BUDGET DE L'ETAT POUR L'EXERCICE 2005 04.044

Rapport de la commission de gestion et des finances
chargée de l'examen
du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2005

(Du 5 novembre 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 du budget pour l'exercice 2005. La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante:

Composition du bureau

Président: M. Jean-Bernard Wälti
Vice-président: M. Olivier Haussener
Rapporteur: M. Jean-Nathanaël Karakash

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. Pierre Bonhôte, président, Mme Thérèse Humair et M. Roland Debély

3. *Département de la gestion du territoire:*

   M. Rolf Graber, 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, Mme Odile Duvoisin et M. Bernard Matthey

Fonctionnement de la commission

Pour l'élaboration du budget 2005, une nouvelle procédure budgétaire a été mise en place par le Conseil d'Etat. Décrit dans le rapport du Conseil d'Etat, le nouveau processus d'élaboration du budget n'a pas été sans incidence pour les travaux de la commission.

Ainsi, lors de sa séance du 26 mai déjà, la commission a été informée de l'objectif budgétaire que le Conseil d'Etat s'est fixé comme base de travail. Les groupes politiques ont ensuite été invités à formuler les conditions auxquelles ils pourraient soutenir le budget 2005, ce qui fut fait lors de la séance du 30 juin.

La suite de la procédure a été plus traditionnelle, et la commission s'est réunie

– le 26 août (état provisoire du budget);
– le 13 septembre (état provisoire du budget, mécanismes de frein);
– le 23 septembre (présentation du projet de budget du Conseil d'Etat);
– le 18 octobre (discussion des mesures d'assainissement);
– le 25 octobre (discussion du projet de budget);
– le 5 novembre (adoption du présent rapport).

Les dossiers suivants, pouvant avoir des influences sur le plan budgétaire, ont également été traités en commission et certains font ou feront l'objet de rapports séparés:

– mesures d'assainissement destinées à améliorer la situation financière de l'Etat;
– mécanismes de frein aux dépenses ou à l'endettement.

Pour ses travaux, la commission a eu à disposition les documents suivants:

– projet de budget 2005 de l'Etat;
– rapport du Conseil d'Etat à l'appui du budget 2005;
– projets de rapports des sous-commissions;
– directives internes du DFAS pour l'élaboration du budget 2005;
– analyse des parts structurelle et conjoncturelle du déficit budgétaire 2004;
– objectifs principaux jusqu'à la fin de la législature 2002-2005.

1. CONSIDERATIONS GENERALES

En préambule, la commission de gestion et des finances tient à remercier le Conseil d'Etat et l'administration pour leur disponibilité, l'important volume de travail réalisé ainsi que pour l'ensemble des documents qui ont été mis à sa disposition. La commission a dès lors pu mener ses travaux dans les meilleures conditions possibles.

Dans les grandes lignes, le budget 2005 est une nouvelle fois placé sous le signe de l'austérité. Malgré une fragile reprise de l'économie neuchâteloise, la conjoncture morose des dernières années continue en effet de peser sur le niveau des rentrées fiscales. De plus, si les affaires reprennent, il n'en va pas de même en ce qui concerne l'emploi, et le taux de chômage en août était identique à celui d'août 2003, à 4,3%.

En outre, plusieurs décisions indépendantes du canton agissent directement sur le budget 2005. Le rapport du Conseil d'Etat détaille ces nouvelles charges et ces nouveaux revenus. Au total, ces décisions péjorent le résultat budgétaire pour environ 25 millions de francs par rapport au budget 2004 amendé selon la décision du Grand Conseil (N.B. toutes les comparaisons ci-après font référence au budget 2004 amendé, et non à la version initiale).

Cette situation conjoncturelle défavorable et ces nouvelles charges à assumer par le canton aggravent le déséquilibre structurel des comptes de l'Etat.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a admis qu'il ne pourrait atteindre son objectif budgétaire de 34 millions de francs de déficit sans recourir à des mesures transversales drastiques touchant à la fiscalité, à la fonction publique et aux subventions. Ne souhaitant pas prendre de telles mesures alors qu'une timide reprise se fait sentir, le Conseil d'Etat a dû se résoudre à présenter un budget affichant un déficit de 43,5 millions de francs, supérieur de 9,5 millions à ses objectifs mais amélioré de 24,4 millions de francs par rapport au budget 2004.

Pour parvenir à ce résultat, le Conseil d'Etat a pris diverses mesures de sa compétence et présente au Grand Conseil cinq projets de lois destinés à améliorer la situation financière de l'Etat, dont les effets ont été intégrés au budget. Ces propositions font l'objet d'un rapport séparé. En outre, le Conseil d'Etat a décidé un gel de l'effectif global du personnel et a choisi d'entrer en matière sur les mécanismes de maîtrise des finances et de frein à l'endettement.

Finalement, le deuxième volet du désenchevêtrement des tâches récemment approuvé par le Grand Conseil a produit ses effets sur le budget 2005, et aussi bien le rapport du Conseil d'Etat que le présent rapport ont été construits de manière à faciliter les comparaisons avec les exercices précédents malgré le désenchevêtrement.

1.1. Budget de fonctionnement

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

	Fr.	*Fr.*
– total des charges	1.709.466.200.–	
– total des revenus		1.665.974.500.–
– excédent de charges		43.491.700.–

Les charges brutes subissent une hausse de 3,2% par rapport au budget 2004 (+ 7,6% par rapport aux comptes 2003). Parallèlement les revenus bruts enregistrent une hausse de 4,9% (+ 9,3%). Cette augmentation relative des recettes permet d'atteindre un excédent de charges de 43,5 millions de francs.

