subventions fédérales. La sensible augmentation de ces dernières (19,7 millions de francs aux comptes 2002, 21,1 millions au budget 2003 et 23,8 millions aux comptes 2003) a eu une importante influence sur l'enveloppe nette (– 2,8 millions), mais sa justification

fédérale est liée à l'introduction du système de Bologne et non à la réduction du déficit de l'Etat de Neuchâtel... La planification budgétaire doit évidemment tenir compte de ce facteur.

### ***Service de la formation professionnelle (– 6,5 millions de francs)***

La baisse du nombre de contrats d'apprentissage, notamment dans le secteur commercial où les nouvelles exigences fédérales sont entrées en force (– 48 contrats sur 562 depuis 2000) reste un sujet de préoccupation pour la sous-commission.

#### ***Compte 351640, contribution à la HES-SO***

La sous-commission enregistre avec satisfaction la forte réduction des dépenses par rapport au budget (– 1,2 million), en partie due à des restrictions budgétaires. La contribution à la HES-SO est néanmoins en très nette progression en regard des comptes 2002 (+ 1,4 million).

#### ***Compte 351650, contributions aux autres HES du canton***

Les conservatoires lausannois et genevois ont été reconnus en qualité de haute école de musique (HEM) et ils sont désormais en droit d'appliquer un tarif HES (24.000 francs par an) à leurs élèves neuchâtelois; la réciproque n'est pas vraie pour le Conservatoire neuchâtelois qui ne bénéficie pas encore d'une telle reconnaissance. Le DIPAC s'efforce de négocier un accord transitoire de réciprocité avec ses partenaires.

#### ***Comptes 364215, Ecole Ne puéricultrices – éducatrices, 364220, Fond. neuch. formation professions santé et 365235, Ecole romande d'aides familiales***

Les 3.362.000 francs budgétisés ici ont constitué le socle financier du Centre Pierre-Coullery (3 millions de francs de charges nettes aux comptes 2003).

### ***Haute école neuchâteloise (+ 2,3 millions de francs)***

La gestion financière de la HEN n'a pas atteint son rythme de croisière et les contrôles budgétaires n'ont pas encore été renforcés, la nouvelle collaboratrice n'ayant pris ses fonctions qu'en novembre 2003. Certaines demandes de crédits complémentaires n'ont dès lors pas été faites dans les règles pour des factures payées en fin d'année (cf. compte 318000, mandats, expertises, études).

#### ***Compte 302000, traitements du personnel enseignant***

"L'explosion" des traitements (+ 1,8 million de francs par rapport au budget 2003, + 3,2 millions par rapport aux comptes 2002) découle avant tout des engagements enregistrés à fin 2002 à la HEG, suite à la première "Peer Review" (+ 0,7 et + 1,2 million respectivement par rapport aux comptes 2002 et au budget) et de l'adaptation aux normes HES des salaires à la HEAA (+ 0,6 million par rapport au budget).

#### ***Compte 451640, participation de la HES-SO-S2***

Des effectifs d'étudiants inférieurs aux prévisions (EICN: – 22; HEG: – 26) ont entraîné une baisse de la participation de la HES-SO-S2 (– 0,4 million de francs). Ce déficit d'effectifs a toutefois aussi été partiellement à l'origine de la réduction des dépenses d'1,2 million de francs enregistrée sous formation professionnelle (contribution à la HES-SO).

### ***Service de la jeunesse (0 million de francs)***

#### *Compte 362711, centres d'orthophonie*

Les orthophonistes des villes ont un statut communal, alors que ceux des "champs" relèvent du secteur privé. Le rapport du DIPAC (cf. pp. 87-88) montre bien comment le service coordonne les prestations d'orthophonie fournies par ces divers partenaires.

### ***Office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle (0 million de francs)***

Un commissaire souhaiterait que l'office se montre plus directif en vue d'orienter les jeunes vers des professions offrant de réels débouchés. Il lui est rappelé que nous vivons dans un système libéral... L'OCOSP fonctionne de manière objective, s'appuyant sur une abondante documentation et sur de très nombreux entretiens. C'est aussi aux professions elles-mêmes qu'il incombe de valoriser leurs propres attraits.

#### *Compte 434800, prestations de services diverses*

La sous-commission relève avec satisfaction que le Centre de bilan de compétences et de préparation à la validation des acquis (CBVA) a atteint en 2003 un taux d'autofinancement de 90%.

### ***Office de la petite enfance (+ 0,2 million de francs)***

#### *Compte 365385, institutions de la petite enfance*

Le soutien étatique à l'accueil extra-familial a passé de 1,6 million de francs aux comptes 2002 (N.B. 0,8 million selon le rapport de gestion du DIPAC, p. 94) à 2,7 millions en 2003 (budget: 2,5 millions). Cela a permis l'intégration de 15 nouvelles institutions dans le plan d'équipement cantonal qui en reconnaît désormais 31, offrant au total 897 places (cf. rapport du DIPAC, pp. 89-97).

Contrairement à ce qui a été prétendu récemment au Grand Conseil, l'office n'a pas prononcé d'interdictions à l'égard de quatre anciennes crèches; celles-ci se sont fermées pour des raisons diverses, notamment de nature personnelle; selon le chef du DIPAC, l'office et le service des mineurs et des tutelles ne se montrent pas trop doctrinaires dans l'application des normes fédérales.

### ***Office des bourses (0 million de francs)***

Le chef de l'office a dû démissionner à la suite de malversations (établissement de faux dossiers de boursiers et versement des allocations sur son propre compte). Les montants détournés, admis jusqu'ici, s'élèvent à près de 30.000 francs.

A titre intérimaire, les tâches courantes ont été assumées par le chef du service de la jeunesse et la secrétaire de l'office. La nouvelle cheffe de l'office est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> mars 2004.

### ***Conservatoire de musique de Neuchâtel (- 0,2 million de francs)***

#### *Compte 316000, loyers de locaux*

Si le projet CMN/HEG se concrétise à la gare de Neuchâtel, les locaux actuellement loués (110.000 francs) seront libérés et la villa Jordan sera vendue.

## **Investissements**

### **HEG-ESNIG**

La demande de crédit sera soumise au Grand Conseil lors de la session de juin 2004, le Conseil d'Etat préférant une solution permettant à l'Etat d'être propriétaire des bâtiments. Le crédit requis restera de l'ordre de 36 millions de francs, comme annoncé dans le rapport du 8 mai 2002 (02.012), même si le renchérissement a été sensiblement inférieur aux prévisions, entraînant une économie potentielle de l'ordre de 5 millions de francs. La sous-commission invite le gouvernement à éviter tout perfectionnisme et à réduire dans toute la mesure du possible le montant du crédit sollicité.

#### ***Construction d'installations sportives (futur centre sportif de la Maladière)***

La sous-commission a requis du DIPAC des informations précises sur l'incidence financière pour l'Etat de la destruction de la salle omnisports et de plusieurs salles de gymnastique (futurs locations, éventuelles subventions à rembourser, droits de superficie, etc.). Il s'avère d'ores et déjà que la Confédération n'exigera pas de restitution de subventions pour autant que la salle omnisports soit utilisée jusqu'à fin 2005. Notons que ladite salle nécessiterait de toute façon d'importants travaux de rénovation.

#### **1.2.6.5. Conclusions**

*La sous-commission enregistre avec satisfaction la sensible amélioration des comptes 2003 par rapport au budget, le déficit étant réduit de 12,8 millions de francs.*

*Elle salue également la réduction des investissements nets (7,7 millions au lieu de 14,3 millions de francs), ce d'autant plus que celle-ci résulte en bonne partie d'une augmentation des subventions accordées.*

*La sous-commission a l'intention d'approfondir ultérieurement les questions suivantes:*

- objets, coûts et utilité des mandats, expertises et études;*
- évolution du nombre de contrats d'apprentissage et recherche des causes de leur forte diminution;*
- incidence financière pour l'Etat du futur Centre sportif de la Maladière.*

*La sous-commission invite aussi le gouvernement à utiliser tout le potentiel d'économies qui lui permettrait de réduire sa prochaine demande de crédit CMN-ESNIG.*

## **2. GESTION**

### **2.1. Partie générale**

#### **2.1.1. Généralités**

Le Conseil d'Etat tient à préciser que d'ici la fin de la législature, il maintiendra son soutien à l'emploi, il continuera à diversifier le tissu économique et qu'il entend poursuivre avec détermination l'assainissement des finances de l'Etat. Il est conscient que le déficit et les dettes actuels ne doivent pas être transmis aux générations futures.

Le Conseil d'Etat rappelle à la commission qu'il est préoccupé par le prochain train de mesures d'économies de la Confédération. Pour rappel, il y aura des votations au mois de mai, avec également cette prochaine décennie, l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation fédérale avec ses conséquences pour les cantons, ainsi que la votation de fin mars concernant les initiatives et contre-projets cantonaux.

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

La commission constate que de manière globale, le DJSS respecte son budget, avec un micro-écart d'à peine 1% en faveur des comptes. Le DJSS a donc globalement une bonne maîtrise de son budget. L'excellente collaboration entre le département et sa sous-commission de gestion n'est certainement pas étrangère à ce résultat.

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

La commission plénière s'interroge à propos des honoraires d'avocats (plus de 138.000 francs) payés pour tenter de récupérer la somme due par Swissair.

En 2001, un certain nombre de contribuables et de représentants du canton, qui avaient fait confiance à Swissair et acheté des actions, se sont retrouvés dans la situation de tout perdre du jour au lendemain. Il en est d'ailleurs allé de même pour la Caisse de pensions de l'Etat (CPEN) et pour l'Etat. Par rapport à cela, le Conseil d'Etat a estimé important, avec le canton de Genève, d'intenter un procès au Conseil d'administration de Swissair. Le montant des honoraires d'avocat peut paraître relativement élevé, mais il faut savoir qu'il représente plus de deux ans de travaux menés par l'étude d'avocats, qui a dû "déblayer" le terrain, trouver des preuves et parvenir à démontrer qu'il y avait eu un certain nombre de vices de forme au Conseil d'administration. A signaler qu'aujourd'hui, le plus gros du travail a été fait et que la somme prévue au budget 2004 ne s'élève dès lors plus qu'à 3000 francs.

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

Certains commissaires ont l'impression que dans les crédits-cadres relatifs aux projets routiers, on a trop de souplesse pour passer d'un crédit d'investissement à un autre et n'apprécient pas, à sa juste valeur, le principe des vases communicants.

La sous-commission DGT préconise, à l'unanimité, de continuer à avoir une souplesse permettant de passer d'un crédit à l'autre, tout en restant attentif à éviter un cumul des réserves, car c'est la manière la plus judicieuse de fonctionner. Cette manière de procéder offre plus d'avantages que d'inconvénients, c'est pourquoi la commission plénière soutient ce type de gestion.

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

Le Valais fait maintenant aussi partie du DEWS. L'apport du canton de Neuchâtel au DEWS est de 2 millions de francs, celui du Valais s'élève à 1 million et celui de Vaud à 2 millions. Neuchâtel paie donc un montant identique à Vaud, qui est tout de même un canton plus étendu.

Neuchâtel compense ainsi ses désavantages, notamment géographiques. A noter qu'au terme de la période d'expérience de trois ans, soit en 2005, il est prévu que les éléments de départ soient renégociés.

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

La statistique des apprentissages pour 2003 laisse penser à une chute libre des contrats d'apprentissages, qui découle peut-être, même probablement en ce qui concerne les apprentissages de commerce, des nouvelles normes introduites au niveau fédéral. En réalité, les chiffres mentionnés dans la première version du rapport de gestion du DIPAC comportaient une erreur et ont entre-temps été corrigés. Dès lors, il y a certes une érosion des contrats d'apprentissage, mais pas une chute vertigineuse, comme pouvait le laisser croire l'examen dudit rapport.

## **2.2. Examen par département**

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

#### **2.2.1.1. Généralités**

Pendant l'année 2003, la sous-commission du département s'est réunie à deux reprises, les 18 mars et 12 septembre 2003, dans le cadre du contrôle de la gestion. Une première séance a été consacrée à une visite conjointe du service de probation et de l'office de la politique familiale et de l'égalité et une deuxième séance avait pour objet de traiter les problèmes de personnel de la police cantonale.

Par ailleurs, une séance a été agendée tout début janvier 2004, concernant le rapport de la commission d'enquête parlementaire (CEP). Cette séance a été spécialement consacrée à l'analyse des propositions de projets de lois de la CEP, destinés à améliorer les relations entre les instances politiques et judiciaires. S'agissant d'un dossier concernant principalement les années antérieures, il en est fait état dans ce rapport 2003, quand bien même la séance a eu lieu début 2004.

La cheffe du département, le secrétaire général, les chefs de services concernés et leur état-major ont toujours participé à ces séances.

#### **2.2.1.2. Examen de détail**

##### ***Service de probation***

La visite de la sous-commission du 18 mars 2003 avait pour but d'avoir une présentation complète du service de probation et de ses missions.

La création de ce service, qui date de l'année 1999, découle de la restructuration du domaine pénitentiaire et des prises en charges sociales et postpénales. A l'époque, à la suite de l'éclatement des institutions chargées des prises en charge sociales (société neuchâteloise de patronage (SNP), structure privée et service psychosocial de l'EEP Bellevue, structures publiques), un groupe de travail avait été mandaté par le Conseil d'Etat et le comité de la SNP afin d'élaborer un projet de structure cantonale cohérente en matière de prise en charge sociale pénale.

A la suite des conclusions de ce groupe de travail, il avait été décidé de créer le service de probation en remplacement de toutes les autres structures.

##### ***Dispositions légales qui régissent le service***

Les dispositions légales actuelles sont prévues par l'article 47 du code pénal suisse:

- 1. Le patronage tend au reclassement de ceux qui y sont astreints, par une assistance morale et matérielle, notamment en leur procurant gîte et travail.*
- 2. Le patronage a pour mission de surveiller les patronnés avec discrétion, de manière à ne pas compromettre leur situation.*
- 3. Il veille au placement en milieu favorable et, au besoin, au contrôle médical de ceux que l'alcoolisme, la toxicomanie, l'état mental ou physique prédisposent à la récidive.*

Un groupe de travail s'est penché sur les dispositions légales actuelles et futures de la probation et a effectué un travail sur trois axes:

1. Les dispositions légales futures
2. Le contexte et les besoins cantonaux
3. Les problématiques liées à la délinquance

##### ***1. Les dispositions légales futures***

Les dispositions prévues par le nouveau code pénal, dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2005, se traduisent de la façon suivante:

*Titre 5: Assistance de probation, règles de conduite et assistance sociale facultative.*

*Art. 93: L'assistance de probation doit préserver les personnes prises en charge de la commission de nouvelles infractions, et favoriser leur intégration sociale. L'autorité chargée de l'assistance de probation apporte l'aide nécessaire directement ou en collaboration avec les autres spécialistes.*

*Art. 96: Pendant la procédure pénale et pendant l'exécution de la peine, la personne concernée peut bénéficier d'une assistance sociale cantonale.*

## **2. Le contexte et les besoins cantonaux**

Le contexte et les besoins du canton se résument aux cinq points principaux suivants:

1. Un besoin de clarification des responsabilités des intervenants dans le domaine pénitentiaire.
2. Un besoin d'identification des prestations offertes par l'Etat auprès des services partenaires et le réseau plus large des prises en charge d'adultes et particulièrement la justice.
3. Une plus large gamme de prestations, par une prise en charge continue.
4. La nécessité pour l'Etat de remplir son rôle en matière de prévention de récidive.
5. La nécessité d'une meilleure maîtrise du développement des coûts.

## **3. Les problématiques liées à la délinquance**

Ces problématiques peuvent se résumer selon les affirmations suivantes:

- La délinquance est le symptôme d'une problématique psychologique ou psychiatrique spécifique qui doit être traitée à part entière.
- Les personnes délinquantes sont inscrites dans un parcours institutionnel pour la plupart dès le plus jeune âge; ce parcours est caractérisé par de nombreuses ruptures familiales et institutionnelles.
- Les comportements liés à ces problématiques montrent un besoin de cadres et de structures très clairs; le délit peut être considéré comme un besoin de confrontation à des limites bien définies.

## **Finalités et missions du service de probation**

Sur la base des réflexions menées par le groupe de travail, la finalité et la mission suivantes ont été définies:

- **finalité:** offrir un encadrement psychosocial permettant aux personnes délinquantes inscrites dans un processus pénal de retrouver une place dans la société;
- **mission:** permettre, par un accompagnement et un encadrement adéquats, la réinsertion socioprofessionnelle de personnes délinquantes et prévenir la récidive.

## **Concept de prise en charge continue**

A la suite de ces travaux, une nouvelle définition de prise en charge a vu le jour. Celle-ci a pour but d'assurer l'encadrement et l'accompagnement psychosocial de personnes délinquantes durant tout le processus pénal, soit depuis l'incarcération en prison préventive jusqu'à la fin du mandat de probation.

Les prestations à fournir seront de deux ordres:

- l'intervention en milieu carcéral, en prison préventive et en établissement d'exécution de peines cantonale (EEP Bellevue) et hors canton (Bellechasse, Bochuz, Crêtelongue, Lonay);
- la prise en charge ambulatoire (personnes en liberté), mandats d'encadrement et d'accompagnement prévu à l'article 47 CPS.

A la suite de cette présentation, la sous-commission a pu visiter les locaux et faire connaissance avec les collaborateurs du service.

### *Conclusion*

La sous-commission peut relever l'excellente collaboration régnant entre les différents acteurs qui travaillent avec le service de probation. Elle note aussi que l'introduction du nouveau code pénal suisse aura des répercussions significatives dans les domaines pénitentiaire, de la justice et de la probation. Un important travail se fait actuellement afin que notre canton puisse introduire ce nouveau code pénal de la manière la plus efficace possible.

### **Office de la politique familiale et de l'égalité**

Le 18 mars 2003, la sous-commission s'est rendue à l'office de la politique familiale et de l'égalité (OPFE). Cette visite avait pour but la présentation de l'office et de ses principales tâches.

L'OPFE joue un rôle essentiellement transversal dans la République et est impliqué dans pratiquement tous les dossiers des départements traitant de la famille au sens large du terme. Ce spectre très étendu implique ainsi l'OPFE dans des dossiers très variés, tels que l'harmonisation des horaires scolaires, les structures d'accueil, la fiscalité des familles ou encore le dossier difficile de la violence conjugale dont le Grand Conseil a été saisi.

L'office anime de nombreux groupes de travail pluridisciplinaires et participe également à la mise sur pied de conférences.

Malheureusement, quelques mois après la visite de la sous-commission, la cheffe d'office a démissionné. Le poste a depuis lors été repourvu et la sous-commission se propose de refaire le point de la situation une fois que la nouvelle cheffe aura pris ses fonctions et bénéficié de quelque temps d'expérience.