Ce résultat correspond à une amélioration de 24,4 millions de francs relativement au budget 2004 et de 20,2 millions de francs par rapport aux comptes 2003. Le déficit du compte de fonctionnement est par contre supérieur de 18,9 millions de francs aux 24,6 millions de francs prévus par la planification financière 2003-2005. Finalement, l'excédent correspond à 2,6% des charges brutes.

Le désenchevêtrement des tâches influence de manière prépondérante l'évolution des charges et des revenus. Le transfert de 30 points d'impôt des communes au canton correspond à un montant de 153 millions de francs, alors que les charges transférées atteignent 149 millions de francs. Pour 2005, le désenchevêtrement se solde donc pour l'Etat par une amélioration du compte de fonctionnement à hauteur de 4 millions de francs.

Pour comparer le budget 2005 aux précédents, il convient de l'analyser en faisant abstraction du désenchevêtrement des tâches. Sans le désenchevêtrement, le budget se présenterait comme suit:

	Fr.	*Fr.*
– total des charges	1.644.133.300.–	
– total des revenus		1.596.681.700.–
– excédent de charges		47.451.600.–

Ainsi considérées, les charges brutes enregistreraient une baisse de 0,8% par rapport au budget 2004 (+ 3,5% par rapport aux comptes 2003). Les revenus bruts enregistreraient quant à eux une hausse de 0,5% (+ 4,7%). L'excédent de charges serait donc de 47,5 millions de francs.

Outre les aspects liés au désenchevêtrement, les évolutions suivantes ont influé de manière prépondérante le résultat budgétaire:

- introduction par les assureurs-maladie, sur la base d'une jurisprudence du Conseil fédéral, de conventions tarifaires défavorables au canton, entraînant une baisse de recettes de 10 millions de francs;
- augmentation de 2 millions de francs de la participation cantonale en matière d'hospitalisations privées et semi-privées suite à une décision du Tribunal fédéral;
- révision de l'indice de capacité financière du canton qui passe de 55 à 56, entraînant une péjoration de 5 millions de francs;
- reports de charges de la Confédération sur le canton pour un total de 4,5 millions de francs notamment dans le domaine des établissements spécialisés et de la lutte contre le chômage;
- augmentation des charges de 5,3 millions de francs liée à la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage;
- amélioration de 2 millions de francs liée à la répartition des bénéfices de la BNS;
- mesures d'amélioration de la compétence du Conseil d'Etat à hauteur de 12,5 millions de francs (rapport séparé);
- mesures d'amélioration de la compétence du Grand Conseil à hauteur de 12,8 millions de francs (rapport séparé).

La charge d'intérêts est estimée à 60,95 millions de francs, ce qui représente une diminution de 3% par rapport au budget précédent.

Le coût global de l'informatique est également en baisse de 4,4% à 19,95 millions de francs.

1.2. Budget des investissements

Le budget des investissements nets prévus se monte à 95,4 millions de francs, à un niveau très proche de celui prévu par le budget 2004, alors que le niveau des dépenses brutes est en légère baisse.

Le plan financier 2003-2005 prévoyait quant à lui des dépenses nettes inférieures de 7,8 millions de francs pour un total de 87,6 millions de francs. Il faut toutefois relever que le même plan financier tablait sur des dépenses brutes de 234,2 millions de francs, soit 40,8 millions de plus que les 193,4 millions de francs proposés pour 2005. L'écart entre ces deux prévisions qui peuvent sembler contradictoires s'explique notamment par les restrictions des subventions fédérales dans le domaine routier (64% des dépenses brutes correspondant à 40% des dépenses nettes proviennent d'investissements réalisés dans l'A 5 et les routes cantonales).

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

	Fr.	*Fr.*
– total des dépenses	193.411.500.–	
– total des recettes		97.964.000.–
– investissements nets.....		95.447.500.–

1.3. Financement

Prévus à hauteur de 89,9 millions de francs, les amortissements sont stables par rapport au budget précédent, et inférieurs de 8,3 millions de francs aux prévisions du plan financier 2005.

Les mouvements avec les financements spéciaux dégagent quant à eux un solde positif de 11,3 millions de francs contre un solde positif de 14,1 millions au dernier budget et un solde négatif de 3 millions prévu au plan financier.

Ainsi, le compte de clôture laisse apparaître une insuffisance de financement de 60,3 millions de francs contre 87,4 millions au budget 2004 et 11 millions de francs seulement au plan financier 2005.

L'évolution négative du degré d'autofinancement qui est passé de 74,4% en 2002 à 25,2% en 2003, puis finalement à 13,2% au budget 2004 semble enrayée. En effet, le degré d'autofinancement pour 2005 remonte à 39,8%, à un niveau toutefois nettement inférieur à celui prévu par le plan financier.

1.4. Evolution de la dette et variation de la fortune

La dette consolidée de l'Etat atteindra vraisemblablement 1772 millions de francs à la fin de l'exercice 2005, soit 99 millions de plus que prévu dans la planification financière.

Le découvert au bilan se montera quant à lui à quelques 650 millions de francs à fin 2005.