### **Police cantonale**

Le 12 septembre 2003, la séance de la sous-commission avait pour but d'analyser la problématique liée à la gestion du personnel de la police cantonale, d'avoir une analyse des principaux phénomènes enregistrés, d'être sensibilisée à la situation actuelle et de se voir proposer quelques réponses aux problèmes identifiés.

Les chapitres traités ont été les suivants:

1. Statistique des départs depuis l'année 2000
2. Comparaisons salariales avec d'autres corps de police
3. Evaluation des fonctions des policiers neuchâtelois
4. Application de la loi sur le travail dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005
5. Catalogue de mesures

#### *1. Statistique des départs*

L'effectif de la police cantonale a été détaillé à la sous-commission et celui-ci confirme les nombreux départs enregistrés. Ces départs ont déjà fait l'objet de commentaires dans les différents rapports de la sous-commission et rendent la gestion de la police cantonale difficile.

L'une des principales raisons de ces départs provient du niveau des salaires servis en comparaison avec d'autres canton, voire la Confédération.

#### *2. Comparaisons salariales*

L'essentiel des comparaisons salariales se résume en trois lignes:

- Neuchâtel supporte aisément la comparaison avec Berne, Fribourg et Jura.
- Neuchâtel sert des traitements très inférieurs à ceux offerts par Vaud et Genève.
- la comparaison n'a pas été faite avec la Confédération, mais Neuchâtel est très en deçà des prestations offertes par Berne.

Il est à relever que les comparaisons effectuées prenaient en compte les salaires de base, ainsi que différentes indemnités pour inconvénients de service. De plus, toutes les questions touchant aux conditions de travail d'une manière générale sont désormais traitées dans le groupe de travail "DJSS – DFAS – syndicats de police".

### *3. Evaluation des fonctions des policiers*

Dans le cadre de l'évaluation des fonctions, les profils de compétences, établis par le CBVA, ont été présentés à la sous-commission et sont les suivants:

- officier de police (gdm et PS);
- chef de brigade (gdm et PS);
- chef de poste de gendarmerie;
- chef de groupe de gendarmerie;
- gendarme ou inspecteur.

Le contenu des analyses pour l'évaluation des fonctions comporte trois points spécifiques soit:

- le référentiel: document général de synthèse;
- une grille d'évaluation: maîtrise des compétences décrites;
- une feuille d'appréciation: évaluation périodique du collaborateur.

### *4. Application de la loi sur le travail (LTr)*

Les servitudes que l'application de cette loi, prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2005, pourraient impliquer pour la police cantonale ne seraient pas sans effet sur son effectif et sur les coûts globaux de notre police.

La principale difficulté serait une augmentation très importante des effectifs si nous voulons que notre police puisse remplir les mêmes missions qu'aujourd'hui.

Cette augmentation probable de postes provient essentiellement de trois facteurs:

- fin de la présence de 13h25 comptabilisée à 8h25 lors des services de nuit;
- restitution de 10% de l'activité déployée entre 23h et 6h;
- besoins d'effectifs accrus pour limiter le nombre des services accomplis la nuit et les dimanches.

Un commissaire se pose la question de savoir si la nouvelle loi sur le travail est applicable dans la fonction publique et plus particulièrement dans un organe comme la police. Selon un récent avis de droit du service juridique de l'Etat, rendu après la rencontre de la sous-commission avec la police cantonale, il semblerait que les dispositions de la LTr ne s'appliquent pas à la police cantonale. Il n'en demeure pas moins que des efforts particuliers doivent être consentis dans le domaine de la police, afin d'atteindre un certain objectif "social" en matière de conditions de travail et ceci indépendamment de la LTr. Par ailleurs, il faudrait reconnaître que la LTr veut protéger la santé des travailleurs et que celle des policiers mérite évidemment une même protection.

Une partie de la solution, afin d'éviter une trop grosse augmentation de postes, se trouve dans l'examen des collaborations à développer avec les polices des villes.

D'autres mesures, telles que le développement du nombre de fonctions confiées à des assistants, la restructuration de l'état-major, ou encore la répartition des tâches de sécurité entre communes et canton, sont à l'étude.

### *Conclusion*

La sous-commission constate que notre canton n'est pas forcément en queue de peloton quant au niveau des salaires dans la police cantonale. Cependant, la forte concurrence exercée par certains cantons voisins, ainsi que par la Confédération, incite au départ de collaborateurs, et ce d'autant plus que les inconvénients de service ne sont pas tous les mêmes et qu'ils ne sont pas non plus rémunérés de façon identique. De plus, même à conditions égales, l'attractivité fiscale de notre canton pèse quant à l'engagement ou la fidélisation d'employés.

Cependant, la sous-commission reste persuadée que la sécurité est une tâche primordiale et obligatoire de notre Etat, ayant un impact important sur notre population.

Il ne serait pas concevable que l'efficacité de notre police cantonale, outil indispensable quant au maintien de l'ordre et de la sécurité, soit diminuée ou en dessous de la moyenne nationale en raison d'un manque d'effectif ou de synergies insuffisantes avec les villes.

### **CEP – examen des projets de loi**

A la suite de la mise sur pied de la CEP et de la publication de son rapport final, la sous-commission s'est réunie dans le but d'en examiner les conclusions, ainsi que les propositions de projets de loi destinées à améliorer les relations entre les instances politiques et judiciaires.

Si les conclusions du rapport n'ont pas surpris la sous-commission, car elles étaient prévisibles depuis longtemps, les propositions et leurs conséquences sur le fonctionnement du DJSS ont retenu toute son attention.

Après examen, et même si la sous-commission pouvait soutenir dans sa grande partie le fond de ces propositions, elle a estimé qu'il serait préférable que celles-ci soient analysées en commission législative.

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

### **2.2.2.1. Généralités**

La sous-commission de gestion et des finances du Département des finances et des affaires sociales a siégé le jeudi 28 août 2003 pour l'examen et la visite du Devens, de Pontareuse, de la caisse de pensions de l'Etat (CPEN) et du service de l'inspection des finances et le lundi 9 février 2004 pour l'examen et la visite du STIN et du service de l'action sociale, ainsi que pour une visite de courtoisie à la BCN.

Lors de ces deux journées, la cheffe du DFAS était accompagnée par son secrétaire général et son adjoint. Le chef du service des établissements spécialisés a également accompagné la sous-commission durant la matinée du 28 août.

La sous-commission a en outre siégé l'après-midi du vendredi 20 février 2004 pour prendre connaissance des projets du département dans le cadre général des mesures d'économies. A cette occasion, la cheffe du DFAS était accompagnée par son secrétaire général et

- pour les informations et la discussion au sujet de l'amendement du Grand Conseil au budget 2004, par le chef du service financier;
- pour la discussion concernant la problématique des subventions OFAS aux établissements spécialisés, par le chef du service des établissements spécialisés;
- pour la discussion concernant le coût des constructions publiques (postulat du groupe radical 03.166, du 2 décembre 2003, Structurer les réformes – réformer les structures Acte IV), par le chef du service de l'intendance des bâtiments et par le chef de l'office d'organisation.

### **2.2.2.2. Examen de détail**

#### ***Institution "Le Devens", centre de soins en alcoologie, Saint-Aubin***

La sous-commission a été reçue par le directeur et le directeur-adjoint de cette institution, qui est un centre résidentiel de soins en alcoologie, géré et animé par l'Armée du Salut, locataire de l'Etat de Neuchâtel dans les murs du domaine du Devens sur Saint-Aubin.

Le Devens accueille 34 résidents et compte 27 collaborateurs.

En premier lieu, la sous-commission visite l'institution à l'occasion de l'examen de la demande de crédit de 1,5 million de francs pour la réfection de l'institution. Elle constate le bien-fondé et la nécessité des réfections urgentes proposées (cuisines, toiture, ferblanterie, réseaux électriques, etc.); il s'agit essentiellement de travaux exigés pour maintenir les bâtiments du domaine en conformité avec les législations cantonale et fédérale.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'institution, la sous-commission soulève trois points:

1. Comment se passe la vie dans l'institution après l'introduction des normes de certification en qualité (ISO)?
2. Quelles seront les incidences du financement de l'OFAS?
3. Comment se passe la gestion de l'institution, dans la mesure où l'Etat est propriétaire du domaine et par ailleurs finance le fonctionnement par ses subventions, alors que l'Armée du Salut assume la gestion du Devens?

La direction de l'institution apporte les réponses suivantes:

### *1. Vie dans l'institution après l'introduction des normes ISO*

Le choix du Devens s'est porté sur le système ISO 9001. L'application des normes ISO dans le milieu social reste difficile, car beaucoup d'oppositions de la part des collaborateurs subsistent à la mise en place d'un nouveau système. Par contre, la direction relève que le fait de se soumettre aux audits annuels facilite la mise en lumière des dysfonctionnements institutionnels.

Le choix d'ISO 9001 repose sur le fait que l'institution doit répondre à 19 critères établis par l'OFAS. En 1999, l'OFAS a clairement rappelé aux institutions que des certifications dépendraient les subventions. Le choix de ISO 9001, normes qui vont plus loin que les exigences de l'OFAS, s'est imposé, car le système s'est révélé plus compréhensible et offre une meilleure "lisibilité".

L'intégration aux normes a été réalisée par l'implication à l'interne d'une personne spécifique financée par l'OFAS. La direction reconnaît que cette démarche de certification, compte tenu de l'investissement exigé des collaborateurs, s'est faite un peu au détriment des résidents.

Le système prévoit un contrôle systématique interne pour que l'institution puisse conserver sa certification.

Parmi les problèmes internes que l'implantation de la norme ISO a engendré, on peut citer:

- un tournus important au sein des collaborateurs: de 30% à 50%. Certains collaborateurs sont partis, car le système ne leur convenait pas; le respect des normes est désormais une exigence qui n'a pas été admise par tous. Le fait de passer d'une "tradition orale" à une "tradition écrite" a modifié profondément les habitudes de l'institution;
- des critères d'admission, de sortie, de suivi du pensionnaire, ont été édictés pour améliorer la présentation et la réputation de l'institution.

### *2. Incidences du nouveau financement OFAS*

Deux questions se posent: d'une part, l'OFAS exige une certification type ISO et d'autre part, dès 2004, l'OFAS bloque les subventions en les fixant à la hauteur de celles de 2000 + 3%.

En 2003 l'Etat a versé 800.000 francs au Devens pour son fonctionnement. Le montant de la subvention OFAS pour 2003 s'est élevé à 1.274.000 francs. En 2004, ce montant équivalent à l'année 2000 + 3% ne représentera plus que 863.000 francs.

Le service des établissements spécialisés se préoccupe des incidences importantes de cette diminution des subventions OFAS aux établissements subventionnés (maisons pour adultes dépendants, pour enfants et adolescents, etc.). Il met en place une consultation auprès des institutions concernées pour rechercher avec elles des solutions. La diminution globale des subventions OFAS pour le canton est de l'ordre de 5 millions de francs pour 2004. Cette question s'ajoute aux problèmes de financement propres à l'Etat de Neuchâtel.

La sous-commission apprend par ailleurs que l'OFAS subventionne à un taux différent foyer et ateliers.

### *3. Gestion de l'institution*

La sous-commission s'interroge sur le fait que le Devens, institution fortement subventionnée, qui n'est ni une fondation, ni une association et bénéficie de la location du domaine, ne comporte aucun délégué de l'Etat au sein de ses organes de direction.

La direction et le secrétaire général du département connaissent ce problème. La sous-commission prend acte de l'existence d'un projet qui prévoit une représentation effective de l'Etat au sein de l'institution. Cette exigence a aussi récemment été posée par le DFAS lui-même.

A la question de savoir s'il existe des difficultés parce que l'Etat est à la fois propriétaire et "subventionneur", la direction répond par la négative. La collaboration avec le service des établissements spécialisés et le service de l'intendance des bâtiments qui s'occupe des travaux d'entretien des immeubles est excellente.

Au sujet de la participation des résidents aux travaux simples de rénovation, la direction explique que les problématiques (souvent psychiatriques) des patients ont changé et qu'il est devenu complexe de prévoir une participation effective de ces derniers à l'entretien du domaine.

### ***Pontareuse, centre de traitement des dépendances, Boudry***

La sous-commission est reçue par le directeur de cette institution, qui est un centre résidentiel de traitement des dépendances, sis à Perreux sur Boudry, géré et animé par la Fondation Goéland.

L'institution compte 23 collaborateurs et accueille 20 résidents internes et quelques pensionnaires externes.

La sous-commission visite l'institution. L'établissement, bien entretenu, est vétuste; avec ingéniosité, ses utilisateurs rendent l'institution accueillante, mais les bâtiments mériteraient de sérieuses réfections.

Dans la discussion générale la sous-commission soulève deux points particuliers:

1. Comment s'est passée l'évolution de Pontareuse "institution pour alcooliques" en "institution pour toxicomanes"?
2. Quelles seront les incidences du financement de l'OFAS?

#### ***1. De l'"institution pour alcooliques" à l'"institution pour toxicomanes"***

La Fondation Goéland, qui gère les maisons de l'Auvent (Peseux) et de Pontareuse, a été créée en 1999, reprenant le relais de la Fondation La Passerelle (1997-1999). Jusqu'en 1997, les institutions relevaient du service cantonal de la santé publique. Depuis, elles dépendent du service des établissements spécialisés du DFAS. Jusqu'en 1982, Pontareuse ne s'occupait que des "alcooliques"; puis, en 1993, l'institution est devenue mixte et a pris en charge des "toxicomanes". La population toxicomane a progressivement remplacé les personnes dépendantes de l'alcool. A ce jour, Pontareuse n'accueille que des toxicomanes et l'Auvent que des alcoolo-dépendants. La moyenne d'âge à Pontareuse est de 28 ans et 40% des résidents n'a jamais travaillé. A l'Auvent, la moyenne d'âge est de 50 ans.

Si Pontareuse n'effectue pas de sevrage proprement dit, l'institution est spécialisée dans le traitement de désintoxication; il s'articule sur des modules successifs: le premier module dure 6 semaines et le séjour complet peut durer un an. Pour une réinsertion complète, il faut compter entre 18 et 24 mois. 80% des pensionnaires sont volontaires.

Le directeur rappelle le rôle de "produit de survie" de la "méthadone" et se réjouit de la future création de la "Fondation des addictions" qui devrait prochainement regrouper les Drop In neuchâtelois et le service médico-social (SMS), rebaptisé Centre neuchâtelois d'alcoologie (CENEA).

#### ***2. Subventions OFAS***

Jusqu'en 1996, le financement de l'institution était assuré par l'OFAS (division AI) et par l'Etat. Cependant, la toxicomanie n'est plus considérée comme un handicap, selon une jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances. De 1997 à 2001, par résident, une attestation médicale AI est exigée. L'alcoolique étant, plus facilement que le toxicomane, reconnu comme handicapé, la délivrance des certificats pour toxicomanie est moins aisée et le financement s'en ressent.

Dès 2002, le principe d'un nouveau modèle de financement existe; son application n'est toujours pas effective. 50% de résidents AI sont requis pour que l'institution puisse prétendre à une subvention.

Pontareuse, qui est actuellement financée à un tiers par l'Etat, un tiers par les résidents et un tiers par l'OFAS, a absolument besoin de cet appui pour survivre.

La sous-commission note que la réduction des subventions fédérales touche Pontareuse comme l'institution précédemment visitée; des mesures identiques sont prises par le service des établissements spécialisés. La Fondation Goéland elle-même n'entretient par ailleurs plus aucun lien organique avec la Croix-Bleue, organisation de lutte contre l'alcoolisme, fondatrice de l'établissement.

### ***Administration de la Caisse de pensions de l'Etat (CPEN)***

En présence du chef du service financier, la sous-commission est reçue par l'administrateur de la Caisse de pensions et le chef du service de la gérance des immeubles, au siège de l'administration de la CPEN à Tivoli.

La sous-commission reçoit une documentation détaillée de la CPEN, du service financier et de la gérance des immeubles. Ces documents donnent une idée claire de la situation à la date de la visite.

La sous-commission soulève deux points précis:

1. Lors de la préparation des budgets, de nombreuses administrations – notamment communales – peinent à porter des montants clairs aux chapitres "caisse de retraite". Une meilleure appréciation prospective est-elle envisagée?
2. Quelle est la situation du portefeuille d'actions de la CPEN?

#### ***1. Mieux budgétiser les montants "caisse de retraite"***

La CPEN prépare son budget en avril et ne peut tenir compte des nouvelles demandes de postes. Le service des ressources humaines devrait centraliser toute l'information, mais cette solution n'est pas jugée suffisamment cohérente. L'administrateur de la CPEN prend note des demandes exposées. La sous-commission recommande à la CPEN de s'efforcer de remédier à cet état de fait.

#### ***2. Actions de la CPEN***

Durant les années 1996 à 1999, les placements boursiers ont produit des plus-values substantielles. Ces plus-values ont permis d'absorber en grande partie les pertes boursières des années 2000 à 2002. Ces trois dernières années ont été mauvaises (70 millions de francs de moins-values nettes à fin 2003), mais la progression boursière depuis avril 2003 devrait permettre de redresser en partie la situation en 2003.

Le chef du service financier rappelle que la CPEN est une institution de droit public, gérée par trois services de l'Etat. Le service financier gère les crédits hypothécaires, les prêts accordés aux communes; la gestion de titres à risque (actions, obligations en monnaies étrangères) est confiée à des mandataires.

La répartition de la fortune de la CPEN à fin 2002 était la suivante:

- un quart dans l'immobilier;
- un quart dans les prêts et obligations en francs suisses;
- un quart dans les actions;
- un quart dans les prêts hypothécaires et les obligations en monnaies étrangères.

La CPEN a investi en actions plutôt qu'en obligations, car le taux des obligations était très faible depuis plusieurs années; il se situait en effet plus bas que le taux technique de la CPEN.

A la question de savoir pourquoi l'accent n'est pas mis sur les investissements immobiliers, le chef du service de la gérance des immeubles rappelle que le parc immobilier au bilan de la CPEN représente 406,7 millions de francs, répartis dans tout le canton, ainsi qu'au Valais et depuis peu, dans le canton de Vaud. En pour-cent, cette part immobilière représente 24% de la fortune de la CPEN, ce qui est relativement important par rapport aux autres caisses. Ce parc contient notamment 400 appartements subventionnés, sur un total d'environ 2300 logements. Par ailleurs, la CPEN a intensifié ses constructions et projets dans les lieux suivants, notamment:

Saint-Aubin, Colombier, Marin, Les Geneveys-sur-Coffrane, La Chaux-de-Fonds, Morges et Ecublens.

A propos d'une question s'agissant du complexe Esplanade à La Chaux-de-Fonds, le chef de service estime que les problèmes sont dus principalement au type de construction. Par ailleurs, on constate que la plupart des surfaces commerciales sont vides. Par contre, la quasi totalité des appartements sont loués, toutefois avec des efforts de la part des investisseurs pour baisser les loyers pourtant subventionnés.

Un commissaire s'enquiert des réactions des assurés face aux problèmes boursiers. L'administrateur de la CPEN n'a constaté aucun vent de panique chez les assurés.

Il est rappelé la différence entre caisses à "primauté de prestations" et à "primauté de cotisations", deux systèmes cohabitant sur le plan suisse.

Dans le système fondé sur la primauté des cotisations (principe bancaire), les cotisations versées par l'assuré sont capitalisées et les prestations sont calculées lors de la survenance d'un cas d'assurance (décès, invalidité, vieillesse), sur la base du capital existant.

Le montant des prestations n'est pas connu d'avance. Donc un jeune assuré bénéficiera de prestations faibles. Il devra attendre plusieurs années pour voir sa rente s'accroître. C'est le système adopté par de nombreuses caisses de droit privé.

Dans le système fondé sur la primauté des prestations (principe de l'assurance), chaque assuré connaît à l'avance le montant des prestations qui sont fixées en pour-cent du dernier traitement assuré.

Le taux de cotisation est le même pour tous les assurés. Un tel plan est donc fortement basé sur la solidarité. Ainsi, la part de cotisation versée par l'employeur est répartie différemment selon l'âge des assurés. Les jeunes n'en profitent que très peu, alors que la part attribuée aux assurés proches de la retraite est bien plus importante. C'est le système adopté par la plupart des caisses de droit public.

L'AVS est basée sur un autre plan d'assurance, soit le système de répartition, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de capitalisation. Les cotisations payées dans l'année par les salariés servent à payer les rentes de l'année.

### ***Service de l'inspection des finances (IFEN)***

La sous-commission est reçue Escalier du Château à Neuchâtel, par le chef du service de l'inspection des finances, son adjoint et le responsable technique et méthode.

Après une présentation détaillée – mais malheureusement résumée en raison de la disponibilité restreinte de la sous-commission – du service, le chef de service remet à la sous-commission une documentation explicative et le dernier rapport semestriel de gestion.

La sous-commission soulève deux points précis:

1. Procédure de recours aux services de l'inspection des finances
2. Greffe du tribunal de Neuchâtel et inspection du service

#### ***1. Appel aux services de l'inspection des finances***

La sous-commission de gestion et des finances peut faire appel aux services de l'inspection des finances. Cette possibilité ressort du règlement de fonctionnement de la commission de gestion et des finances, du 28 septembre 1998, article 6, alinéa 1, lettre *b*. La demande doit être adressée au chef du département concerné (al. 2). En cas de contestation, le Conseil d'Etat tranche (al. 3). Le recours aux services de l'inspection des finances est donc parfaitement à la portée des députés qui veulent obtenir des renseignements détaillés.

#### ***2. Problèmes au greffe du tribunal du district de Neuchâtel***

Des malversations ont été découvertes au sein du greffe du tribunal du district de Neuchâtel. L'affaire est entre les mains de la justice. L'IFEN avait, peu de temps avant les faits, inspecté ce greffe sans y déceler des anomalies de fonctionnement.

Pour le chef de service, le greffe fait partie des services à risque "faible-moyen" et devrait être visité tous les 4 ans. La périodicité des tournus est fonction des moyens à disposition de l'IFEN, comme le démontre un schéma remis aux commissaires. La visite avait été annoncée à l'avance (révision durant la période des vacances estivales) et des sondages ont été effectués. Des recommandations visant à améliorer le système de contrôle interne ont été expressément émises suite à cette révision. A la demande du Conseil d'Etat, l'IFEN a été mandaté pour analyser les raisons qui ont permis la malversation. Un rapport est attendu pour la fin de l'automne 2003 et devra contenir des recommandations supplémentaires visant à limiter autant que faire se peut les risques.

A la question de savoir comment limiter l'usage d'argent liquide dans les services de l'Etat, le chef de service précise que tout est entrepris pour que le recours à de l'argent liquide soit limité. Les rapports de révision contiennent régulièrement des recommandations allant dans ce sens. Mais le cas des greffes est quelque peu différent: une grande partie des transactions en argent liquide est liée au fonctionnement propre de la justice. Cette méthode ne peut que très difficilement être remise en cause.

L'IFEN a eu l'occasion de mettre en lumière directement des malversations à quelques rares reprises. Les dossiers ont été transmis par le Conseil d'Etat à la justice.

Un commissaire s'interroge sur le lien de l'IFEN avec l'office d'organisation. Il est répondu que lorsque des problèmes importants d'organisation sont mis en lumière par l'IFEN, des recommandations sont faites pour que des contacts soient pris avec l'office d'organisation. Les mandats ne sont pas donnés par le service de l'IFEN à l'office d'organisation, mais par les conseillers d'Etat responsables des départements concernés.

Le temps disponible et les moyens en personnel interpellent un commissaire. Le chef de service pense que 1,5 à 2 postes supplémentaires seraient nécessaires pour respecter à la lettre l'actuel système d'analyse des risques et le délai entre deux révisions. Il est précisé que certaines prestations de l'IFEN sont facturées, principalement lorsqu'il s'agit de révisions annuelles d'entités hors de l'administration cantonale, mais la cheffe du DFAS a compétence pour accorder la gratuité des prestations du service (art. 15 du règlement concernant l'inspection des finances de l'Etat). Les mandats de révisions annuelles de la CPEN et de la Haute école neuchâteloise sont cités en exemples.

L'augmentation des effectifs ne saurait rapporter de nouvelles recettes, mais le contrôle interne serait accru.

### ***Service du traitement de l'information (STIN)***

La sous-commission est reçue par le chef de service et fait une visite du labyrinthe que forment les locaux exigus et inadaptés occupés par le STIN, Faubourg du Lac 25-29 à Neuchâtel.

La sous-commission s'interroge sur les coûts actuels et futurs du STIN et la création du concept NOVINE (Nouvelle vision de l'informatique neuchâteloise).

Le chef de service brosse un tableau exhaustif des activités du STIN. Le budget du STIN a doublé entre 1998 et 2004 et ce pour plusieurs raisons:

- plusieurs activités ont été transférées d'autres services de l'Etat au STIN (éléments du service d'organisation, téléphonie, etc.), représentant 9,7 postes, soit près de 3 millions de francs;
- de nouveaux mandats ont été donnés au STIN (informatisation scolaire/SAP HR/HEP BEJUNE/services paraétatiques) représentant 20 postes supplémentaires couverts par des contributions de tiers;
- de nouveaux développements ont été requis du STIN, exigeant 3,5 postes.

Le service, divisé en groupes, occupe 74 personnes, dont 3,5 postes nouveaux (2004):

- **le secteur développement**, occupé principalement aux questions fiscales (le service des contributions demande beaucoup au STIN!);
- **le secteur back-office** s'occupe des infrastructures (téléphonie, gestion des réseaux cantonaux NCN, RPN, RETINE), de la production de la gestion des systèmes;
- **le secteur front-office** s'occupe de l'installation et de la maintenance des 4800 postes de travail;

- **le centre d'impression de Fleurier** s'occupe des impressions de masse, mises sous plis (déclarations d'impôt, BVR, etc.);
- **le bureau de gestion base de données** contrôle et modifie les données relatives à la base centrale de données (toutes les communes introduisent leurs données dans ce système).

Les objectifs prioritaires actuels du STIN sont les suivants:

- **Guichet sécurisé unique (GSU)**: la mise en place du **GSU** et l'élaboration d'une loi sur le sujet. Le GSU doit permettre le vote électronique et l'accès de tout citoyen aux différentes prestations de l'Etat, des communes et des services paraétatiques.
- **ICT 01-04**: finalisation de l'informatique scolaire cantonale.

Le chef de service précise que:

- Il y a eu diminution des postes dans les départements qui ont transféré des fonctionnaires.
- Personne n'a vraiment évalué, lors de l'acceptation du PACS, les dépenses (estimées à plusieurs millions de francs!) que les reprogrammations nécessaires engendreraient.
- D'une manière générale, deux tiers des applications informatiques sont achetées dans le commerce et un tiers sont développées à l'interne.
- Il faudrait en principe changer les appareils tous les 6 ans. La diminution du budget repousse les renouvellements et la compatibilité des appareils pose problème.
- Le Centre d'impression de Fleurier facture ses prestations (communes, syndicats, institutions paraétatiques, etc.).
- Les deux tiers des postes de travail gérés par le STIN sont sur le Littoral et leur déplacement dans un autre secteur du canton est inopportun.
- Le STIN est un service au service des autres et il établit une planification sur plusieurs années.
- Incessamment, les députés auront tous une adresse messagerie!

La sous-commission estime que:

- La sécurité est devenue un sujet important de préoccupation. Elle doit être très sérieusement examinée. La création d'une "salle machines" équipée en conséquence, notamment de systèmes de secours, devient urgente. En effet, les risques de blocage de la ressource informatique de l'Etat sont bien réels.
- Les locaux désuets sont inadaptés. Des économies importantes pourraient être réalisées par une meilleure centralisation.
- Le Grand Conseil devrait être systématiquement informé des coûts informatiques (utilisation) que ses décisions législatives induisent.

Au chapitre des propositions d'économies la sous-commission note que:

- avec le GSU, il y aura diminution des tâches de saisie, donc diminution de personnel;
- avec NOVINE apparaîtra une rationalisation et donc une diminution de personnel et l'évitement des doublons dans les services (canton et communes);
- en matière de téléphonie, des négociations avec Swisscom sont en cours et des économies sont attendues.

A propos de NOVINE, le chef de service rencontre un problème sur le choix du scénario avec la ville de Neuchâtel, propriétaire du Centre d'électronique et de gestion (CEG). Un avis d'expert externe est actuellement requis pour faire avancer ce projet, qui devrait mettre en synergie – ou même plus – le CEG, le service informatique de la ville de La Chaux-de-Fonds (SIC) et le STIN.

Pour le reste, la sous-commission estime avoir obtenu réponse à ses interrogations.

### ***Banque cantonale neuchâteloise***

La sous-commission de gestion et des finances a souhaité rencontrer la direction de la BCN, afin d'éclaircir la problématique de la responsabilité du Grand Conseil par rapport à la surveillance de la banque.

La sous-commission est reçue par la direction de la banque in corpore.

Le directeur présente globalement la BCN. Il informe la sous-commission, en avant-première, que l'exercice 2003 n'a jamais été aussi bon.

En ce qui concerne la surveillance de la banque, la nouvelle loi fédérale, entrée en vigueur en 1999, stipule que la BCN est soumise à la surveillance complète et totale de la commission fédérale des banques (CFB).

Il rassure la sous-commission en précisant que les révisions internes sont faites selon des règles strictes, puisqu'une révision externe (PWC) est requise. Les rapports sont, conformément à la loi, remis à la Commission fédérale des banques.

Le Grand Conseil neuchâtelois n'a donc aucune responsabilité de surveillance.

La sous-commission évoquant les déboires des banques cantonales de Vaud et Genève, le directeur expose clairement les différences qui éviteraient au canton de Neuchâtel de devoir faire face aux mêmes difficultés. Il précise que dans les deux cantons cités, des membres du Grand Conseil, voire des conseillers d'Etat siégeaient au Conseil d'administration. En quelque sorte, une place importante était faite aux politiques, dont la banque n'est pas le métier...

Rien de comparable à la BCN.

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

La sous-commission est reçue par le chef du service de l'action sociale (SASO), le chef de l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORAC) et le chef de l'office de l'aide sociale (ODAS).

La sous-commission visite les nouveaux locaux du SASO, Place de l'Europe, Neuchâtel-Gare et constate de visu la bonne installation, malgré le défaut notoire d'isolation phonique. Des remèdes devraient être apportés prochainement à cette nuisance non négligeable dans un service où un minimum de confidentialité est requis.

Le chef de service présente le projet de rapport de gestion et commente son organigramme:

#### *Direction du service de l'action sociale*

- gestion des ressources humaines;
- coordination interdépartementale de la politique sociale: le groupe de travail de la coordination interdépartementale de la politique sociale (GT CIPOS) est consulté pour tout projet de loi, règlement, arrêté pouvant avoir une implication dans le domaine social;
- collaboration interinstitutionnelle: les normes sont maintenant identiques concernant les programmes d'insertion des différents secteurs placeurs (chômage, AI, social, asile), même s'il n'est pas toujours possible de concurrencer l'AI qui présente des tarifs plus élevés. La priorité est donnée à l'insertion des jeunes et à la collaboration avec des entreprises;
- gestion des subventions LAVI: montants versés après décision du DFAS;
- gestion du fonds de désendettement cantonal: participation au comité de direction, qui préavise (remboursement avec intérêt 3%, 2% depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004);
- gestion de la dîme de l'alcool: bénéfices de la régie fédérale des alcools en hausse, redistribution aux bénéficiaires, institutions de lutte contre l'alcool.

#### *Office de l'aide sociale (ODAS)*

Il s'agit de l'autorité de surveillance des services sociaux communaux (intercommunaux). L'office contrôle que l'aide aux bénéficiaires est octroyée selon les critères en vigueur selon la législation et les directives.

L'office agit aussi comme organe de conseil pour les communes.

Il met en place et finance les différents programmes d'insertion. La réinsertion des jeunes de moins de 25 ans est prioritaire. Une mesure a été mise en place pour les inciter à suivre ces

programmes d'insertion: les jeunes ne touchent que le forfait journalier minimum tant qu'ils ne suivent pas de programmes d'insertion.

Un commissaire précise que le placement dans les entreprises n'est pas chose systématiquement aisée. Le chef d'office est toutefois agréablement surpris par le fait que les entreprises ne sautent pas sur l'occasion pour employer du personnel sans devoir le payer.

A propos de la maison du D<sup>r</sup> Leuba, abandonnée par la Fondation du Levant, lutte contre la toxicomanie, la sous-commission apprend que la maison est vide; une manufacture fleurissante s'y était intéressée, mais a renoncé à son rachat. Cette maison est propriété d'une fondation, l'Etat n'est donc pas directement concerné.

Un commissaire se demande pourquoi la collaboration intercommunale des services sociaux ne fonctionne pas vraiment à satisfaction. Seule la Fondation du Val-de-Ruz semble pouvoir être citée en exemple. Qu'entend mettre en œuvre l'ODAS pour que cela fonctionne?

Le chef de service précise que lors de l'élaboration de la loi d'action sociale, il a été impossible d'imposer une structure claire aux communes. On observe actuellement que des structures n'employant qu'une personne à temps partiel ne donnent pas satisfaction (remplacement, vacances, etc.). Le SASO doit parvenir à convaincre les différents partenaires d'une meilleure collaboration, vraisemblablement au moyen d'entités plus grandes.

Après quelques années d'expérience, il mentionne la volonté de développer le guichet social unique par région (qui regroupe la caisse AVS, le chômage, l'AI et les services sociaux).

Le SASO estime que le nombre de personnes assistées dans le canton est lié au taux de chômage; ce dernier serait quant à lui lié au taux d'urbanisation.

La sous-commission se demande pour terminer pourquoi, si la conjoncture reprend, le taux de personnes assistées ne baisse pas; le SASO pense qu'il est en fait très difficile de réinsérer des gens avec des problématiques aussi diverses dans un contexte de travail aussi tendu.

#### *Office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORAC)*

Il s'agit d'un "office de terrain", puisqu'il offre directement des prestations au public concerné. Il s'occupe des recouvrements des pensions alimentaires et donne des conseils sur les démarches à entreprendre sur les plans civil et pénal, notamment.

Il octroie également des avances (aides financières: maximum 400 francs par mois et par contribution) par rapport aux pensions alimentaires dues mais non versées. Cette disposition est le corollaire de la mesure de recouvrement. La sous-commission prend note que des économies sur l'ORAC auraient été très dommageables pour les justiciables.

#### **Amendement du Grand Conseil au budget 2004 (15 millions)**

Le chef du service financier expose que suite à l'amendement du Grand Conseil au budget 2004, le Conseil d'Etat a pris, début janvier, une première disposition, sous la forme d'un arrêté "de sauvegarde" comprenant deux articles:

- Le premier article stipule que jusqu'au 30 avril 2004, les services ne peuvent contracter des engagements financiers ou effectuer des paiements à la charge des rubriques du groupe "biens, services, marchandises" que jusqu'à 60% au maximum du crédit voté. Le Conseil d'Etat peut accorder des dérogations, notamment en cas d'obligations contractuelles (par ex. primes d'assurances).
- L'article 2 se rapporte aux autres dépenses du compte de fonctionnement. Mandat est donné aux services de ne pas grever les autres rubriques du budget de fonctionnement par de nouveaux engagements financiers. Les dépenses non indispensables dans l'immédiat au fonctionnement de l'administration et à l'accomplissement des tâches publiques sont prohibées. Les services ne sont pas autorisés à effectuer des dépenses d'investissement pour des acquisitions d'équipements ou pour d'autres projets qui ne sont pas encore en cours (dérogation prévue pour les cas d'urgence).

Le Conseil d'Etat a également adopté un calendrier pour le traitement de cet amendement. Le gouvernement soumettra ses propositions à la séance de la commission de gestion et des finances du 8 mars 2004, puis établira un rapport, qui sera traité à la session du Grand Conseil de mai.

Les services ont reçu pour instruction de se pencher en premier lieu sur les dépenses de fonctionnement, notamment les biens, services, marchandises. Mais il n'est pas interdit de proposer des modifications dans les investissements! Il a été indiqué aux services que l'essentiel de l'effort ne devait pas être mis sur les corrections d'estimation (notamment de recettes), mais en priorité sur des propositions de réduction de charges de fonctionnement.

Le délai de carence a été maintenu pour tous les nouveaux postes, ainsi que pour les anciens postes, là où cela ne pose pas de problème pour le service.

A ce jour, s'il n'est pas possible de donner des détails, on peut déjà dire que vraisemblablement le Conseil d'Etat sera en mesure de donner suite à l'amendement du Grand Conseil.

A la question de savoir s'il s'agit vraiment de couper dans les investissements ou seulement de les reporter, il est répondu que certains investissements seront effectivement reportés et que d'autres seront répartis dans le temps. Concernant le fonctionnement, un certain nombre de dépenses ne seront pas effectuées en 2004, mais cela ne signifie pas que l'on pourra définitivement s'en passer.

Un commissaire souhaite que le calendrier budgétaire soit avancé; la commission de gestion et des finances bénéficierait de plus de temps et pourrait ainsi mieux préparer le travail du Grand Conseil.

Le secrétaire général indique que le calendrier budgétaire 2005 a été avancé d'environ six semaines. Outre le facteur temps, il pense qu'il y a aussi un problème fondamental de fonctionnement de la commission de gestion et des finances, l'empêchant de préparer efficacement le débat du plénum. Cette critique vise particulièrement le tournus présidentiel.

La sous-commission enregistre ces informations.

### ***Mesures d'économies possibles au DFAS***

#### *OFAS et subventions aux établissements spécialisés*

Lorsque le Conseil d'Etat a pris conscience, en automne 2003, que l'OFAS allait diminuer son subventionnement aux établissements spécialisés, il a rencontré les directeurs des institutions. Il les a informés des économies à trouver pour 5 millions de francs d'ici 2005. Les directeurs ont accepté de participer à un groupe de travail chargé de conduire une analyse sur les établissements spécialisés et présidé par le chef du service des établissements spécialisés.