1.5. Planification financière

La comparaison du budget 2005 avec le plan financier 2003-2005, compte tenu des mesures d'assainissement qui y étaient proposées, laisse apparaître les différences suivantes:

	En millions de francs
– excédent de charges budget de fonctionnement	+ 18,90
– investissements nets	+ 7,80
– amortissements	– 8,30
– insuffisance de financement	+ 49,30
– dette consolidée	+ 99,00

2. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION

2.1. Appréciation générale du budget

En préambule, la commission salue l'introduction du nouveau processus d'élaboration du budget basé sur le calcul d'enveloppes budgétaires hors recettes fiscales et part aux recettes fédérales.

Compte tenu de la situation de départ, de la conjoncture économique actuelle et des éléments externes, la commission est unanime à reconnaître l'importance des efforts entrepris par le Conseil d'Etat et les services pour assainir les finances cantonales.

Cependant, la commission estime que le déficit structurel reste élevé et constate que la dette continue d'augmenter.

Si certains commissaires remarquent que plusieurs réformes génératrices d'économies sont en cours et produiront leurs effets d'ici quelques années, d'autres soulignent que l'objectif budgétaire du Conseil d'Etat n'étant pas atteint, les mesures sont insuffisantes.

Le Conseil d'Etat a clairement indiqué qu'aller plus loin pour l'exercice 2005 reviendrait à activer des mesures transversales touchant aussi bien les communes par le biais des subventions que les contribuables par la fiscalité et la fonction publique par une péjoration des conditions de travail. Le Conseil d'Etat a choisi de ne pas en arriver là, considérant que l'effort demandé pour 2005 était déjà important.

Concernant le gel des effectifs, la majorité des commissaires ont salué la mesure adoptée par le Conseil d'Etat. Cependant, plusieurs commissaires ont également relevé qu'il ne fallait pas être plus royaliste que le roi, et qu'il s'agissait de faire preuve de souplesse en ouvrant la porte à la création de postes autofinancés ou financièrement rentables. En outre, certains commissaires ont relevé que le gel des effectifs induisait une augmentation réelle de la charge de travail pour les employés de la fonction publique, et que cet effort devait être pris en compte dans l'équilibre des sacrifices.

Finalement, certains commissaires estiment que si le résultat financier est satisfaisant au vu de la situation, le contenu du budget pose problème dans la mesure où la symétrie des sacrifices n'est pas respectée. A leurs yeux, la fiscalité aurait dû être mise à contribution, même de manière temporaire. Sur ce sujet, une majorité de la commission estime au contraire que les contribuables participent déjà largement à l'effort puisque la fiscalité de notre canton est sensiblement supérieure à la moyenne suisse.

Au plan des investissements, les avis divergent au sein de la commission quant à la nécessité de maintenir un niveau de dépenses nettes avoisinant les 90 millions de francs. Si certains estiment que ces investissements sont utiles pour favoriser la relance et construire l'avenir du canton, d'autres souhaiteraient que les investissements soient consentis plus parcimonieusement, car chaque investissement se retrouve ensuite dans les comptes de fonctionnement sous forme d'amortissements et de charges liées et parce qu'il est moins difficile de renoncer à un nouveau projet que de couper dans l'existant.

Finalement, reconnaissant le travail accompli, une majorité de la commission s'est dite prête à soutenir le budget sous certaines conditions, notamment l'obtention de garanties concernant l'introduction de mécanismes de maîtrise des finances et de mécanismes de comparaison financiers (benchmarking).

2.2. Propositions formulées par la commission

Dans le cadre de l'examen du budget, plusieurs commissaires ont émis des propositions aussi bien d'amendements au budget que de pistes de réflexion.

Concernant les Autorités et le DFAS, deux amendements au budget ont été proposés par un commissaire:

– le premier visait à maintenir à un montant de 285.000 francs le montant de l'aide au tiers-monde, au compte 365100. **Mis aux voix, l'amendement a été rejeté par 8 voix contre 6**;

– le second visait à maintenir à un montant de 95.000 francs l'assainissement thermique des bâtiments au compte 318300. Le commissaire a retiré son amendement suite à l'information du

Conseil d'Etat qu'une étude liée à un crédit d'investissement dans ce secteur est en cours au DGT, non pas pour l'exercice à venir mais pour 2006.

La sous-commission DIPAC a quant à elle proposé de réduire le crédit d'étude lié à la rénovation de CPMB de 100.000 francs pour arriver à un montant de 100.000 francs. La sous-commission entendait ainsi signifier qu'elle souhaiterait que le crédit de 19,5 millions de francs lié à la rénovation du CPMB soit réduit dans les mêmes proportions. Si certains commissaires ont été sensibles à la nécessité de conduire une étude approfondie sur la structure du bâtiment, ils n'en ont pas moins relevé que leur soutien au crédit d'étude ne signifiait en aucun cas qu'ils appuieraient un crédit de réalisation au niveau prévu s'il devait, le moment venu, leur paraître luxueux. **Mise aux voix, la proposition est rejetée par 5 voix contre 4**.

En outre, un commissaire a proposé à la commission plénière une série de mesures complémentaires d'économies budgétaires au DIPAC, pour un montant total de 1,55 million de francs. La commission n'a pas souhaité entrer en matière dans le débat sur le budget 2005. Elle a décidé de renvoyer ces propositions à la sous-commission du DIPAC pour examen. Cas échéant, ces mesures pourront être intégrées au budget 2006.