Il a également été demandé aux directeurs de revoir leur exercice 2003, de trouver encore 4% d'économie pour la fin de l'année et de poursuivre l'effort pour 2004, effort réalisé malgré un mécontentement relatif.

Les directeurs des établissements et les présidents des associations et des fondations semblent avoir pris conscience qu'il fallait trouver des solutions. "La politique des moyens doit remplacer la politique des besoins" est un axiome en passe d'entrer dans les mœurs, tout en maintenant des prestations de qualité pour les personnes concernées.

Le secrétaire général ajoute que la démarche n'est pas de rechercher des économies de l'ordre de 5 millions de francs; mais il s'agit de ne pas enregistrer un surcoût de 5 millions dû à la "perte" de la subvention OFAS d'ici 2005.

Mais le chef du service des établissements spécialisés (SDES) constate que malheureusement désormais, la mentalité à l'intérieur du groupe de travail ne porte pas vraiment à l'optimisme. Tant qu'il est question de revoir le portefeuille des assurances, de limiter les amortissements des immeubles ou d'augmenter les prix de pensions des pensionnaires, les directeurs d'établissements sont tous d'accord; cela ne touche pas leur mission. A ce jour le résultat reste en dessous du but: 1,5 million de francs.

Entre-temps, les directeurs apprenant que l'OFAS prépare des subventions supplémentaires en fonction de demandes envoyées à fin novembre 2003 (5 millions de francs de demandes pour le canton), la motivation a commencé à diminuer. Certains directeurs disent aussi que pour assurer leur mission, ils ont besoin des moyens inscrits dans leur budget. Il appartiendrait à l'Etat, ou même au Grand Conseil, de préciser ce qui doit être abandonné!

Le SDES veut éviter des coupes linéaires en 2005. Les institutions doivent proposer des rationalisations. Cet objectif est loin d'être atteint.

Le chef de service reste néanmoins convaincu que maintenant que la réflexion est lancée, elle doit être menée à terme. Des propositions d'économies pour 5 millions de francs existent; l'abandon de certaines prestations est envisageable. Il pourrait s'agir de l'abandon de l'accueil mères-enfants au Foyer Jeanne Antide, de la diminution du taux d'occupation des handicapés dans les ateliers ou encore de l'intégration des enfants handicapés à l'école.

Un commissaire suggère le regroupement des structures par mission, comme cela se fait en planification hospitalière.

Le chef de service rappelle que pour l'instant, les places dans les institutions sont toutes occupées; il n'y a donc pas de perte d'efficacité du fait que les institutions soient petites et "atomisées". En regroupant les structures, on constate que cela ne coûte pas forcément moins cher, car plus la structure est grande, plus elle nécessite de personnel qualifié et les coûts augmentent.

La méthode de calcul concernant la participation aux frais de pension des personnes placées en institution a été revue; les vacances ont été réduites à deux semaines de gratuité (au lieu de trois précédemment) et 20% de frais de garde de lit sont facturés. Gain effectif actuel: 350.000 francs.

Le Grand Conseil sera saisi d'un rapport concernant les établissements spécialisés. La commission encourage le chef de service dans la poursuite de ses objectifs.

### *Coût des constructions publiques (postulat du groupe radical 03.166, du 2 décembre 2003, Structurer les réformes – réformer les structures, Acte IV)*

Suite au rapport sur l'aménagement du bâtiment Faubourg de l'Hôpital 61-63, certains députés se sont demandés si l'Etat n'avait pas un standard de construction trop élevé et trop luxueux dans la situation financière actuelle.

Le chef du service de l'intendance des bâtiments et président de la commission du logement de l'administration (CLA) rappelle qu'à l'ECAI, le patrimoine de l'Etat est assuré pour environ 700 millions de francs. Il est de tradition de dire que le quota de la norme d'entretien courant du patrimoine se situe entre 1% et 2%.

Avec les 3,5 millions destinés annuellement à l'entretien, on se rend vite compte que l'on sort de la logique de la gestion ordinaire du patrimoine. Il faut dès lors pratiquer "l'entretien différé" depuis de trop nombreuses années.

L'augmentation des coûts serait due aux quatre facteurs suivants:

1. L'informatique: il y a 20 ans, l'informatique était confidentielle, aujourd'hui elle est incontournable et a un rythme de vieillissement qu'il est extrêmement difficile d'enrayer. Il en va de même de la téléphonie.
2. Le changement de la TVA, qui constitue une partie non négligeable des factures. Sur un projet de coût de construction de 38 millions de francs, il y a 3,2 millions supplémentaires dus à la TVA.
3. La problématique énergétique avec l'obligation Minergie notamment. Le Grand Conseil a en effet voté une loi imposant que tous les bâtiments cantonaux répondent à la norme Minergie.
4. Le coût des marchés publics.

Aujourd'hui, l'augmentation de coûts provient notamment de décisions légales. Il est certes toujours possible d'économiser sur l'entretien, mais l'état du patrimoine risque de se détériorer entraînant plus tard des coûts encore plus élevés.

Le chef de l'office d'organisation explique qu'hormis GESPA, il existe toute une série d'autres actions. Il existe une volonté de mettre les titulaires de la fonction publique dans des conditions de travail meilleures, sans pour autant "faire dans le luxe". On estime que le plaisir à travailler va se retrouver au niveau de la performance et de la motivation des collaborateurs. En procédant de la sorte, il est clair que l'on fixe des standards différents d'aujourd'hui. A signaler aussi que dans les services qui ne bénéficient pas d'aménagements nouveaux, on arrive parfois, vu la croissance des effectifs, à des situations un peu extrêmes.

La CLA a donc d'abord essayé de réfléchir en terme de standards d'espace. Ainsi, lorsqu'il y a un réaménagement important au sein d'un service, un cahier des charges est établi: besoins du service, espace nécessaire. Il est pris en considération l'utilisation du mobilier en imaginant par exemple, un seul téléphone pour deux personnes travaillant face à face, un partage du poste de

travail pour les employés à temps partiel et le rassemblement de plusieurs services au même endroit.

La sous-commission relève le lancinant problème des normes et des coûts que leur application engendre. Elle souligne – et ce n'est pas la première fois – qu'il est parfois difficile de se rendre compte des implications financières des projets votés par le Grand Conseil. Elle prend acte des efforts consentis et prend note de l'invitation faite par l'intendance des bâtiments pour toute visite explicative.

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

#### **2.2.3.1. Séance du 27 janvier 2004**

##### *Ordre du jour*

1. Présentation des activités du service de la protection de l'environnement:
  - a) collaborations intercantionales
  - b) visite du bâtiment
2. Présentation du service de l'énergie:
  - visite des locaux
3. Divers

##### ***Service de la protection de l'environnement (SCPE)***

Le chef de service présente aux membres de la sous-commission un exposé très détaillé des activités du service et de sa gestion.

Concernant les **activités** du SCPE, relevons qu'elles ont comme base légale, sur le plan national:

- la loi sur la protection des eaux
- la loi sur la protection de l'environnement

et sur le plan cantonal:

- la législation cantonale sur la protection des eaux, actuellement en révision
- la législation sur la protection de l'environnement est à élaborer. Actuellement, seuls existent des arrêtés du Conseil d'Etat définissant les compétences d'application du droit fédéral.

Outre les activités courantes relevées en annexe, le SCPE est constamment confronté à des problèmes nouveaux. Par exemple, le **rejet de médicaments dans les eaux**, qui a des conséquences sur la fertilité des poissons.

**Transfert d'activités au domaine privé:** l'un des exemples en la matière, qui donne entière satisfaction, est le contrôle des chauffages domestiques. Un commissaire demande que d'autres pistes soient explorées dans cette direction.

**Tâches non remplies, prescrites par les lois fédérales:** faute de moyens et d'effectifs, diverses tâches légales ne sont que partiellement ou pas remplies, par exemple:

- protection quantitative des eaux (débit des rivières, ressources en eau potable);
- contrôle de conformité des nouvelles constructions;
- contrôle périodiques des eaux usées industrielles;
- biosécurité (tâche de la Confédération déléguée aux cantons). Le SCPE n'a pas de personnel formé dans ce domaine et n'est pas équipé d'installations adéquates;
- sécurité transports de marchandises dangereuses.

La non-exécution de ces diverses tâches pourrait provoquer, en cas de problème, des situations juridiques délicates.

## *Gestion*

Le SCPE compte 30 collaborateurs (27 postes à temps complet). 1 poste vacant depuis 2000 est remplacé provisoirement par 2 collaborateurs à mi-temps au bénéfice d'un contrat de durée limitée.

Le contrôle de gestion/GESPA est introduit au SCPE. Il permet:

- l'identification des prestations;
- la planification annuelle et le suivi des actions;
- le calcul des temps/coûts des prestations;
- le démarrage d'une démarche qualité devant aboutir à une qualification ISO;

D'une manière générale, GESPA est bien accueilli dans le service.

## *Mesures d'économies*

Les commissaires proposent que toutes les possibilités d'économies soient étudiées, en particulier:

- élargissement de la périodicité des contrôles;
- développement de la collaboration avec le laboratoire cantonal et les laboratoires des villes de La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel afin d'exploiter au maximum les synergies existantes;
- transfert de certaines activités au secteur privé;
- facturation intégrale des prestations effectuées pour des tiers (contrôles légaux dans les entreprises, par exemple).

## *Collaborations intercantionales*

Entre les cantons de Berne, Fribourg et Neuchâtel pour l'observation des lacs:

- partage de personnel et d'équipement pour les travaux de prélèvements;
- harmonisation des analyses et de l'exploitation des résultats;
- publication des résultats en commun.

Entre les cantons du Jura et Neuchâtel:

- le contrôle des installations de chauffage du canton du Jura est effectué par le SCPE, contre rétribution.

Entre les cantons de Vaud et Neuchâtel, analyses de laboratoire:

- ces deux cantons ont développé des compétences analytiques complémentaires;
- les échantillons prélevés dans les STEP neuchâteloises sont analysés par Vaud; les phytosanitaires des cours d'eau vaudois sont analysés par Neuchâtel.

D'une manière générale, les commissaires souhaitent que ces collaborations intercantionales continuent d'être développées. Elles devraient permettre une spécialisation du personnel et, par une meilleure utilisation, une diminution des équipements d'analyse, souvent fort coûteux.

## *Visite des locaux*

Un rapide passage dans les locaux du SCPE a permis à la sous-commission de constater que l'ordre était conforme aux exigences des travaux effectués.

Les laboratoires viennent d'être équipés d'une nouvelle installation de ventilation, qui ne fonctionne pas encore à satisfaction.

## *Divers*

A la question d'un des commissaires qui s'étonne de ne plus trouver dans les journaux la publication des relevés sur la qualité de l'air, il est répondu que nos quotidiens ne sont plus intéressés à publier cette information!

Par contre ces renseignements peuvent être consultés en tout temps sur le site Internet du SCPE ([www.ne.ch/environnement](http://www.ne.ch/environnement)).

### ***Service de l'énergie***

En préambule, le chef du service de l'énergie distribue divers documents, en particulier les "Points forts des activités du service cantonal de l'énergie de 1991 à 2003".

#### *Visite des locaux*

La visite permet à la sous-commission de constater que les locaux à disposition du service cantonal de l'énergie correspondent aux besoins

#### *Effectif des collaborateurs/gestion*

L'effectif du personnel est de 5,0 collaborateurs/trices.

En fonction des explications fournies par le chef de service, les commissaires ont le sentiment que la dotation en personnel est suffisante pour remplir les tâches dévolues au service.

GESPA a été introduit en janvier 2004. Les premiers résultats analytiques ne seront pas disponibles avant début 2005.

#### *Missions du service de l'énergie*

- Susciter et contrôler l'utilisation rationnelle de tous les agents énergétiques
- Promouvoir les énergies renouvelables
- Renseigner et conseiller tout consommateur d'énergie
- Veiller à la formation des acteurs professionnels de l'énergie
- Contrôler les installations productrices et distributrices d'énergie
- Soutenir les communes dans leurs tâches de politique énergétique et pour leurs bâtiments et installations
- Planifier les besoins et l'offre d'énergie du canton, préparer la conception directrice et le plan cantonal de l'énergie
- Préparer la législation et les aides à l'exécution
- Conseiller le chef du DGT et les autres services de l'Etat, en particulier l'intendance des bâtiments

#### *Bases légales et documentation*

- loi fédérale sur l'énergie (LFE<sub>n</sub>);
- loi cantonale sur l'énergie (LCE<sub>n</sub>), du 18 juin 2001;
- règlement d'exécution de la loi sur l'énergie (REL<sub>Cn</sub>), du 19 novembre 2002;
- arrêté concernant les coûts externes de l'énergie (ACEE), du 11 juin 2003;
- ainsi que divers arrêtés et règlements;
- modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MOPEC).

#### *Objectifs*

Les objectifs **énergie 2000** (période 1990-2000) ont été atteints dans le canton de Neuchâtel:

- reprise au niveau cantonal des objectifs du programme SuisseEnergie, adopté par le Conseil fédéral en janvier 2001 (chiffrés pour 2010, moins 10%);
- selon la Constitution (art. 89) et la stratégie de la Conférence des directeurs de l'énergie, les cantons focalisent leur activité dans le domaine du bâtiment, selon deux priorités:
  1. Réduction de la demande énergétique des bâtiments
  2. Couverture des besoins restants par des énergies renouvelables

## *Subventions*

Le budget 2004 des subventions accordées par le service de l'énergie est de **774.400 francs**, (2003: 795.200 francs)

Les subventions accordées doivent constituer un **outil temporaire de promotion**. Actuellement, les mesures ci-après bénéficient de subventions:

- secteur MINERGIE;
- promotion du chauffage au bois;
- installations de capteurs solaires thermiques.

## *Chauffage au bois*

Les réserves de bois des forêts du canton permettraient de doubler la consommation annuelle de bois de chauffage.

## *Capteurs solaires thermiques*

La campagne de promotion 2003 a rencontré un bon succès, avec pour effet une demande de subventions dépassant les sommes au budget. Cette demande accrue aura pour conséquence un étalement dans le temps du versement des subventions allouées.

## *Documentation*

Le service de l'énergie édite et diffuse, souvent en collaboration avec les cantons romands, une importante documentation. Il s'agit d'une part, de documentation destinée aux spécialistes (architectes, ingénieurs, gros consommateurs, propriétaires, etc.) et d'autre part, de publications sous diverses formes à l'intention des utilisateurs privés.

## *Divers*

Les dispositions de la Loi cantonale sur l'énergie (LCEn), ainsi que de son règlement d'exécution (RELCEn) ne sont pas encore appliquées dans leur ensemble.

Actuellement, par exemple, sont en cours de réalisation, les conventions d'objectifs avec les gros consommateurs.

### **2.2.3.2. Séance du 24 février 2004**

#### *Ordre du jour*

1. Routes cantonales – examen du rapport d'audit du service de l'inspection des finances des procédures en matière de construction
2. Routes cantonales – programme des investissements et des travaux d'entretien budgétaires
3. Organisation actuelle du service et nouvelle organisation
4. Contenu du rapport de gestion

#### ***Routes cantonales – examen du rapport d'audit de l'inspection des finances des procédures en matière de construction***

En décembre 2002, le service de l'inspection des finances (IFEN) a déposé son rapport de l'audit effectué en août et septembre 2001 et en juin 2002 sur les procédures en matière de construction des routes et de gestion des crédits d'investissements et du contrôle de la réalisation de l'amélioration du tronçon Brot-Dessous/Rochefort de la route principale H 10.

Le rapport traite des points suivants:

- de l'organisation du service des ponts et chaussées;

- de sa mission;
- du financement des projets d'amélioration des routes cantonales;
- de la pratique en matière de variations économiques;
- de l'organisation comptable.

Il examine en détail le déroulement des travaux de construction de la route principale Brot-Dessous/Rochefort.

Les principales remarques que formule l'IFEN dans son rapport concernent:

- La pratique en vigueur depuis de nombreuses années à l'office des routes cantonales (ORCA) en **matière de gestion des crédits d'engagement sous forme d'enveloppes**, ainsi qu'en **matière de variations économiques** sur les projets en attente d'être réalisés qui est en porte-à-faux par rapport à la loi sur les finances.
- Le traitement administratif et comptable des données au moyen de cinq applications informatiques ayant chacune des fonctions différentes, à savoir: SAP, SAI, Messerli, Dbase III et Excel.
- Dans le tronçon de la H 10 pris sous contrôle, il est relevé:
  - un cumul des positions de réserves pour "Divers et imprévus" qui totalisent 18% du coût estimatif;
  - que les dépenses totales sont inférieures aux devis;
  - que les dépenses nettes à charge du canton sont nettement supérieures au budget en raison de la baisse des taux des subventions fédérales;
  - que les honoraires de tiers sont largement supérieurs au devis en raison des nombreuses études supplémentaires effectuées en matière environnementale.
- En matière de marchés publics, le rapport relève que l'ORCA a uniquement traité les lots de travaux principaux selon une procédure conforme à l'AIMP (Accord Intercantonal sur les Marchés Publics) et non l'ensemble des travaux.
- Diverses remarques relatives sur le contrôle des factures, l'établissement des décomptes et les demandes de subventions.

Compte tenu des remarques contenues dans le rapport, les membres de la sous-commission du DGT ont souhaité entendre les responsables du service des ponts et chaussées et prendre connaissance de leur prise de position.

L'ingénieur cantonal et ses collaborateurs font part aux commissaires de leur appréciation quant à ce rapport d'audit et les informent des dispositions et corrections prises, que nous résumons ci-après.

### *Rapport d'inspection des travaux H 10 – Fretereules – Rochefort / Activité de l'inspection des finances dans le cadre des ponts et chaussées*

Suite à la séance de la sous-commission du 24 février 2004, nous vous transmettons les informations présentées à cette occasion.

Chaque année, sur mandat de l'inspection fédérale des finances et de l'OFROU, l'inspection cantonale des finances (IFEN) procède à la révision des comptes:

- A 5 – Construction
- A 5 – Gros entretien
- A 5 – Entretien courant

A ce travail de révision "purement comptable" s'est ajoutée une révision plus complète de contrôle de "gestion des travaux" de la route nationale, menée par un ingénieur mandaté par l'inspection des finances. Deux inspections ont été menées par M. Cordonnier, ingénieur civil valaisan, tout d'abord pour les travaux du lot 2769 "Tranchée d'accès au tunnel de Gorgier (Vallon du Pontet)" et du lot 2969 "Tranchée d'Areuse".

Dans le même esprit, l'IFEN a procédé à l'analyse de l'entier du déroulement du chantier d'aménagement de la route principale suisse H 10 entre Fretereules et Rochefort.

Ce tronçon a bénéficié d'un crédit d'étude dans le cadre de la "9<sup>e</sup> étape", auquel s'est ajouté un crédit du Grand Conseil de 2 millions de francs sur proposition de députés du Vallon souhaitant non seulement des études, mais aussi des travaux (fait unique d'un crédit octroyé non demandé).

Un crédit d'investissement de 4 millions de francs (part cantonale) a été octroyé dans le cadre de la 10<sup>e</sup> étape. Vu les conditions très favorables du marché de la construction, un solde positif a permis d'engager les travaux d'une étape supplémentaire "Le Long Mur – La Nantillière" comprenant le carrefour pour Champ-du-Moulin, complété par un crédit additionnel de la 11<sup>e</sup> étape.

L'inspection du déroulement du projet et des travaux a été réalisée par M. R. Di Salvo, architecte de formation, engagé par l'inspection des finances à 40% (60% par l'inspection des finances vaudoises).

Le rapport qui vous a été remis fixe le cadre de la mission.

La prise de position du service a été faite le 15 décembre 2003, mais est restée très générale dans l'attente de la séance de ce jour, prévue initialement le 2 décembre 2003. Un contact direct sera nécessaire avec l'IFEN.

Le rapport de révision remet en question le principe des "crédits-cadres" tels que réalisés depuis 1948, qui comprennent plusieurs projets d'importance différente et touchant le réseau routier cantonal dans son entier. Il préconise la demande de crédit par ouvrage, comme pour un bâtiment. Les ponts et chaussées ne souhaitent pas abandonner le système des crédits-cadres.

Le rapport de révision relève que les variations économiques telles que calculées ne sont pas totalement conformes avec la loi sur les finances.

Les calculs sont présentés de façon transparente dans les rapports de gestion et permettent de suivre l'évolution des coûts de chaque projet.

Le rapport de révision soulève aussi la complexité du système de la gestion analytique et comptable des ponts et chaussées, ce qui est connu et reconnu par le service. C'est pour simplifier les procédures que le programme informatique est en cours d'amélioration et simplification, mais toujours avec les logiciels de la société SAI.

Le passage souhaité au logiciel SAP, préconisé pour l'ensemble des services de l'Etat, n'est pas possible sans une analyse détaillée, qui sera entreprise dès que le système actuel sera adapté et opérationnel.

Le service des ponts et chaussées met en évidence la différence entre des travaux de construction de bâtiment qui forment un tout et que le réviseur M. Di Salvo, en tant qu'architecte connaît bien, et ceux de construction et d'aménagement d'un réseau routier qui comportent beaucoup plus d'imprécisions dues à la nature des terrains et aux procédures d'établissement des projets toujours plus complexes.

### *Généralités, questions des commissaires*

Q. Dans la gestion financière des chantiers, y a-t-il des vases communicants entre les divers projets?

R. Chaque chef de projet doit gérer son budget dans la limite des crédits accordés. Seules les sommes figurant sous "divers et imprévus", en principe au total 5% du crédit global, sont à libre disposition et peuvent être attribuées en fonction des besoins. Les suppléments de crédit accordés suite au renchérissement **ne peuvent pas** être portés au poste "divers et imprévus".

Q. Quelle est la position de l'ORCA face à la remarque faite par l'inspection des finances au sujet du non-respect de la loi par la demande de crédits globaux?

R. La politique actuelle, en vigueur depuis plusieurs décennies (nous sommes actuellement au crédit de la onzième étape de restauration et aménagement des routes cantonales) a fait ses preuves. Elle permet une vision globale à long terme. Compte tenu du temps relativement long qui s'écoule entre le projet et sa réalisation, une présentation des demandes de crédits "projet par projet" aurait pour effet de prolonger encore les délais. Elle permet également plus de souplesse et donne la possibilité d'inverser les ordres de priorité si un projet venait à prendre du retard, suite à des oppositions par exemple.

Q. Le rapport du service de l'inspection des finances fait part d'un certain manque de transparence dans l'établissement des décomptes finaux.

R. Un décompte détaillé est établi pour chaque projet. Il sert de base pour la demande de versement des subventions fédérales. De plus le rapport de gestion annuel du DGT contient tous les renseignements détaillés de chaque projet.

### *Gestion administrative, questions des commissaires*

Q. Quelle est la raison pour laquelle l'ORCA utilise plusieurs applications informatiques ?

R. **SAP** est le programme de gestion de l'administration cantonale. Il n'est pas adapté pour les demandes de subventions et les décomptes à fournir à l'OFROU

**SAI/SAI Net** est un programme de gestion analytique des projets performant, plus souple que SAP, qui permet non seulement d'établir les décomptes par projet, mais encore de créer toutes les demandes de subventions fédérales.

Ce programme est également introduit dans les cantons de Vaud et du Tessin. D'autres cantons travaillent avec une extension de SAP.

SAI Net est une version récente de SAI. Elle est en cours d'introduction.

Le programme **Messerli** est utilisé pour les appels de soumissions. Ce n'est pas un programme de gestion.

**Dbase III** a été développé pour le contrôle de gestion des grands projets tels que la construction du tunnel sous la Vue-des-Alpes.

**Excel**: c'est le "carnet du lait" du chef de projet

Q. Qu'en est-il de l'introduction de GESPA dans le service des ponts et chaussées et quelles seraient les conséquences sur l'utilisation de SAI Net en cours d'introduction?

R. Ce n'est pas encore actuel.

Il n'existe pas d'interface entre SAP et SAI Net. Pour l'heure, les données sont enregistrées deux fois. Le STIN a étudié ce problème. Pour l'instant il n'y a pas de solution.

Q. L'office des routes de quelques cantons travaille avec le programme SAP. Ne pourrait-on pas profiter de leur expérience?

R. Si nous voulons revoir le problème de gestion informatique et l'adapter au programme SAP, il faudra nommer un groupe de travail chargé de cette analyse, sur la base d'un cahier des charges précis.

### *Conclusions du point 1 de l'ordre du jour*

Les membres de la sous-commission, unanimes, soutiennent l'ORCA dans son intention de continuer à solliciter des crédits-cadres, selon la pratique actuelle. Ils insistent cependant qu'il soit portée une attention particulière sur l'attribution et l'utilisation du poste "divers et imprévus".

Les commissaires proposent que, dans la mesure du possible, l'introduction du traitement des projets au moyen du programme de gestion SAP soit privilégiée, ce pour les raisons suivantes:

- SAP est le programme officiel de gestion de l'administration cantonale (unité dans la gestion d'entreprise);
- le traitement par SAP pourra constituer la base pour l'introduction de GESPA.

Les commissaires ne sont pas opposés à la création d'un groupe de travail chargé d'étudier le passage de SAI Net à SAP.

### ***Routes cantonales – programme des investissements et des travaux d'entretien budgétaires***

#### *Entretien des routes cantonales*

Le chef de l'office d'entretien (OENT) dresse un tableau de la situation. Il s'agit d'un problème récurrent, déjà maintes fois évoqué, aussi bien dans le cadre de la sous-commission du DGT qu'à la commission de gestion et finances, et naturellement au Grand Conseil.

Le chef de l'OENT informe les commissaires des moyens d'investigation à sa disposition pour établir et assurer le suivi de l'état des routes cantonales. Ces moyens sont bien adaptés et permettent rapidement de se rendre compte de la situation globale, chaque tronçon de route étant inventorié et marqué de la couleur correspondant à son état d'entretien.

Le but du service des ponts et chaussées, entretien et correction des routes est de maintenir le patrimoine routier cantonal, estimé à 3,5 milliards de francs, au moins à l'état actuel. Pour réaliser ce but, il faudrait qu'une somme annuelle d'au moins 3,5 millions de francs figure aux comptes de fonctionnement, ce qui n'est pas le cas actuellement, malgré l'augmentation de 1,5 million de la dotation au budget 2004, suite à l'adaptation des taxes sur les véhicules.

La dotation supplémentaire doit permettre néanmoins d'améliorer sensiblement la situation, ce d'autant plus que chaque crédit routier comprend également une part d'investissement destinée à la réfection de routes existantes.

Les commissaires souhaitent, à l'instar des déclarations faites par le Conseil d'Etat lors de l'acceptation du rapport modifiant la loi sur les taxes des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (session novembre 2003), que la dotation budgétaire soit maintenue, non seulement en 2004, mais également pour les années futures.

### *Programme d'investissement 2004*

Les chantiers et travaux routiers suivants sont prévus en 2004:

- La Chaux-de-Fonds:  
du carrefour de la Combe-à-l'Ours au Crêt-du-Loche, trois chantiers seront mis en œuvre
- Evitement de Corcelles:  
2004 double giratoire est  
2005-2006 tranchée couverte
- Gorgier:  
Carrefour de Combamare
- Peseux:  
Giratoire du Château et étude du passage inférieur piétons Place de la Fontaine
- Brot-Dessus – Rochefort:  
fin des travaux
- Fontaine – Cernier:  
aménagement d'une piste cyclable
- Pont de Valangin:  
remplacement d'appuis sur rouleaux défectueux
- La Chaux-de-Fonds – Biaufond:  
réfection d'un nouveau tronçon

### ***Organisation actuelle du service et nouvelle organisation***

L'ingénieur cantonal remet aux commissaires un projet d'organigramme et commente brièvement les motifs et les intentions de modifications. Les commissaires, qui découvrent ce document en cours de séance, ne sont pas en mesure d'en apprécier la portée. Ce point devra être repris à l'ordre du jour d'une prochaine séance.

### ***Contenu du rapport de gestion***

Le rapport de gestion du DGT est un document fort complet, qui relate en détail l'activité annuelle du département. Il est à considérer comme ouvrage de référence. Considérant l'énorme somme de travail que représente l'établissement du rapport de gestion, il est certainement possible d'en simplifier le contenu et de le présenter sous une forme plus condensée, sans en altérer sa valeur et sa lisibilité. Cela doit être le souci constant des auteurs du rapport de gestion annuel.

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

### **2.2.4.1. Généralités**

La sous-commission s'est réunie le 27 février 2004 pour l'examen des comptes et de la gestion. S'agissant plus spécifiquement de la gestion, elle s'est réunie à quatre reprises durant l'exercice 2003, soit les:

- **31 janvier 2003** pour l'examen du service de l'emploi (toute la journée), nous avons eu l'occasion de rencontrer les principaux cadres. Une présentation des travaux en cours en matière de collaboration interinstitutionnelle, ainsi que le parcours que doit entreprendre un chômeur, nous ont mis en évidence l'activité du service. Nous avons également visité deux structures de réinsertion professionnelle, Job-Eco au Locle et Jeunes-Emploi à Neuchâtel.
- **6 juin 2003** (toute la journée). Visite de l'abattoir régional des Ponts-de-Martel, du centre collecteur de Montmollin, du service vétérinaire et du service de la consommation. Il est fait mention du fait que 2/3 des abattages sont effectués pour la maison Montandon, ainsi que des problèmes de l'abattoir de La Chaux-de-Fonds qui n'est plus conforme. D'autres abattoirs ont également des problèmes de conformité. Le centre collecteur ne pose plus de problème à la commune de Montmollin. Le service vétérinaire fait une campagne de prévention dans les écoles contre les morsures de chien (programme PAM de prévention des morsures de chiens). Un bilan sera effectué dans quelques années pour évaluer le bien-fondé de la poursuite de cette campagne. Le service de la consommation poursuit la mise en place de centre de compétence pour les analyses. Actuellement les collaborations se font uniquement avec le canton de Vaud, mais d'autres contacts sont en cours avec les cantons voisins. Le service de la consommation (ancien laboratoire cantonal) a fêté ses 120 ans au service de la protection du consommateur.
- **22 août 2003** visite du secteur "économie", discussion avec le chef du service économique et son adjoint, le directeur DEN/DEWS, et le responsable du DEN. Lors de la rencontre, 27 projets avaient été réalisés. L'échéance de l'arrêté Bonny en 2006 est relevée, ainsi que la bonne utilisation des aides LIM, en augmentation de 6 millions de francs par rapport aux années précédentes. Importance est mise sur le suivi des entreprises, y compris lorsqu'elles sont implantées dans le canton. L'office de la statistique collabore étroitement avec le canton de Vaud. De manière générale, nous constatons une augmentation importante de l'implantation de sociétés étrangères en Suisse, ce qui pourrait avoir des retombées favorables pour notre canton.
- **20 novembre** pour l'examen du service des étrangers et du bureau du délégué aux étrangers (deux demi-journées). L'activité déployée dans le cadre de la gestion et l'accueil des étrangers dans notre canton permet globalement le contrôle des flux migratoires et l'intégration des étrangers.

La sous-commission a par ailleurs également participé, avec les représentants des médias et les chefs de service et organismes professionnels concernés, aux trois journées consacrées, soit les:

- 11 mars 2003, au secteur "tourisme";
- 17 juin 2003, au secteur "économie";
- 25 août 2003, au secteur "migrations".

### **2.2.4.2. Examen de détail**

#### ***Secrétariat général***

Suite à l'élection au Conseil des Etats pour le canton de Fribourg du conseiller stratégique du département, le poste sera repourvu dans le courant de l'année 2004.

#### **Secteur "économie"**

##### ***Service de promotion économique***

Comme le relève le rapport de gestion du département, le fonds de promotion de l'économie intervient presque exclusivement dans le financement de projet sur le territoire du canton. En 2003, deux **projets hors canton** ont cependant obtenu des aides. Il s'agit de l'école anglaise de

Berne, qui accueille les enfants de collaborateurs anglo-saxons d'entreprises situées dans le canton, et le projet BioAlps (projet de promotion des secteurs du bio et du technico-médical).

Le rapport de gestion du département met également en évidence les efforts importants consentis par l'Etat pour soutenir les **entreprises endogènes**. Ces efforts sont mal connus dans la population. A la question de savoir s'il n'est pas imaginable de renforcer la politique de communication en la matière, il est répondu que des efforts importants sont faits dans ce sens. Une conférence de presse sera ainsi organisée à la fin du mois de mars, pour présenter les résultats de la promotion économique endogène; les résultats de la promotion économique exogène (DEN/DEWS) ont fait eux l'objet d'une conférence qui s'est tenue le 12 janvier 2004. Il est relevé que les entreprises endogènes soutenues font preuve de plus de réserves que les entreprises exogènes lorsqu'il s'agit de mentionner leur nom dans le cadre de la communication externe du département. Ceci peut expliquer pourquoi, au sein de la population, l'on a parfois le sentiment que la promotion économique profite plus aux entreprises étrangères qu'aux entreprises du canton.

La **répartition des projets et emplois soutenus par district** donne un autre éclairage sur cette question. En terme d'emplois soutenus, il est relevé que l'effort le plus important est réalisé dans le district du Locle (plus d'un emploi sur trois créé est situé dans une entreprise ayant bénéficié d'un soutien), au Val-de-Travers (un emploi sur cinq). Pour les districts de Neuchâtel et de la Chaux-de-Fonds, cette proportion est de respectivement 15% et 16%. S'agissant du ciblage des aides, le rapport sur la politique régionale qui sera présenté au Grand Conseil durant le premier semestre 2004 donnera plus détails.

A une question relative aux **rentrées fiscales des nouveaux projets de la promotion économique exogène**, il est répondu que par l'application de statuts fiscaux (sociétés de base, sociétés principales), des réductions aux niveaux communal et cantonal sont possibles. Par contre, le canton, par le biais de la rétrocession, bénéficie du fait que l'IFD est perçu intégralement.

Certaines entreprises quittent le canton pour s'installer à Gals, dans le canton de Berne. Ce phénomène est principalement lié à la **disponibilité de terrain** dans la région de Marin. Pour le bas du canton, la définition de pôle de développement économique devrait permettre de corriger en partie ce problème.

## **Secteur "tourisme"**

### **Site de Cernier**

A la question des raisons de l'**augmentation des charges brutes** du Site de Cernier, il est rappelé que, si les charges brutes augmentent, les charges nettes diminuent en raison notamment de l'augmentation des contributions. Par ailleurs, il est relevé que la poursuite de l'assainissement des finances du site est directement liée à l'adoption, par le Grand Conseil, du rapport sur les viabilités et sur le statut juridique du site, rapport qui sera présenté par le Conseil dans le courant du 1<sup>er</sup> semestre 2004.

## **Secteur "emploi"**

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

En réponse à une question relative à l'augmentation du **socle incompressible du chômage**, il est répondu qu'il est difficile de chiffrer ce socle. Par contre, il est mentionné l'émergence d'une catégorie intermédiaire de personnes au chômage, personnes qui arrivent à trouver un emploi lorsque la conjoncture va bien, mais qui sont les premières à le perdre dès que la conjoncture va mal. Plus globalement, il est relevé que la prolongation de la durée de chômage a pour effet d'augmenter le socle incompressible. En période de basse conjoncture, le chômage des jeunes est une autre source de préoccupation. Après quelques années, et sans être jamais entrés sur le marché du travail, certains jeunes décrochent et leurs chances d'intégration professionnelle sont compromises.

La situation qui prévaut à **Jeunes-Emploi** est à inscrire dans ce contexte. Dans l'état de situation qui est présenté aux membres de la sous-commission, il est rappelé que la multiplication des rôles du service de l'emploi (organisateur, autorité de subventionnement et de surveillance,

employeur, responsable des ORP) dans la conduite de ces ateliers a été jugée peu satisfaisante et a été à l'origine d'une série de dysfonctionnements. Pour y remédier, il a été envisagé, dès 2002, de transférer la responsabilité opérationnelle de Jeunes-Emploi à une entité indépendante. Les contacts pris avec les villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle ont permis d'envisager le transfert de cette responsabilité à la ville de Neuchâtel. En raison des difficultés rencontrées, le transfert a dû être reporté à deux reprises (en juin 2003 par le service de l'emploi et en septembre 2003 par le département), la seconde fois pour permettre une évaluation complète de la situation par un expert externe. Au terme de cette évaluation, le projet de transfert a été abandonné et la décision a été prise de demander à la ville de Neuchâtel, en collaboration avec les deux autres villes, de développer un nouveau projet. Ce nouveau projet est attendu pour le début du printemps 2004. Toutes les mesures ont été prises pour assurer l'encadrement des jeunes durant cette période de transition.

Plus globalement, il est relevé que 25 mesures existent aujourd'hui pour les **jeunes en transition** entre l'école et la formation ou l'emploi. L'ensemble de ces mesures est actuellement analysé dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle mise en œuvre entre le DFAS et le DEP. Le nouveau projet pour Jeunes-Emploi devra s'inscrire dans cet ensemble. Il est par ailleurs relevé que si la transition entre l'école et l'emploi relève du DEP, celle entre l'école et la formation relève du DIPAC; Jeunes-Emploi se trouve à la limite entre les deux.

Suite à la décision de M. Joseph Deiss de n'autoriser l'**extension de 400 à 520 jours des indemnités de chômage** que pour les deux districts du Locle et de la Chaux-de-Fonds, la question est posée de savoir si cette décision n'est pas de nature à inciter les chômeurs à déplacer leurs papiers vers ces deux districts. En réponse, il est indiqué qu'aucun élément ne permet aujourd'hui de confirmer cette hypothèse.