Finalement, concernant le DJSS, la sous-commission a proposé d'augmenter la dotation au niveau du contrôle du droit aux prix de pension réduits dans le domaine des établissements pour personnes âgées. L'augmentation de dotation sera financièrement rentable, puisque les contrôles permettent des économies supérieures aux charges engendrées. La mesure est reprise pour étude par le Conseil d'Etat.

Considérant qu'aucune proposition ayant une incidence directe sur le budget 2005 n'a été retenue, la commission ne formule aucun amendement au budget.

2.3. Assainissement des finances et conduite stratégique à long terme

La commission a longuement discuté des principes qui devaient régir le choix des mesures d'économies et de la manière dont de telles mesures doivent être menées à bien.

Si la commission soutient de manière unanime les réorganisations permettant de fournir des prestations identiques ou meilleures à moindre coût, il n'en va pas de même pour les autres types de mesures.

Certains commissaires estiment par exemple qu'il n'est pas acceptable de procéder à des reports de charges sur les communes ou qu'il est impensable d'augmenter la pression fiscale. D'autres au contraire sont favorables à de telles mesures dans le cadre d'une symétrie des sacrifices entre augmentations fiscales, baisse de subventions et mesures liées à la fonction publique.

D'une manière générale, la commission estime que les mesures structurelles, permettant une amélioration durable de la situation financière sont à privilégier. Plusieurs commissaires soulignent que de telles réformes de structures prennent du temps, et qu'elles doivent être soigneusement préparées et planifiées. Ces commissaires se réjouissent particulièrement de constater que le Conseil d'Etat souhaite renforcer ses outils de conduite en matière de gestion.

2.4. Mécanismes de maîtrise des finances

La commission a depuis plus de deux ans traité à maintes reprises de divers mécanismes de frein à l'endettement. Jusqu'au début novembre, la commission a travaillé sur la base des projets de lois déposés au Grand Conseil et ce sur mandat de la commission législative chargée de les examiner.

Prenant acte de la volonté nouvelle du Conseil d'Etat d'entrer en matière avec ces mécanismes, une majorité de la commission a conditionné son aval au budget à la présentation, avant l'examen du budget par le législatif, d'un projet de rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil allant dans le sens des projets de lois examinés par la commission. En outre, la commission de gestion et des finances sera informée, préalablement au débat sur le budget, des lignes directrices de ce rapport et des options privilégiées par le gouvernement quant à ces mécanismes.

2.5. Position de la commission

Au vote, la commission a rejeté le budget par 1 voix contre et 11 abstentions.

Ce résultat pour le moins saugrenu s'explique par le fait que nombre de commissaires ont conditionné leur soutien au budget au contenu du rapport que présentera le Conseil d'Etat sur les mécanismes de maîtrise des finances.

En outre, d'autres commissaires se sont abstenus en raison de leur désapprobation de plusieurs mesures contenues dans ce projet de budget, réservant également leur position.

Quant au commissaire qui a refusé le budget, il a exprimé ainsi son désaccord avec la logique qui a prévalu dans l'élaboration de ce budget, particulièrement en ce qui concerne le choix des mesures d'économies retenues.

3. EXAMEN DE DETAIL

3.1. Autorités

3.1.1. Remarques générales

Mme Sylvie Perrinjaquet, présidente du Conseil d'Etat, le chancelier d'Etat et la secrétaire générale de la chancellerie ont participé à l'examen, le 30 septembre 2004, du budget des Autorités par la sous-commission de gestion et des finances du Département des finances et des affaires sociales

Sans désenchevêtrement, les charges sont inférieures à celles du budget 2004. Le budget dépasse toutefois encore de 200.000 francs l'enveloppe budgétaire fixée. Certains montants seront certainement difficiles à respecter, notamment en raison des élections cantonales.

3.1.2. Budget de fonctionnement

Grand Conseil

Compte 300110, Jetons de présence

La diminution par rapport aux comptes 2003 s'explique par le renouvellement des autorités qui entraîne l'annulation de la session d'avril et la réduction de celle de mai à un jour.

Conseil d'Etat

Comptes 300100, Traitements du Conseil d'Etat et 301010, Salaires occasionnels

La mesure consistant à intégrer le compte 301010 au compte 300100 concerne l'ensemble des services de l'Etat et répond aussi à une demande de la commission. Jusqu'à présent, la statistique des effectifs du personnel regroupait d'une part les effectifs selon dotation (compte 301000) et d'autre part, les effectifs hors dotation (comptes 301010 à 301080). Comme il a été décidé que dorénavant, il n'y aurait plus qu'un seul effectif du personnel, les comptes "Effectifs hors dotation" ont été reportés dans les comptes de base "Effectifs selon dotation", à quelques rares exceptions près.

Compte 307100, Prestations retraités à charge de l'Etat

Lors de l'élaboration du budget, le départ de deux conseillers et une conseillère d'Etat n'était pas connu. Le montant budgétisé n'en tient donc pas compte. L'augmentation des dépenses sera toutefois compensée par un versement de la caisse d'assurance du Conseil d'Etat permettant de financer les rentes supplémentaires en 2005. Ce montant figurera dans les comptes 2005, sous compte *436060*, *Remboursement fonds de pensions conseillers d'Etat*.

La sous-commission s'étonne toutefois que ce versement, unique, soit comptabilisé en une fois dans le compte de fonctionnement alors que les prestations de retraite qu'il est censé couvrir représentent une charge répétitive.

Le problème provient en partie du fait qu'il existe une Caisse de pensions spécifique au Conseil d'Etat. Son intégration à la Caisse de pensions de l'Etat est à l'étude. Elle éviterait la situation insatisfaisante du point de vue comptable décrite ci-devant.

Compte 317610, Manifestions et réceptions

Ce poste comprend la participation au Tir fédéral, passage obligé pour tous les cantons, occasionnant des frais de représentation d'environ 10.000 francs.

En sa qualité d'hôte d'honneur du Marché-concours de Saignelégier, le canton doit remplir un certain nombre d'obligations (participation au cortège avec quatre chars, fanfare, groupe folklorique, animation de la soirée de gala, vin offert pour le banquet officiel, etc.). Au vu de ce cahier des charges, le montant budgétisé pour la manifestation paraît assez modeste. Le canton de Saint-Gall, invité d'honneur en 2004, a déboursé 200.000 francs dans l'opération. Une étude de parangonnage ("benchmarking") montrerait sans doute que notre canton est fort économe en la matière.

Compte 319800, Autres frais divers

Le départ de certains conseillers d'Etat occasionnera de petites manifestations d'adieux (cadeaux, etc.).

Compte 365100, Aide au tiers monde

Pour la deuxième année consécutive, ce compte est réduit de 20.000 francs. Un commissaire exprime sa désapprobation et juge cette réduction malséante, notamment en regard des deux comptes précédemment évoqués.

Chancellerie d'Etat, secrétariat

Compte 410110, Feuille officielle

Il n'existe pas d'édition électronique de la Feuille officielle, mais une bonne partie de son contenu se retrouve sur le site de l'Etat. Une édition gratuite de la Feuille officielle n'apporterait plus les mêmes recettes à l'Etat.

Service du Grand Conseil

Comptes 301000, Personnel administratif et exploitation et 301010, Salaires occasionnels

Aucune variation du nombre de postes au sein du service du Grand Conseil. Si, d'un point de vue financier, les différents salaires ont été regroupés dans une seule rubrique budgétaire, au niveau de la statistique des effectifs, les diverses catégories subsistent (personnel sous mandat limité, salaires occasionnels, etc.)

Economat et matériel scolaire

La sous-commission s'étonne que le matériel scolaire soit imputé aux Autorités et pas au DIPAC.

Longtemps, le matériel scolaire a été imputé au DIPAC, mais il y a quelques années, une restructuration destinée à dégager des synergies a conduit au regroupement des centres d'impression et des économats. Etant donné qu'actuellement les charges communes (par ex. charges de personnel) sont difficiles à ventiler entre les deux secteurs sans une comptabilité analytique, les dépenses concernant le matériel scolaire restent imputées aux Autorités. Toutefois, dès que l'économat disposera d'une comptabilité analytique, il sera possible de distinguer deux centres de coûts distincts, l'un pour l'économat de l'Etat et l'autre pour le matériel scolaire, et éventuellement de faire apparaître deux sous-comptes.

La sous-commission reste d'avis que les biens, services et marchandises relevant du matériel scolaire pourraient déjà faire l'objet d'une imputation interne.

Un poste a été transféré de l'intendance des bâtiments à l'économat et matériel scolaire. L'office d'organisation a en effet proposé que le salaire du concierge chargé de la livraison du matériel

scolaire soit financé par le service de l'économat et matériel scolaire plutôt que par l'intendance des bâtiments.

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

3.2.1. Généralités

La sous-commission du département s'est réunie au complet le 30 septembre 2004, afin d'examiner en détail le budget pour l'exercice 2005.

La séance s'est déroulée en présence de la cheffe du département, Mme Monika Dusong, du secrétaire général, du responsable financier et administratif, du Président et du greffier du tribunal cantonal ainsi que des différents chef-fe-s de services et offices.

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

– un rapport spécifique du budget 2005 du département du DJSS ainsi que ses remarques;

– l'annexe 1 au rapport spécifique traitant de l'assainissement financier et structurel du DJSS;

– l'annexe 2 au rapport spécifique développant l'évolution des effectifs de la police cantonale;

– l'annexe 3 au rapport spécifique présentant l'évolution des postes en valeur de temps complet du département;

– le budget des investissements ainsi que les remarques liées.

Ces documents ont grandement facilité le travail de la sous-commission ainsi que la rédaction de ce rapport.

La sous-commission tient à remercier l'ensemble des collaborateurs du département pour leur collaboration, disponibilité ainsi que pour la qualité des dossiers mis à disposition.

Avant d'analyser en détail le budget 2005, notre sous-commission a tout d'abord souhaité recevoir des explications quant aux méthodes utilisées pour l'élaboration de ce budget et si cela correspondait bien aux directives du DFAS du 29 mars 2004.

Le DJSS s'est vu octroyé une enveloppe budgétaire exprimée en charges nettes. Celle-ci a été calculée sur la base du budget 2004 remodelé, avec un effort de réduction de charges nettes réparti entre les départements en proportion de leurs charges nettes.

La sous-commission n'est pas persuadée que cette manière linéaire de procéder mette sur pied d'égalité tous les départements. En effet, la provenance et la maîtrise de certaines charges n'étant pas la même, l'effort demandé n'aura pas le même poids partout. Par exemple dans le secteur de la santé, l'exercice 2004, dont les résultats figureront aux comptes 2005, est déjà bien entamé et difficilement influençable.