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

### **2.2.5.1. Généralités**

Dans le cadre de son examen de la gestion du département, la sous-commission s'est penchée sur les secteurs d'activités suivants:

#### **13 novembre 2003 (toute la journée)**

- Haute école pédagogique (HEP)
- Haute école neuchâteloise (HEN)

#### **9 décembre 2003 (après-midi)**

- Politique culturelle et mécénat
- Archives de l'Etat de Neuchâtel
- Haute Ecole de Musique (HEM) et ECOPARC
- Université (sciences économiques)

#### **15 janvier 2004 (matin)**

- Mandats de gestion de l'Etat (CPLN, LJP, CIFOM)
- Cantonalisation du secondaire II
- Université (convention avec l'EPFL/crédits d'équipement)

Le chef du DIPAC et le secrétaire général ont participé à toutes les séances précitées.

### **2.2.5.2. Examen de détail**

#### ***Haute école pédagogique (HEP)***

En plus de ses partenaires usuels, la sous-commission a entendu sur ce sujet le chef du service de la formation universitaire et l'un de ses adjoints, ainsi que le secrétaire général de la HEP.

#### ***Généralités***

*La sous-commission a accordé cette année une attention particulière à la HEP. Elle est consciente du défi qu'a constitué la réorganisation complète du système de formation des*

*enseignants, dans des délais extrêmement brefs et en mariant les cultures et traditions des écoles normales de trois cantons. Elle a néanmoins tenu à souligner que les échos de ces réformes parvenus jusqu'à elle s'avéraient plutôt négatifs et que l'évolution des dépenses apparaissait fort préoccupante (comptes 2001: 8,4 millions de francs; budget 2004: 12,1 millions; planification de l'ensemble des cantons suisses: 338 millions en 2003 et 424 millions en 2007).*

*Les principales options structurelles et pédagogiques sont prises au niveau intercantonal (CDIP). Le moins qu'on puisse dire, c'est que les préoccupations d'ordre budgétaire des cantons, dans un domaine où les subventions fédérales sont inexistantes, n'ont pas une forte incidence sur les décisions de la CDIP. Il serait temps que les politiques calment quelque peu les ardeurs de leurs spécialistes – fédéraux, intercantonaux et cantonaux –, plutôt enclins au perfectionnisme et à un alignement pas toujours raisonnable sur le système HES. A cet égard, on relèvera que des accords d'équivalence ont été conclus avec l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche pour la reconnaissance réciproque des études HES (N.B. La France ne connaît pas les HES), mais que rien de tel n'a été concrétisé pour les HEP; la reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement n'est guère avancée avec les pays voisins de la Suisse, les différences de formation étant trop marquées (cf. rapport du Secrétaire général CDIP, du 2 octobre 2003, pp. 11 et 12). Et dire que l'eurocompatibilité était l'un des plus puissants moteurs de la réforme en Suisse...*

### **Organisation et effectifs**

La HEP est actuellement organisée sur trois sites (La Chaux-de-Fonds – Bienne – Porrentruy), ce qui ne facilite évidemment pas l'esprit d'établissement et la coordination. La mission confiée à la HEP englobe quatre domaines:

- formation initiale des enseignant(e)s de l'école enfantine et de l'école primaire (plate-forme 1/PF 1);
- formation initiale des enseignant(e)s des écoles secondaires 1 et 2 (plate-forme 2/PF 2);
- formation continue du personnel enseignant (plate-forme 3/PF 3);
- conduite des travaux de recherche et mise à disposition des ressources documentaires et multimédias (plate-forme 4/PF 4).

A fin 2003, la HEP-BEJUNE comptait 504 étudiants (337 pour les 3 ans de la PF 1, 109 pour la PF 2 et 58 pour les formateurs de la PF 3). Ces effectifs étaient excédentaires pour la PF 1 et plutôt insuffisants pour l'enseignement secondaire.

Selon le chef du DIPAC, un regroupement s'imposait aux trois cantons de l'Arc jurassien pour des raisons de "masse critique" (dans ce terme consacré au niveau fédéral, la "masse" représente les étudiants...), mais, si c'était à refaire, on rechercherait plutôt une solution romande: dans la HEP-BEJUNE, les titres sont les mêmes, mais on a davantage une juxtaposition de structures qu'une véritable fédération. Le comité stratégique penche en faveur d'un resserrement du dispositif, idéalement même pour une HEP sur un site, avec un seul "patron".

Un rapport commandé à la HEP par le comité stratégique vient d'être diffusé (daté du 30 octobre 2003). Il vise notamment à la réorganisation des plate-formes et au renforcement de la recherche et a suscité passablement de remous au sein de la HEP neuchâteloise. Parmi les propositions critiquées figuraient la concentration à Bienne de l'ensemble de la PF 2 (N.B. La PF 2 du site neuchâtelois vient d'être installée dans le bâtiment de Beauregard à La Chaux-de-Fonds, après d'importants travaux de rénovation) et la création à Porrentruy d'une PF 5 centrée sur la recherche.

*La sous-commission partage le souci du comité stratégique de concentrer des structures très éclatées. Elle s'étonne néanmoins que l'on envisage des transferts, alors que l'on vient d'effectuer d'importants investissements à La Chaux-de-Fonds, ce qui dénote pour le moins un manque initial de vues prospectives! Quant à la concentration de la recherche à Porrentruy, elle ne devrait pas faciliter la collaboration, fort souhaitable, avec l'Université de Neuchâtel!*

Selon le chef du DIPAC, le rapport mis en consultation ne constitue qu'une base de discussion pour le comité stratégique, qui ne prendra ses décisions qu'au premier trimestre 2004.

## Aspects pédagogiques

Les **nouvelles orientations** pédagogiques de la HEP sont loin de faire l'unanimité. Elles découlent cependant en bonne partie des décisions de la CDIP inscrivant ces études dans la formation professionnelle tertiaire, ce qui implique que la HEP ne s'investit pas au niveau des savoirs (supposés acquis au niveau secondaire), mais à celui des méthodes de transmission de ces savoirs dans une société où le rôle de l'enseignant devient de plus en plus complexe. L'un des sous-commissaires en tire la conclusion que, "dans la nouvelle HEP, ce sont les psychopédagogues qui ont gagné...". Ce débat agite aussi les autres HEP.

Le nouveau système, organisé notamment sur la base de **modules**, implique beaucoup moins d'heures d'enseignement pour les professeurs (env. 20%) et plus d'encadrement des étudiants, de recherche, de gestion pédagogique.

Quant aux **stages**, ils sont souvent jugés trop courts, surtout pour la PF 1 (4 stages de 2 semaines, selon les recommandations de la CDIP); en revanche, les étudiants de la PF 2 sont davantage "sur le terrain", principalement en 2<sup>e</sup> année (60% de pratique). La question de la durée des stages a été remise à l'ordre du jour du groupe de pilotage chargé de suivre l'évolution de la HEP. *La sous-commission en prend note avec satisfaction.*

Les **formateurs en établissement** (FEE) sont censés accueillir et former un ou des stagiaires (10 semaines par an en PF 1 et 72 périodes en PF 2). Ils bénéficient d'une formation spécifique (facultative et organisée en dehors du temps scolaire), portant notamment sur la préparation, la conduite et l'évaluation du stage. Ils reçoivent soit une décharge d'une heure hebdomadaire (sur la base des minima ci-dessus), soit une indemnité (350 francs par semaine de stage en PF 1, 25 francs par période en PF 2). Du fait du système modulaire, il n'est guère concevable que l'étudiant puisse assumer lui-même l'heure de décharge de son FEE.

*Le problème des **remplacements** reste néanmoins posé de manière plus générale (manque de remplaçants qualifiés, aspects financiers à la fois pour l'Etat et les étudiants). La sous-commission prie instamment le chef du DIPAC et le comité stratégique de trouver une solution avec la HEP sur la base du postulat accepté le 25 juin par le Grand Conseil neuchâtelois (03.135 "Pour des remplacements de qualité dans les écoles enfantines, primaires et secondaires") et ce même s'il est notoire que ce pas en arrière ne plaît guère aux responsables de la HEP.*

La sous-commission s'est également penchée sur les conséquences tirées au niveau de la HEP des mauvais résultats en **lecture** obtenus par les élèves romands dans le cadre de **l'enquête PISA**. Selon les informations reçues, en 3<sup>e</sup> année de formation, pour les étudiants qui ont choisi l'orientation – 2 + 2, 2,5 crédits de formation sont destinés au français (dont 1,5 à la lecture) sur 21 crédits attribués à l'ensemble des didactiques. Pour la lecture, cela représente une soixantaine d'heures de travail pour l'étudiant dont 18 sous forme de cours. *S'il s'agit vraiment là de l'essentiel de la didactique "lecture" enseignée en 3 ans dans un domaine prioritaire pour les enfants de 4 à 8 ans et où un rattrapage s'est révélé nécessaire, la sous-commission manifeste un certain étonnement, même si elle admet ne pas avoir connaissance de la globalité du programme et qu'elle n'ignore pas que des efforts sont aussi faits par la HEP au niveau de la formation continue.*

## Recherche

Aux yeux de la CDIP, la tertiarisation de la formation des enseignants implique nécessairement que la HEP conduise des tâches de recherche de manière à améliorer la qualité de la formation et assume des mandats confiés à l'institution par des "clients". Ce principe constitue un "copié-collé" du système valable pour les HES, avec toutefois une différence importante: pour les écoles d'ingénieurs et les HEG, la recherche est en partie, voire totalement, financée par les milieux économiques, alors que, pour les HEP (comme d'ailleurs pour les hautes écoles de soins infirmiers et les hautes écoles d'études sociales), les "clients" sont par vocation des institutions publiques et les coûts de la recherche incombent à l'Etat...

A l'heure où le comité stratégique de la HEP pèse les avantages et inconvénients de la création d'une PF 5 entièrement consacrée à la recherche, la sous-commission tient à rappeler que la recherche pédagogique constitue déjà une "nébuleuse" aux nombreuses ramifications, toutes à charge de l'Etat:

- recherche, au demeurant fort modeste (quelques unités de travail + mandats ponctuels), au niveau des trois DIPAC des cantons BEJUNE;

- cellule englobant 3-4 équivalents-plein temps au sein de la PF 4 de la HEP-BEJUNE (recherche appliquant les concepts théoriques des Unis);
- Institut romand de recherche et de documentation pédagogiques qui vise à regrouper toutes les forces présentes autour de "projets innovants" (recherche appliquée et fondamentale/travail actuel: évaluation de matériel pédagogique, coordination des enquêtes PISA);
- sciences de l'éducation à la Faculté des lettres de l'Université de Neuchâtel (approche essentiellement théorique).

Les dépenses actuelles pour la recherche menée par l'IRDP sont incluses dans les 520.000 francs (budget 2004) que le canton verse à la CIIP au prorata du nombre d'habitants; quant à la cellule de recherches à la HEP, elle entraîne des coûts de l'ordre de 640.000 francs (N.B. A répartir entre trois cantons), mais elle est appelée à se développer; les dépenses de l'Université pour la recherche en sciences de l'éducation ne sont pas chiffrées, mais elles ne sont pas négligeables.

*Dans ce contexte général, la sous-commission salue la volonté du comité stratégique d'obtenir de la direction HEP un concept général de la recherche, mais elle n'estimerait pas satisfaisante une solution qui ne coordonnerait que la recherche des trois DIPAC et de la HEP-BEJUNE. L'Université et l'IRDP doivent absolument être inclus dans la réflexion et dans une claire répartition des tâches. L'hypothèse d'un mandat de la HEP à l'Université pour tout ou partie de la recherche ne doit pas non plus être exclue à l'heure où l'une des deux chaires en sciences de l'éducation est vacante à la suite d'une démission.*

*Cet appel à la recherche de synergies entre institutions et ce refus des "doublons" ne constituent évidemment pas une sous-estimation des besoins réels des DIPAC en statistiques scolaires, etc.*

### Réforme de Bologne

Lancée au niveau européen et signée par la Suisse, la réforme de Bologne vise notamment à favoriser la mobilité des universitaires par la reconnaissance réciproque des études et des diplômes; les comparaisons internationales seront facilitées par la généralisation du système des "bachelors" (3 ans) et des "masters" (+ 2 ans). Cette réforme est introduite au "pas de charge" par les universités suisses, mais les autorités fédérales postulent également sa systématisation au niveau HES/HEP, ce qui pourrait entraîner une sensible augmentation de la durée des études. La sous-commission a souhaité savoir quel était l'état des réflexions à ce sujet.

Les décisions définitives n'ont pas encore été prises par la CUSO, mais les propositions suivantes lui seront soumises concernant les titres professionnels délivrés par les HEP:

- instituteurs (- 2 + 6): "bachelor" HEP,
- professeurs du secondaire I (+ 7 à + 9): "bachelor" (voire "master") universitaire + HEP (2 ans),
- professeurs du secondaire II: "master" universitaire + HEP (2 ans, peut-être 1).

*Pour les "masters" HEP, des collaborations seront probablement recherchées avec d'autres HEP formant des maîtres secondaires. Là aussi une réflexion commune avec l'Université serait souhaitable aux yeux de la sous-commission. Il convient par ailleurs d'éviter que la formation de professeur du niveau secondaire exige un minimum de sept ans d'études universitaires. Ce serait programmer la pénurie.*

### Aspects financiers

Ils ont été présentés de manière exhaustive dans la réponse du Conseil d'Etat à la **question Baudoin** (03.344, Coûts de la Haute école pédagogique). Le gouvernement y mentionne également les nouvelles contraintes posées par la CDIP aux responsables des HEP.

Sur le plan comptable, la transparence n'est pas idéale dans la mesure où la HEP apparaît sous trois **comptes**:

- 351670, contribution à la HEP-BEJUNE (50% des coûts des activités menées au profit des trois cantons; 100% de la formation continue dispensée à 2000 maîtres neuchâtelois);
- 351800, dédommagements aux cantons (équipement et entretien du site neuchâtelois de la HEP, indemnités versées aux FEE du LJP et aux mentors);

– 451630, contribution HEP-BEJUNE (forfait HEP pour les locations).

On se console en se rappelant qu'avant la HEP les institutions de formation cantonale apparaissaient sous sept chapitres différents...

La sous-commission s'est par ailleurs inquiétée des incidences financières de la future **harmonisation des salaires**, sachant qu'il existe actuellement six statuts du personnel différents!

En fin de carrière, les salaires bernois sont 15% plus élevés que ceux des enseignants neuchâtelois; en revanche, en début d'activité, la progression des salaires est plus rapide à Neuchâtel qu'à Berne. L'harmonisation sera dès lors un peu moins problématique qu'initialement prévu. Elle interviendra après l'uniformisation des statuts.

*La sous-commission s'est par ailleurs étonnée que l'on verse à la HEP une contribution basée sur un  **salaire moyen**  BEJUNE et non sur les salaires réels neuchâtelois (inférieurs aux bernois et jurassiens), même si, dans la pratique, la différence est rétrocédée à Neuchâtel (217.000 francs en 2002).*

Interrogé sur les **mesures d'économie** prises jusqu'ici à la HEP, le chef du DIPAC a mentionné des réductions de l'ordre de 800.000 francs sur un budget de 24,8 millions de francs; elles portaient essentiellement sur la formation continue, l'informatique et le mobilier. A moyen terme, on envisage certaines économies au niveau de la direction (structures simplifiées, moins de séances, etc.), de la PF 2 (moins d'enseignants) et des médiathèques et bibliothèques (centralisation du travail technique, mais maintien d'un lieu de rencontres sur chaque site). En revanche, l'harmonisation des salaires entraînera une augmentation des coûts.

### Conclusions

*La sous-commission continuera à suivre d'un œil attentif l'évolution de la HEP, tout particulièrement au niveau des structures et de la recherche. Elle restera aussi à l'écoute des acteurs et des utilisateurs de l'institution, en espérant que les insatisfactions qui se manifestent actuellement au sein même de la HEP appartiendront bientôt au passé.*

*Cela dit, elle n'est pas vraiment convaincue, malgré l'importance des efforts consentis, que la qualité de la formation se soit vraiment améliorée depuis la création de la HEP.*

### Haute école neuchâteloise (HEN)

En plus du chef du DIPAC et du secrétaire général, la sous-commission a entendu au sujet de la HEN le chef du service de la formation professionnelle, le responsable financier HEN, les directeurs de l'EICN et de la HEG, la directrice de la HESI et la doyenne de la filière conservation-restauration de la HEAA.

### Généralités

La sous-commission a bénéficié d'une importante documentation et de diverses informations orales sur le passage de la HEN à la Haute Ecole Arc. Nous n'y reviendrons pas ici, tous les députés ayant reçu un volumineux rapport y relatif (04.006. Formation professionnelle – Haute Ecole Arc) pour la session de janvier 2004.

*Dans la perspective de la nouvelle structure, la sous-commission tient néanmoins à exprimer sa préoccupation pour l'importance des coûts liés à la direction générale (3,1 millions de francs englobant certes aussi le service informatique, mais pas les charges d'infrastructures) qui s'ajoutent aux coûts administratifs cantonaux (DIPAC) et surtout à ceux de la HES-SO/S2. La mise en réseau des divers établissements HES romands comporte certes un potentiel de rationalisations et de collaborations, mais elle additionne aussi les lourdeurs administratives...*

Notons par ailleurs que la gestion comptable de la HEN avait fait l'objet d'assez fortes critiques de la part du service de l'inspection des finances au cours de ces dernières années, notamment en ce qui concerne la comptabilisation de la recherche à l'Ecole d'ingénieurs et l'engagement de personnel à la HEG. Selon le responsable financier HEN, grâce à l'apport d'un adjoint, il lui est désormais possible de suivre de plus près les flux financiers et l'engagement de personnel n'est plus possible sans couverture financière. Le comité directeur a également été sensibilisé à l'ensemble de ces problèmes qui devront toutefois s'inscrire prochainement dans une perspective

BEJUNE ou plutôt ARC. N.B. A posteriori, l'examen des comptes 2003 a néanmoins montré que les dysfonctionnements n'appartenaient pas tous au passé...

### *Ecole d'ingénieurs (EI)*

Le nombre des étudiants (428 au 15 novembre 2003, dont 245 au Locle) croît régulièrement, mais il est encore assez loin d'atteindre l'optimum de 500 étudiants au Locle, à Saint-Imier et à Porrentruy qui assureraient l'équilibre financier.

Les résultats de la première "**revue des pairs**" (2001) avaient mis en évidence certains problèmes d'effectifs, ainsi que diverses faiblesses de la filière "génie mécanique". Il ressort de la deuxième analyse des experts que les défauts ont pu être corrigés, que ladite filière frise désormais l'excellence et que ses effectifs ont nettement progressé. Il a aussi fallu renoncer à certaines orientations (6 sur 15) en fin d'études qui ne concernaient parfois que quelques étudiants, aussi bien au Locle qu'à Saint-Imier.

La **fusion des deux écoles d'ingénieurs** de l'Arc jurassien vient d'être reconnue par la Confédération. Dès l'automne 2004, tous les degrés seront coordonnés entre Le Locle et Saint-Imier. La "bénédiction" fédérale à cette union écarte tout souci d'effectifs dans la mesure où la masse critique est désormais nettement dépassée, même si l'attractivité des EI d'Yverdon et de Bienne constitue une forte concurrence pour les établissements du Haut aux yeux des étudiants du Littoral.

Les **avantages financiers** de la fusion ne sont guère perceptibles (on gagne un poste ici ou là); ils sont en bonne partie annulés par les coûts des nouveaux outils de gestion.

L'augmentation des effectifs résulte en partie d'un renforcement du **marketing** s'adressant aux étudiants potentiels; cela entraîne des coûts non négligeables, mais cette information est en partie coordonnée par la HES-SO, notamment lorsqu'elle est effectuée dans des foires et expositions industrielles. Les spécificités des écoles de l'Arc jurassien commencent à être mieux connues, de même que les conditions de logement favorables; le changement de nom constituera peut-être un certain handicap à court terme.

La **recherche** est en grande partie financée par des ressources externes: 4 à 5 millions de francs par an dont 2 millions pour des mandats d'entreprises privées et le solde par la CTI et la réserve stratégique de la HES-SO. Les perspectives pour de tels mandats restent bonnes et, lorsque certaines limites sont dépassées (ex.: importante production de pièces), cela peut déboucher sur la création d'une entreprise autonome. Dans ce contexte, **Neode** constituera un sérieux avantage pour la région; même si les prix de location (250 francs/m<sup>2</sup>) ne seront pas particulièrement bas, certaines activités seront décentralisées sur le site et réduiront les problèmes de locaux de l'EI au Locle. L'achat de matériel prévu (rapport 04.010) concernera aussi bien l'enseignement que la recherche.

La **collaboration transfrontalière** est plutôt rare au niveau des mandats industriels, un peu plus étroite avec certaines écoles de Franche-Comté (Besançon et Montbéliard); des conventions entre établissements sont actuellement à l'étude.

L'introduction du **système de Bologne** ("bachelors" et "masters" de respectivement 3 et 2 ans) est prévue pour les HES à l'horizon 2006. Diverses réformes (ex.: modularisation, crédits ECTS) sont toutefois déjà introduites. Il existe encore un certain flou sur les exigences exactes de la CUSO en matière de "bachelor" et de "master". L'actuelle formation d'ingénieurs se fait sur 17 semaines par semestre et non 14 (Bologne); le futur "bachelor" sera dès lors moins complet que l'actuel diplôme d'ingénieur. On estime que 20% à 40% des étudiants poursuivront leurs études au niveau du "master".

### *Haute école de gestion (HEG)*

Pour la formation de base, on enregistre une certaine stabilisation des **effectifs** (287 étudiants à Neuchâtel et à Delémont au 15 novembre 2003). On compte par ailleurs 140 étudiants qui accomplissent un post-grade.

La "**revue des pairs**" avait mis en évidence certaines lacunes dans le cadre de la filière "économie d'entreprises", notamment au niveau de la recherche. Le deuxième rapport d'experts classe désormais cette filière parmi les meilleures de Suisse, ce qui a évidemment impliqué

l'engagement d'enseignants supplémentaires pour la recherche, avec les conséquences financières négatives relevées lors des comptes 2002 et qui influencent encore les comptes 2003.

La **recherche** est soutenue financièrement par la HES-SO et ponctuellement par le CTI; la HEG compte également quelques mandats privés. Pour 2003, le volume des travaux est de l'ordre de 2,5 millions de francs. Parmi les objets de ces recherches, mentionnons notamment le télétravail. Une collaboration structurelle avec **Neode** portera sur l'évaluation économique des projets. Ce sera peut-être le point de départ d'une "start up" axée sur l'analyse de projets. D'autres collaborations sont envisagées au sein de la HE-ARC, notamment pour ce qui concerne les transferts de technologie.

Dans l'hypothèse d'une restructuration des sciences économiques à l'Université de Neuchâtel et d'une éventuelle renonciation à **IIRER** dans ce cadre, cet institut serait de nature à intéresser la HEG.

Le problème de la **publication** des travaux des HES n'a longtemps pas été prioritaire; la HEG, comme d'ailleurs la HES-SO, y porte désormais beaucoup plus d'attention, de manière à mieux valoriser les recherches effectuées.

Dans la perspective de **Bologne**, la HEG introduit actuellement la modularisation de ses filières. Il n'est pas question pour l'instant d'introduire des masters à Neuchâtel.

Le problème des **locaux** se pose avec toujours plus d'acuité à la HEG, ce qui la rend fortement dépendante du projet de construction d'un bâtiment commun avec le Conservatoire neuchâtelois à la gare de Neuchâtel (projet ECOPARC).

#### *Haute école de soins infirmiers (HESI)*

La HESI totalise **107 élèves** au 15 novembre 2003. La rentrée 2003 a été exceptionnelle à Neuchâtel (38 élèves de 1<sup>re</sup> année): le recul des effectifs a entraîné la renonciation à l'ouverture d'une nouvelle classe HES à Saint-Imier (seulement 5 inscriptions, 3 élèves transférés à Neuchâtel, 2 à Delémont).

Les **programmes** avaient déjà été coordonnés au niveau BEJUNE lorsque la HES/S2 a vu le jour. Il y a collaboration étroite et enseignement en partie commun entre les trois sites.

Les places de **stages** peuvent être choisies dans l'ensemble de l'espace BEJUNE, mais il sera difficile d'en trouver pour autant d'étudiants... Les praticiens formateurs n'ont pas encore été formés (20 jours de formation sur 2 ans) et il en faudrait 60! Or, il y a déjà une pénurie de personnel. Notons que c'est désormais le fonds de formation pratique de la HES/S2 qui paie les salaires des praticiens formateurs pour leurs prestations de formation.

Les diplômés (CFC) du **Centre Pierre-Coullery** doivent encore accomplir une année de formation complémentaire pour obtenir la maturité professionnelle. Il est difficile d'estimer la proportion de ces étudiants qui poursuivra sa formation à la HESI.

La **recherche** à la HESI reste encore très embryonnaire, malgré les efforts de la HES/S2. *Cela ne paraît pas prioritaire aux yeux de la sous-commission.*

#### *Haute école d'arts appliqués (HEAA)*

L'école totalise **48 élèves**, 27 en design et 21 en conservation-restauration. La dernière rentrée a été plus modeste que la précédente.

L'avenir de l'école dépend des décisions du Conseil fédéral. Au niveau qualitatif, la "**revue des pairs**" a donné des résultats favorables (même pour la filière "design industriel", la plus menacée). Les filières HEAA, de par leur spécificité, ne sont en principe pas soumises aux mêmes critères de "masse critique" que les autres HES.

La **formation minimale** pour entrer à la HEAA est celle d'une maturité professionnelle ou gymnasiale, mais plusieurs étudiants ont fréquenté l'université.

La **filière conservation-restauration** suscite un vif intérêt, mais les perspectives professionnelles sont plutôt défavorables en cette période de fortes restrictions des dépenses publiques; l'HEAA tient compte de ce facteur en n'acceptant que 6 étudiants par année.

Dans la perspective de **Bologne**, l'actuel diplôme correspond plutôt à un "master" de véritable restaurateur; le "bachelor" irait plutôt à un généraliste-technicien en restauration.

Quant à la **recherche appliquée**, elle n'a jusqu'ici guère été développée à la HEAA.

### **Politique culturelle**

Pour cette séance consacrée à la politique culturelle de l'Etat, le chef du DIPAC était accompagné du secrétaire général, du chef du service des affaires culturelles et du chef du service des archives et de son adjoint.

#### *Généralités*

La politique culturelle représente **1,44% (= 21,7 millions de francs) des dépenses de l'Etat**, ce qui est inférieur à la moyenne suisse. Dans ce cadre, le soutien à la création contemporaine correspond à 0,33% du budget de l'Etat.

Quant au service des affaires culturelles, il compte 2,5 personnes et le chef de service participe à une quarantaine de commissions et groupes de travail.

La mission culturelle de l'Etat est avant tout subsidiaire et implique une étroite collaboration avec les villes et avec les principales institutions culturelles. Elle englobe aussi la protection du patrimoine.

Le **soutien à la création** peut prendre notamment la forme de contrats de confiance s'étendant sur 2-3 ans. Un premier accord a été passé avec les villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, le TPR et la Compagnie du Théâtre du Passage, le syndicat intercommunal du Théâtre du Passage, un autre avec l'Opéra décentralisé pour les Jardins musicaux.

La **collaboration romande** s'est développée au niveau des spectacles et des concerts. Les liens avec les **écoles** sont en revanche plus difficiles à établir, si ce n'est pour des actions plus ciblées (ex.: rencontre avec un artiste). Au niveau HES, le service des affaires culturelles a peu de contacts avec la HEAA, bien davantage avec la Haute école de théâtre.

Il n'y a pas de véritable politique cantonale en matière de **musées**, ceux-ci relevant essentiellement des villes, de fondations ou d'associations. Dans ce secteur, l'Etat n'est propriétaire que du Laténium et du Château de Colombier (toiles peintes et musée militaire), il conseille les musées régionaux (ex.: soutien pour les inventaires des collections). La reprise par l'Etat de certaines charges des musées d'horlogerie n'est pas d'actualité, même s'il existe une certaine collaboration scientifique entre le MIH et l'Université. En ce qui concerne les visites scolaires, le Laténium est plus didactique que le MIH et il rencontre un assez grand succès auprès des enseignants et de leurs élèves. La suggestion d'un commissaire visant à recourir davantage à des guides bénévoles pour accueillir de tels groupes et à faire ainsi certaines économies ne suscite pas un enthousiasme débordant (les bénévoles ne seraient pas toujours très performants, ce qui pourrait nuire à l'image du musée).

La **loi sur la culture** est en cours de révision et un avant-projet a été soumis à de larges milieux culturels. Parmi les thèmes mis en exergue dans ce contexte, citons la sensibilisation des élèves et du corps enseignant à la culture, les bourses et prix, le soutien aux régions non urbaines, la prise en compte du bénévolat dans le cadre des demandes de subventions, les mesures fiscales en faveur du mécénat, etc. Ce projet de loi ne devrait en principe pas entraîner de dépenses supplémentaires; le planning actuel prévoit qu'il soit soumis au Grand Conseil en 2004.

Le **bulletin du DIPAC** de novembre 2003 (N° 61) constitue un excellent document de référence présentant les divers aspects de la politique culturelle de notre canton.

#### *Mécénat*

*La sous-commission s'est particulièrement intéressée à cette problématique, l'un de ses membres considérant le mécénat comme une alternative partielle aux subventions culturelles de l'Etat et le débat étant par ailleurs déjà lancé en faveur d'une forte augmentation du montant des dons fiscalement déductible.*

Les commissaires ont notamment pris connaissance d'une **étude** sur le soutien des entreprises neuchâtelaises à la culture (Pascale Gazareth: "Donner un peu, beaucoup, passionnément", octobre 2000), basée sur les réponses à 720 questionnaires envoyés aux membres de la CNCI (taux de réponse: 21%, soit 147 entreprises). Les conclusions étaient notamment les suivantes:

*"Avec plus de 6 millions de francs attribués en 5 ans, le soutien des entreprises neuchâtelaises à la culture n'est de loin pas négligeable. Il ressort néanmoins que cette somme provient principalement de quelques grandes entreprises très actives dans ce domaine. De fait, la grande masse des entreprises du canton – des PME implantées depuis moins de 15 ans – n'intervient pas en faveur de la culture ou alors au travers de montants situés autour de quelques centaines, voire quelques milliers de francs par année. De plus, celles qui pratiquent le mécénat et le sponsoring privilégient le sport par rapport à la culture ou à d'autres activités. Quand sponsoring culturel il y a, c'est principalement en faveur des "sociétés locales" (amateurs pour la plupart) (...) et des formes d'art les plus légitimes et répandues (musique, patrimoine, théâtre), dans une perspective d'ancrage de l'entreprise et de ses dirigeants dans le contexte local. Cet ancrage procède en priorité de la connaissance des acteurs culturels locaux."* (op. cit. p. 40).

*La sous-commission a également souhaité savoir quelles étaient les sommes prises en compte par le fisc dans le cadre des déductions fiscales pour dons des personnes morales et physiques, comment elles se répartissaient entre institutions bénéficiaires neuchâtelaises et externes au canton et par domaine d'activités (culture, sport, humanitaire).*

Actuellement, les taux appliqués au niveau cantonal s'élèvent à 1% du revenu net pour les personnes physiques et à 10% du bénéfice net pour les personnes morales (LCdir du 21 mars 2000); le contre-projet à l'initiative fiscale de la CNCI, s'il est accepté par le peuple à fin mars 2004, portera à 5% le taux de déduction pour les personnes physiques. Au niveau fédéral (IFD), un taux de 10% s'applique aussi bien aux personnes physiques que morales.

Selon des informations obtenues du DFAS et concernant les taxations 2001 et 2002, seuls 2% des contribuables revendiquent une telle déduction et les deux tiers d'entre eux n'atteignent pas le maximum autorisé de 1% de leur revenu net. Le coût fiscal de ces déductions représente un manque à gagner de l'ordre de 250.000 francs par an au niveau cantonal. Selon l'expérience des experts du service des contributions, une large majorité des dons bénéficie à des institutions humanitaires.

*La sous-commission s'est également intéressée à l'apport effectif du mécénat pour les dix principales institutions culturelles du canton. Elle n'a obtenu que des résultats très partiels, la plupart de ces institutions ne comptabilisant pas ces recettes de manière séparée. Pour le Bibliobus neuchâtelois, le TPR, le Centre culturel neuchâtelois, on ne cite guère que les cotisations des membres (20 à 30.000 francs par an); pour les Jardins musicaux, les mécènes privés représentent un apport de 20 à 30.000 francs. Pour le Théâtre du Passage, les contributions de fondations et de divers partenaires sont de l'ordre de 300 à 400.000 francs, mais 60% à 70% des dépenses sont couverts par les spectateurs.*

De manière générale, le soutien privé semble en très nette diminution; il est généralement lié à un projet et limité dans le temps. La déduction de 1% des revenus introduite dans la loi sur les contributions directes de 2000 n'a guère eu d'incidence sur les dons aux institutions culturelles neuchâtelaises.

L'un des commissaires souhaiterait que tout achat d'œuvre culturelle puisse être déduit fiscalement. Les autres participants à la séance trouvent cette idée irréaliste et injuste dans la mesure où l'œuvre achetée resterait la propriété de l'acheteur.

*La majorité de la sous-commission ne croit pas que le fruit du mécénat découlant d'allègements fiscaux soit tel qu'il compense les pertes fiscales ainsi provoquées. Même la déduction fiscale fédérale de 10% ne paraît guère incitative. Le mécénat dépend davantage de la conjoncture économique et des relations personnelles que de la fiscalité.*

*La sous-commission prend note du fait que le DFAS et le DEP étudient également comment promouvoir le mécénat.*

### **Evénement culturel majeur**

Tourisme neuchâtelois et le Conseil d'Etat rêvent d'un événement culturel ou sportif majeur à même de dynamiser l'image de notre canton. Cela reste pour le moment une idée et le manque d'argent ne facilite par les choses. Même Lucerne ne parvient pas à "rentabiliser" ses

événements culturels. Le canton aurait pu organiser un festival "clés en mains", mais il aurait été entièrement importé (culture bulgare).

### *Archives de l'Etat*

Le **service** compte 6 personnes (déjà 3 en... 1923!) et dispose d'un budget de 900.000 francs. Il assume aussi certains mandats (ex.: archives de l'ancienne Ecole d'agriculture, de Pizzera, etc.).

Le problème délicat de l'**archivage électronique** (films, vidéos, matériel iconographique) est traité en étroite collaboration avec le Département audiovisuel de la bibliothèque de la ville de La Chaux-de-Fonds (DAV). Le microfilm apparaît comme le support le plus sûr à côté du papier; il remplace déjà l'équivalent de 10 km linéaires aux archives de l'Etat... Les **communes** disposent de documents anciens souvent précieux, mais n'ont guère de moyens pour les microfilmer et les entreposer dans des locaux adéquats; elles sont autonomes en la matière, mais bénéficient de conseils du service.

Le **classement** des dossiers de l'administration cantonale constitue une tâche importante, difficile à maîtriser en raison de certains à-coups et du manque de place. Par exemple, la correspondance relative au chômage doit être conservée pendant 10 ans à des fins juridiques, puis pour son seul intérêt historique. Pour des raisons de personnel, on renonce alors à un tri et on conserve toute la correspondance d'une année sur 10...

Le service assure également certaines **recherches** (ex.: réfugiés dans le canton avant et pendant la 2<sup>e</sup> guerre mondiale, futur guide des archives Berlin-Neuchâtel pendant la période prussienne, 1707-1848) et quelques activités pédagogiques.

Près de 500 **personnes** sont accueillies, ce qui correspond à 2000 visites, mais le service répond aussi à de nombreuses demandes téléphoniques ou par e-mail. Il déploie ainsi une importante activité de conseil et "canalise" les recherches. En principe, ce soutien n'est pas gratuit, sauf pour les étudiants; le tarif appliqué s'élève à 40 francs/heure, à moins que la recherche ne soit "outsourcée". Le service des archives ne bénéficie d'aucun mécénat, sa tâche étant clairement perçue comme relevant de l'Etat.

### *Haute école de musique (HEM) et ECOPARC*

Les discussions actuelles ne portent plus sur le rattachement du Conservatoire neuchâtelois (Neuchâtel + La Chaux-de-Fonds) à une HEM Mittelland (BE/FR/NE/JU), mais bien à une **HEM de Suisse romande**. Celle-ci s'adresse uniquement aux élèves professionnels (172 sur 2400 dans notre canton).

Neuchâtel vise la HEMSR notamment pour trois raisons:

- les formations "écoles supérieures" (ES) seront fortement dévalorisées par rapport à celles de niveau HES, en raison notamment de la forte concurrence sur le "marché du travail musical";
- la "masse critique" dans le secteur HEM a été fixée à 250 à 300 élèves par la CDIP; or, Neuchâtel ne peut l'atteindre qu'en additionnant ses élèves professionnels à ceux des autres conservatoires de Suisse romande;
- la formation HEM est facturée à 24.000 francs par élève par an aux cantons concernés; ce tarif serait appliqué aux Neuchâtelois étudiant à Lausanne ou à Genève, mais pas aux externes formés à Neuchâtel si notre conservatoire n'est pas reconnu HEM (manco: 1 million de franc/an).