Au vu de ces éléments, la sous-commission a de la peine à se faire une idée précise quant aux moyens de pilotage et de conduite financiers dont disposent le Conseil d'Etat et les départements et pense qu'une réflexion dans le domaine ne serait pas inutile. La sous-commission en informera le bureau de la commission de gestion et des finances.

De plus, au vu du déficit du budget 2005 de l'Etat de Neuchâtel qui ne respecte pas le 2% des charges comme limite acceptable du déficit pour les groupes politiques libéral-PPN et radical, certains commissaires ont émis la possibilité de faire des propositions d'économies afin que ce budget puisse être accepté par le Grand Conseil.

3.2.2. Appréciation générale

Résultat global

A l'instar du budget 2004, le budget 2005 du DJSS s'inscrit également dans un contexte et une situation financière toujours difficile pour notre canton.

Bien que le budget du DJSS ne respecte pas complètement l'enveloppe budgétaire attribuée par le DFAS, la sous-commission tient à relever les efforts consentis par les services et offices pour tendre à ce résultat.

Le tableau ci-après présente l'évolution des charges et des revenus, par nature, entre les budgets 2005 et 2004, ainsi que le résultat obtenu aux comptes 2003.

2000 Justice, santé, sécurité		B2005	B2004	B05-B04	%	C2003	B05-C03	%
30	Charges de personnel	118.602.900.–	119.260.300.–	– 657.400.–	– 0,55	114.753.701.–	3.849.199.–	3
31	Biens, serv. et march.	18.925.100.–	19.137.700.–	– 212.600.–	– 1,11	18.826.562.–	98.538.–	1
33	Amortissements	6.315.400.–	6.374.300.–	– 58.900.–	– 0,92	6.329.296.–	– 13.896.–	0
34	Parts et contr. sans affectation	2.850.000.–	2.850.000.–	0.–	0,00	2.781.206.–	68.794.–	2
35	Dédommagement aux collectivités publiques	3.355.800.–	3.251.800.–	104.000.–	3,20	3.231.439.–	124.361.–	4
36	Subventions accordées	223.521.400.–	203.865.600.–	19.655.800.–	9,64	189.501.305.–	34.020.095.–	18
37	Subventions redistribuées	500.000.–	290.600.–	209.400.–	72,06	284.735.–	215.265.–	76
39	Imputations internes	615.500.–	745.500.–	– 130.000.–	– 17,44	605.932.–	9.568.–	2
3	**Charges**	**374.686.100.–**	**355.775.800.–**	**18.910.300.–**	**5,32**	**336.314.176.–**	**38.371.924.–**	**11,41**
40	Impôts	41.736.000.–	41.047.500.–	688.500.–	1,68	38.644.651.–	3.091.349.–	8
42	Revenus des biens	595.000.–	565.200.–	29.800.–	5,27	479.799.–	115.201.–	24
43	Contributions	65.052.100.–	61.732.400.–	3.319.700.–	5,38	61.374.675.–	3.677.425.–	6
44	Parts à des recettes sans affectation	800.000.–	950.000.–	– 150.000.–	– 15,79	1.016.711.–	– 216.711.–	– 21
45	Dédommagements de collectivités publiques	6.587.100.–	6.563.400.–	23.700.–	0,36	6.533.291.–	53.809.–	1
46	Subventions acquises	4.150.000.–	90.319.100.–	– 86.169.100.–	– 95,41	84.160.241.–	– 80.010.241.–	– 95
47	Subv. à redistribuer	500.000.–	290.600.–	209.400.–	72,06	284.735.–	215.265.–	76
48	Prélèvements sur financements spéciaux	0.–	0.–	0.–		1.670.232.–	– 1.670.232.–	
49	Imputations internes	375.000.–	371.000.–	4.000.–	1,08	324.000.–	51.000.–	16
4	**Revenus**	**119.795.200.–**	**201.839.200.–**	– 82.044.000.–	– 40,65	**194.488.335.–**	**– 74.693.135.–**	**–38,40**
Excédents de charges		**254.890.900.–**	**153.936.600.–**	**100.954.300.–**	**65,58**	**141.825.841.–**	**113.065.059.–**	**79,72**

Le budget 2005 du DJSS présente une augmentation de son excédent de charge de plus de 100 millions de francs (65,76%) par rapport au budget 2004. Il convient bien évidemment de relativiser cette "explosion" puisqu'elle découle directement des mesures adoptées récemment par le Grand Conseil s'agissant du désenchevêtrement.

Lesdites mesures ne touchent que trois rubriques au DJSS, pour un montant total de 96.941.500 francs répartis de la manière suivante:

– aide et soins à domicile, 8.400.000 francs, soit une charge supplémentaire de 3,5 millions de francs;

– suppression de la part communale à l'aide hospitalière, soit une diminution de revenus de 86.551.900 francs;

– suppression de la part communale aux établissements pour personnes âgées, soit une diminution de revenus de 6.889.600 francs.

En fait, comme le montre la synthèse "sans les mesures liées au désenchevêtrement" présentée ci-après, l'écart entre les exercices 2005 et 2004 n'est "que" de 4 millions de francs (2.6%), et ce malgré une aggravation de près de 10 millions pour le seul secteur de la santé.

Dès lors, par souci de cohérence, les analyses et comparaisons qui vous sont présentées dans le présent rapport se fondent sur cette version

DJSS (sans désenchevêtrement)		B2005	B2004	B05-B04	%	C2003	B05-C03	%
30	Charges de personnel	118.602.900.–	119.260.300.–	– 657.400.–	– 0,55	114.753.701.–	3.849.199.–	3
31	Biens, serv. et march.	18.925.100.–	19.137.700.–	– 212.600.–	– 1,11	18.826.562.–	98.538.–	1
33	Amortissements	6.315.400.–	6.374.300.–	– 58.900.–	– 0,92	6.329.296.–	– 13.896.–	0
34	Parts et contr. sans affectation	2.850.000.–	2.850.000.–	0.–	0,00	2.781.206.–	68.794.–	2
35	Dédommagement aux collectivités publiques	3.355.800.–	3.251.800.–	104.000.–	3,20	3.231.439.–	124.361.–	4
36	Subventions accordées	220.021.400.–	203.865.600.–	16.155.800.–	7,92	189.501.305.–	30.520.095.–	16
37	Subventions redistribuées	500.000.–	290.600.–	209.400.–	72,06	284.735.–	215.265.–	76
39	Imputations internes	615.500.–	745.500.–	– 130.000.–	– 17,44	605.932.–	9.568.–	2
3	**Charges**	**371.186.100.–**	**355.775.800.–**	**15.410.300.–**	**4,33**	**336.314.176.–**	**34.871.924.–**	**10,37**
40	Impôts	41.736.000.–	41.047.500.–	688.500.–	1,68	38.644.651.–	3.091.349.–	8
42	Revenus des biens	595.000.–	565.200.–	29.800.–	5,27	479.799.–	115.201.–	24
43	Contributions	65.052.100.–	61.732.400.–	3.319.700.–	5,38	61.374.675.–	3.677.425.–	6
44	Parts à des recettes sans affectation	800.000.–	950.000.–	– 150.000.–	– 15,79	1.016.711.–	– 216.711.–	– 21
45	Dédommagements de collectivités publiques	6.587.100.–	6.563.400.–	23.700.–	0,36	6.533.291.–	53.809.–	1
46	Subventions acquises	97.591.500.–	90.319.100.–	7.272.400.–	8,05	84.160.241.–	13.431.259.–	16
47	Subv. à redistribuer	500.000.–	290.600.–	209.400.–	72,06	284.735.–	215.265.–	76
48	Prélèvements sur financements spéciaux	0.–	0.–	0.–		1.670.232.–	– 1.670.232.–	
49	Imputations internes	375.000.–	371.000.–	4.000.–	1,08	324.000.–	51.000.–	16
4	**Revenus**	**213.236.700.–**	**201.839.200.–**	11.397.500.–	5,65	**194.488.335.–**	**18.748.365.–**	**9,64**
Excédents de charges		**157.949.400.–**	**153.936.600.–**	**4.012.800.–**	**2,61**	**141.825.841.–**	**16.123.559.–**	**11,37**

Malgré ces efforts importants de compression des charges et de développement des revenus en lien avec des gains de productivité, le budget global 2005 du DJSS laisse apparaître un excédent de charges de 157.949.400 francs, soit + 4.012.800 francs par rapport au budget 2004 (+ 2,61%) et + 16.123.559 francs en relation avec les comptes 2003 (+ 11,37%).

Cette augmentation s'explique par une augmentation des charges globales de + 4,33% (15,410 millions de francs), qui n'est compensée que partiellement par une augmentation de recettes de 5,65% (11,397 millions), ceci mis en regard du budget 2004.

Parallèlement aux importants efforts consentis, la recherche permanente d'amélioration des performances tant en terme d'efficience que d'efficacité a une nouvelle fois pu être observée et porte ses fruits. En effet, ce ne sont pas moins de 14 centres comptables du DJSS qui présentent un résultat plus favorable en 2005, et 7 autres qui prévoient une aggravation inférieure à 100.000 francs, sur un total de 25.

Pour mieux cerner la méthode utilisée et les efforts consentis par le DJSS pour atteindre ce résultat, nous nous permettons de vous renvoyer à l'annexe 1 du présent rapport, qui décrit en détail la politique d'assainissement financier mise en place par le département.

Le résultat de l'exercice budgétisé est cette année encore largement influencé par le secteur sanitaire puisqu'à lui seul ce domaine engendre une péjoration de 9,6 millions de francs liée pour l'essentiel à l'aide hospitalière, notamment en raison d'importantes diminutions de recettes en provenance des assurances suite aux conventions défavorables imposées au canton sur la base d'une jurisprudence du Conseil fédéral.

En contrepartie les divisions justice et sécurité présentent des réductions de charges de respectivement 1,7 et 3,9 millions de francs. A souligner l'effort particulier consenti par la police cantonale, qui à elle seule présente une amélioration de plus de 2,7 millions de francs.

Sur l'ensemble du département, tant les charges de personnel que les biens, services et marchandises sont en diminution (– 0,55% et – 1,11%).

Au niveau des revenus, on peut également noter la hausse des contributions (5,38%), imputable essentiellement à la police cantonale et aux offices des poursuites et faillites. Pour les premiers cités, ce fait est dû à la rubrique "amendes et mandats de répression", suite au transfert depuis le service de la justice de la part "police" aux amendes, dûment adaptée aux prévisions 2004 et à l'augmentation prévue suite à l'abaissement à 0,5‰ d'alcool toléré pour les conducteurs dès le 1er janvier 2005. Pour les seconds, le montant 2005 a été budgétisé sur la base des projections 2004 (3 trimestres pleins), ce qui confirme en terme de volume d'activité que la tendance reste orientée à la hausse.