Le DIPAC souhaite assurer au sein du Conservatoire neuchâtelois **trois filières d'enseignement** sur cinq:

- filière I (enseignement instrumental et vocal); regroupe actuellement 95 élèves;
- filière II (interprétation, différents domaines), 57 élèves; cette formation est en partie commune, en partie par domaine (concert: 52 élèves; musique de chambre: 4 élèves; accompagnement: 1 élève; orchestre: aucun élève cette année);
- filière V (enseignement de la théorie musicale), 9 élèves.

S'ajoute aujourd'hui à ces trois filières un cycle post-grade (perfectionnement instrumental ou vocal): 11 élèves.

L'ambition des responsables du projet neuchâtelois est d'englober aussi un ou plusieurs "**masters**", seul ce dernier représentant une formation professionnelle aboutie. Cela implique toutefois le passage à un "cursus" de cinq ans.

Alors que la CIIP a donné un préavis favorable sur les principes de la création d'une HEMSR en réseau (20 novembre 2003), malgré une ferme opposition genevoise, la Commission de reconnaissance des diplômes HES cantonaux a donné un **préavis négatif à la requête neuchâteloise** (16 décembre 2003). Cela paraît être le fruit d'une lutte intercantonale, mais aussi d'une concurrence entre CDIP et CIIP; d'autre part, le système financier prévu avantagerait assez nettement Neuchâtel et Fribourg par rapport à Vaud et Genève.

*Au vu notamment de l'importance du Conservatoire neuchâtelois pour la vie culturelle de notre canton, mais aussi des aspects financiers évoqués ci-dessus, la sous-commission se rallie à l'idée d'une adhésion neuchâteloise à la HEMSR; elle prie toutefois le Conseil d'Etat de se pencher sur l'opportunité de maintenir dans le projet des options qui ne sont suivies que par un nombre très réduit d'étudiants, même si elle est consciente du fait que l'enseignement au conservatoire est très fortement individualisé. Le gouvernement doit absolument veiller à éviter une explosion des coûts analogue à celle enregistrée à la HEP.*

En ce qui concerne **ECOPARC**, appelé à accueillir sur un même site la HEG et les élèves professionnels et non professionnels du Conservatoire de musique de Neuchâtel, les négociations se poursuivent avec les CFF au sujet d'un droit de superficie ou d'une acquisition en pleine propriété (ordre de grandeur: 3 millions de francs). Les CFF et une société d'assurances pourraient être intéressés à investir pour la construction d'ECOPARC, mais cela priverait le projet des subventions fédérales... En tenant compte de ces dernières et d'une contribution en hausse des Amis du Conservatoire (1,5 million de francs), les coûts devraient rester inférieurs aux prévisions initiales (36,4 millions de francs). *Un commissaire juge toutefois ce projet peu réaliste au regard des difficultés budgétaires de l'Etat.*

## **Secondaire II**

Etaient présents lors de cette séance les directeurs de l'instruction publique des villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, le chef du service de la formation professionnelle (SFP), le chef du service de la formation universitaire (SFU) et son adjoint, la juriste du département et les directeurs du CPLN, du CIFOM et du Lycée Jean-Piaget (LJP).

### *Généralités*

*La sous-commission souhaitait notamment analyser le fonctionnement des mandats de gestion confiés aux villes, s'informer sur les efforts de rationalisation faits au niveau du secondaire II et "prendre le pouls" des villes et des établissements scolaires au sujet de la future cantonalisation dudit secondaire II.*

### *Mandats de gestion*

Les responsables politiques et scolaires ont tout d'abord présenté les différents secteurs d'activités de leurs établissements qui ne sont pas entièrement soumis aux mandats de gestion, ce qui ne simplifie évidemment pas les choses, malgré les mérites de la comptabilité analytique. Avec respectivement 1700, 2300 et 2670 "apprenants", le LJP, le CIFOM et le CPLN apparaissent évidemment comme des "poids lourds" dans le paysage scolaire neuchâtelois. L'importance des effectifs est même tendanciellement à la hausse du fait du "pic démographique" qui se situe actuellement "à cheval" sur les niveaux secondaires I et II.

La sous-commission s'est ensuite penchée sur les **mandats de gestion** confiés aux trois établissements et au Syndicat intercommunal du Collège du Val-de-Travers. Ces mandats sont rédigés sur un même canevas; pour le CIFOM et le CPLN, ils sont toutefois relativement vagues sur le plan financier en se référant uniquement à la prise en charge par l'Etat du **prix coûtant** des élèves du canton et de la charge résiduelle pour les externes.

La marge de manœuvre des villes pour l'engagement de nouveaux enseignants est limitée par une procédure concertée et des règles en matière de titres requis. En revanche, l'ouverture de classes est élaborée par la direction et le DIPAC en est informé. Quant à la fixation des loyers qui

inquiétait quelque peu la sous-commission (les 900.000 francs payés par le Gymnase cantonal pour des salles louées à la Ville de La Chaux-de-Fonds lui avaient paru à l'époque nettement excessifs), elle s'est avérée "non politique", mais liée aux charges réelles découlant de la comptabilité analytique; le prix au m<sup>2</sup> est donc plus favorable pour les anciens bâtiments. Notons aussi que l'Etat est représenté dans les commissions de construction de nouveaux bâtiments du CPLN ou du CIFOM et que certaines charges administratives de la Ville ne sont pas comptabilisées (ex.: gestion des bâtiments). Quant à la charge résiduelle prise en charge par l'Etat pour les élèves externes, elle constitue la différence entre le prix coûtant et la contribution intercantonale fixée à 5500 ou à 7500 francs selon les filières de formation.

En ce qui concerne la **maturité académique**, on compte 600 à 700 élèves au Lycée Jean-Piaget, 750 à 850 au Lycée Denis-de-Rougemont (LDR) (y compris les 42 à 48 élèves de la filiale du Val-de-Travers) et 650 au Lycée Blaise-Cendrars (LBC) (a englobé la section de maturité de l'ancienne Ecole de commerce).

Une première rationalisation est intervenue au niveau du **choix des options**. Alors que l'offre du LBC est complète, le LDR et le LJP se sont répartis d'une part musique, physique / applications des mathématiques, biologie/chimie (c/o LDR) et d'autre part économie et droit (c/o LJP). Pour ce qui est du Val-de-Travers, certaines disciplines fondamentales (grec, mathématiques 2 et musique) et certaines options spécifiques n'y sont pas offertes; certaines options complémentaires doivent être suivies à Neuchâtel; les enseignants sont interchangeable. Relevons que tous les élèves (45-60) de l'option sport du LDR se rendent à Couvet, mais que le LJP offre la même option à Neuchâtel.

La coordination existe entre les lycées pour la **gestion des faibles effectifs** (en dessous de 18 à 20 élèves pour les options spécifiques et 16 pour les options complémentaires) qui concerne notamment le latin et le grec (4 élèves dans le canton en 1<sup>re</sup> année, 4 en 2<sup>e</sup>). Un groupe de travail cantonal se penche sur cette question. Dans la pratique, certains échanges d'élèves se font entre les lycées de Neuchâtel, des dotations horaires sont parfois réduites au vu du caractère quasi "privé" de certains cours (ex.:grec), des "mini-groupes" sont regroupés horizontalement (même niveau) ou verticalement (niveaux différents), etc. Un renforcement analogue de la collaboration avec le LBC dépendrait toutefois d'une sensible amélioration des transports publics entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel.

Notre canton a souhaité offrir à ses étudiants l'ensemble des options spécifiques et complémentaires prévues pour la nouvelle maturité; ce choix entraîne évidemment des coûts non négligeables.

Pour ce qui est de la **maturité professionnelle** qui rencontre un succès croissant, le CFC doit être complété par une année de formation en école (1400 périodes dont 1000 constituent un tronc commun et 400 sont liées au type de maturité).

Ici aussi, il y a eu une certaine **répartition de tâches** au départ: les effectifs sont suffisants pour assurer les maturités technique et commerciale dans les Montagnes et sur le Littoral; en revanche, les maturités sciences naturelles et artisanat ont été réservées au CPLN et les maturités artistique et santé/social ont été attribuées au CIFOM.

Les rationalisations internes ont par ailleurs été le plus souvent optimisées, impliquant de nombreux regroupements, et le renforcement de la collaboration CIFOM-CPLN se heurte au problème des transports.

Le CPLN, au vu des effectifs restreints, renoncera à la **maturité artisanale** en regroupant ses élèves avec ceux de la maturité sciences naturelles qui donne accès aux mêmes HES. L'économie ne sera toutefois que de 50.000 francs et le risque existe que certains élèves partent dans un autre canton et que l'Etat doive alors payer la contribution intercantonale... Une autre source d'économies consistera à réduire la dotation horaire des élèves des écoles techniques à plein temps de 44 à 38 heures.

La **maturité commerciale** peut s'obtenir soit en école à plein temps (3 ans) + stage (1 an), soit par voie CFC (3 ans) + formation complémentaire en école (1 an). Il va de soi que la première formule est plus coûteuse que la seconde (3 années à 12.000 francs, 1 à 500 francs, contre 3 ans à 4.000 francs et 1 à 12.000 francs, soit 24.000 francs par élève pour une maturité "duale" et 36.500 francs pour une formation avant tout scolaire).

La qualité des formations et les perspectives d'emploi sont à peu près identiques pour les deux voies. La pure logique financière voudrait dès lors qu'on privilégie la **formation duale**, mais le nombre de places d'apprentissage proposées par les milieux économiques est en baisse

constante (- 10% en 2002 par rapport à 2001, deux fois moins qu'en 1990!), en partie en raison des nouvelles exigences fédérales (formation des "patrons" d'apprentissage), revendiquées par les associations professionnelles faïtières au plan suisse! Les stages pratiques d'un an qui font suite à trois ans d'étude sont plus faciles à trouver que les places d'apprentissage, les candidats disposant déjà d'une solide formation.

*La sous-commission a acquis la conviction que les mandats de gestion confiés aux villes étaient assumés de manière consciencieuse et rationnelle, avec le souci de la qualité de l'enseignement, mais aussi de l'utilisation économe des deniers publics. Au niveau de la maturité académique, il convient toutefois de se demander si le canton doit continuer à offrir toutes les options spécifiques et complémentaires, même si elles ne sont retenues que par quelques très rares étudiants. Pour la maturité professionnelle, la sous-commission sait gré au Conseil d'Etat de ce qu'il fait en faveur de la promotion du système dual. Quant aux efforts en vue du renforcement de la collaboration entre les lycées, ils méritent d'être poursuivis, voire intensifiés.*

## **Cantonalisation du secondaire II**

Dans le cadre des efforts de désenchevêtrement Etat-communes, l'Instruction publique sera, avec les Transports et la Santé, au cœur de la réforme bientôt mises en consultation auprès des communes. L'entrée en vigueur est envisagée pour 2005. Les restructurations impliqueront d'importantes charges supplémentaires pour l'Etat et des allègements correspondants pour les communes, ce qui nécessitera évidemment des ajustements fiscaux.

Parmi les mesures proposées figure la cantonalisation du secondaire II qui englobe les formations qui suivent immédiatement la scolarité obligatoire. Neuchâtel est le seul canton où ce niveau est encore fortement dépendant des communes.

De nombreux problèmes devront être réglés dans ce contexte (estimation des biens immobiliers et négociation/échelonnement des flux financiers, structuration des institutions, réorganisation des services de conciergerie, etc.).

Malgré certains aspects sentimentaux, les Villes et les directions d'écoles se rallient à la cantonalisation. Au vu des réformes de structures déjà réalisées, celle-ci ne devrait guère apporter d'économies, mais elle renforcera les synergies, simplifiera la gestion administrative et comptable, uniformisera les coûts et les écolages; il faudra toutefois veiller à maintenir les liens avec le "tissu" local, si important pour la formation professionnelle.

*La sous-commission prend acte avec satisfaction de cette volonté commune.*

## **Université**

*La sous-commission a été régulièrement informée par le chef du DIPAC et ses hauts fonctionnaires sur l'évolution des principaux dossiers universitaires.*

*Elle a enregistré avec satisfaction la renonciation au projet de transfert de l'ensemble de la **Division économique** à HEC Lausanne et l'attribution d'un nouveau mandat au rectorat englobant la réorganisation des sciences économiques, la collaboration avec la HEG et l'OFS et la redéfinition du redéploiement. Dans ce contexte, le possible départ de Neuchâtel du Forum des migrations et le récent accord conclu par l'OFS avec l'Université de Genève ne constituent pas des signes très rassurants.*

En ce qui concerne la collaboration EPFL-Université de Neuchâtel, le plus important des projets actuellement en discussion, une séance décisive a eu lieu le 14 janvier 2004 et a regroupé tous les partenaires intéressés (notamment le Secrétaire d'Etat Kleiber, les conseillers d'Etat Béguin et Soguel, les recteurs Nägeli et le représentant du président Aebischer, le professeur de Rooij, les responsables du CSEM, de l'Observatoire, etc). L'objectif était de réaffirmer l'importance du projet de restructuration du pôle microtechnique et de faire le point sur les exigences du DFI pour le dossier à déposer jusqu'au 15 mars 2004 tout en visant à assurer un financement durable (20 ans) à ce partenariat englobant aussi la HES, le CSEM et l'Observatoire. L'Université de Neuchâtel accueillera aussi dès le 1<sup>er</sup> avril 2004 un laboratoire de technique spatiale dépendant de l'EPFL.

*La sous-commission a pris connaissance avec satisfaction des résultats positifs de la séance du 14 janvier 2004 dans un dossier dont de larges milieux craignaient qu'il ne s'enlise.*

### **3. CONCLUSIONS**

#### **3.1. Généralités**

Les commissaires acceptent les comptes tels qu'ils sont présentés car proches du budget, et même légèrement meilleurs, compte non tenu du contentieux de la ville de La Chaux-de-Fonds dont les conséquences désastreuses ne pouvaient être envisagées à un tel niveau.

Il n'en demeure pas moins que la commission demande formellement une approche différente du processus budgétaire pour 2005. Des priorités devront être fixées, une analyse systématique des prestations faite, des réductions de subventions envisagées.

La commission souhaite également que les prochains budgets soient élaborés en tenant compte des résultats intéressants et significatifs de l'étude du service financier concernant la nature structurelle ou conjoncturelle du déficit.

Arrivée à la fin de ses travaux, la commission remercie 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**

**Le décret portant approbation des comptes et de la gestion pour l'exercice 2003 est adopté à l'unanimité.**

La commission 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 des membres présents.

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

Neuchâtel, le 22 mars 2004

Au nom de la commission  
de gestion et des finances:

*Le président,*  
M. BARBEN

*Le rapporteur,*  
J.-B. WÄLTI

---

## Décret portant approbation des comptes et de la gestion pour l'exercice 2003

---

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

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 17 février 2004, 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 2003, à savoir:

<i>Compte de fonctionnement</i>	Fr.	Fr.
Total des charges .....	1.588.287.824,63	
Total des revenus .....		1.524.621.958,38
Excédent de charges .....		63.665.866,25
 <i>Compte des investissements</i>		
Total des dépenses .....	204.421.716,08	
Total des recettes .....		146.727.270,12
Investissements nets .....		57.694.445,96
 <i>Financement</i>		
Investissements nets .....	57.694.445,96	
Amortissements à charge du compte de fonctionnement .....		77.958.738,08
Solde reporté à l'actif du bilan .....		- 20.264.292,12

*Compte de variations de la fortune ou du découvert et bilan*  
au 31 décembre 2003, tels qu'ils figurent à la suite des comptes budgétaires de l'exercice 2003.

**Art. 2** La gestion du Conseil d'Etat, durant l'exercice 2003, est approuvée.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:  
*Le président,*

*Les secrétaires,*

## TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
<b>1. COMPTES</b> .....	2
<b>1.1. Partie générale</b> .....	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
1.1.5.1. Contentieux .....	4
1.1.5.2. Nature du déficit .....	5
1.1.6. Méthodes d'amortissement .....	6
<b>1.2. Examen de détail</b> .....	6
<b>1.2.1. Autorités</b> .....	7
1.2.1.1. Généralités .....	7
1.2.1.2. Remarques sur les comptes .....	7
1.2.1.3. Investissements .....	8
<b>1.2.2. Département de la justice, de la santé et de la sécurité</b> .....	8
1.2.2.1. Généralités .....	8
1.2.2.2. Appréciation générale .....	8
1.2.2.3. Examen de détail .....	13
<b>1.2.3. Département des finances et des affaires sociales</b> .....	17
1.2.3.1. Généralités .....	17
1.2.3.2. Remarques sur les comptes .....	17
1.2.3.3. Investissements .....	22
<b>1.2.4. Département de la gestion du territoire</b> .....	23
1.2.4.1. Généralités .....	23
1.2.4.2. Examen de détail .....	24
<b>1.2.5. Département de l'économie publique</b> .....	26
1.2.5.1. Généralités .....	26
1.2.5.2. Appréciation générale .....	26
1.2.5.3. Examen de détail .....	27
<b>1.2.6. Département de l'instruction publique et des affaires culturelles</b> .....	28
1.2.6.1. Généralités .....	28
1.2.6.2. Groupes de dépenses .....	28
1.2.6.3. Investissements .....	29
1.2.6.4. Examen de détail .....	30
1.2.6.5. Conclusions .....	34
<b>2. GESTION</b> .....	34
<b>2.1. Partie générale</b> .....	34

2.1.1.	Généralités .....	34
2.1.2.	Département de la justice, de la santé et de la sécurité .....	35
2.1.3.	Département des finances et des affaires sociales .....	35
2.1.4.	Département de la gestion du territoire .....	35
2.1.5.	Département de l'économie publique .....	35
2.1.6.	Département de l'instruction publique et des affaires culturelles .....	35
<b>2.2.</b>	<b>Examen par département .....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.1.</b>	<b>Département de la justice, de la santé et de la sécurité .....</b>	<b>36</b>
2.2.1.1.	Généralités .....	36
2.2.1.2.	Examen de détail .....	36
<b>2.2.2.</b>	<b>Département des finances et des affaires sociales .....</b>	<b>40</b>
2.2.2.1.	Généralités .....	40
2.2.2.2.	Examen de détail .....	40
<b>2.2.3.</b>	<b>Département de la gestion du territoire .....</b>	<b>51</b>
2.2.3.1.	Séance du 27 janvier 2004 .....	51
2.2.3.2.	Séance du 24 février 2004 .....	54
<b>2.2.4.</b>	<b>Département de l'économie publique .....</b>	<b>59</b>
2.2.4.1.	Généralités .....	59
2.2.4.2.	Examen de détail .....	59
<b>2.2.5.</b>	<b>Département de l'instruction publique et des affaires culturelles .....</b>	<b>61</b>
2.2.5.1.	Généralités .....	61
2.2.5.2.	Examen de détail .....	61
<b>3.</b>	<b>CONCLUSIONS .....</b>	<b>74</b>
3.1.	Généralités .....	74
3.2.	Vote et recommandation .....	74
	<b>Décret portant approbation des comptes et de la gestion pour l'exercice 2003 .....</b>	<b>75</b>