Par ailleurs, à la police cantonale, l'équivalent de 9 postes dont 6 nouveaux seront payés par la Confédération et d'autres instances. Au total, et pour comparer les budgets 2004 et 2005, l'accroissement de ces contributions est de 690.000 francs.

3.2.3. Comptes de fonctionnement par nature

Nous apportons ci-après quelques commentaires particuliers en lien avec certaines rubriques de charges et de revenus par nature.

Charges de personnel

En ce qui concerne les coûts en personnel, la tendance est à la baisse (– 0.55%), et ce malgré une inflation estimée de l'ordre de 1%. Par contre en valeur de postes complets nous remarquons une variation de + 19,6 postes.

Les principaux écarts par rapport au budget 2004 sont, par ordre d'importance:

– Hôpital psychiatrique de Perreux: + 613.500 francs liés à la CCT Santé 21 ainsi qu'au développement des ateliers dans les unités de réadaptation, subventionnés par l'OFAS.

– Etablissements militaires et service de la sécurité civile et militaire: – 407.700 francs impliquant une diminution de la dotation de 5,5 Equivalents plein temps (EPT) (dont 4,5 licenciements), faisant suite à diverses mesures de réorganisations.

– Service des automobiles et de la navigation: – 267.900 francs provenant d'une réorganisation administrative et la diminution de standards de contrôles techniques. Il en résulte également une diminution de la dotation de 2,5 EPT.

– Registre foncier: – 265.300 francs provenant de la restructuration des offices et d'une diminution des effectifs de 2 EPT.

– Police cantonale: – 211.300 francs. Voir à ce propos les commentaires détaillés dans l'annexe 2 sise en fin de rapport

– Tribunal cantonal: – 198.400 francs en raison d'une diminution des suppléances prévues, ainsi que d'un réajustement des charges sociales.

– Service et offices des poursuites et faillites: – 137.000 francs grâce à l'absorption du rattrapage du retard de l'office des faillites.

Le tableau de la page ci-après tient compte de l'intégration des effectifs jusqu'alors "hors dotation", soit pour le DJSS 6,2 EPT.

B05: Evolution des postes en valeur de temps complet

Service		2004	BU05 déf.	B5 – B4	Commentaires
Secrétariat général	2010	4.00	4.00	0.00	
Politique famille et égalité	2011	2.10	2.10	0.00	
Service de la justice	2050	6.00	6.00	0.00	
Magistrats					
Tribunal cantonal	2051	9.00	9.00	0.00	
Tribunaux de districts	2052	12.00	12.00	0.00	
Tribunal fiscal	2056	1.00	0.80	– 0.20	Diminution horaire de la présidente
Autorités de conciliation	2053	1.50	1.50	0.00	
Ministère public	2054	2.00	2.00	0.00	
Juges d'instruction	2055	5.00	5.00	0.00	
Tribunal cantonal (adm.)	2051	16.20	15.70	– 0.50	Correction 0.5 admin. refusé par la commission de gestion et des finances dans le cadre du B03
Tribunaux de districts (adm.)	2052	34.25	34.25	0.00	
Tribunal fiscal (adm.)	2056	1.80	1.80	0.00	
Autorités de conciliation	2053	3.00	3.00	0.00	
Ministère public (adm.)	2054	6.50	7.00	0.50	Non-réalisation du transfert prévu à l'office de perception
Juges d'instruction (adm.)	2055	9.50	10.00	0.50	Renfort administratif pour pallier le retard et faire face au volume
Service PF et RC	2100	2.00	2.00	0.00	
Offices des poursuites et faillites	2101	55.00	55.00	0.00	
Office du registre du commerce	2102	4.50	4.50	0.00	
Service et offices du registre foncier	2150	31.00	29.00	– 2.00	Suppression de 2 EPT suite au regroupement
Service pénitentiaire	2200	8.00	9.00	1.00	Renfort pour l'office d'application des peines, décidé par le CE
Prison préventive, La CDF	2201	24.50	25.50	1.00	1 poste de surveillant lié à la réduction horaire, au taux d'occupation et au départ de la PCN
E.E.P. Bellevue, Gorgier	2203	35.50	35.00	– 0.50	
E.E.P. La Ronde	2204	6.50	7.00	0.50	1 poste de surveillant lié à l'agrandissement de la structure et à la réduction horaire
Service de probation	2220	11.05	10.05	– 1.00	Suppression du poste de formateur
Service de la santé publique	2250	21.70	23.00	1.30	1,7 EPT auparavant hors dotation (CCT 21 + audiométriste), puis – 0.4 audiométriste à charge médecine scolaire
Police cantonale	2350	321.41	345.91	24.50	
Service automobiles et navigation	2500	65.00	65.00	0.00	Intégration 2,5 EPT auparavant hors dotation, puis – 2,5 postes: – non-remplacement d'un poste vacant
Etablissements militaires: adm. & expl.	2551	39.90	36.90	– 3.00	
Service de la sécurité civile et militaire	2600	21.50	19.00	– 2.50	Non-remplacement d'un poste annoncé dans le cadre des mesures liées à l'amendement du GC pour le B04, + suppression de 1,5 EPT
Totaux		**761.41**	**781.01**	**19.60**	

Cette façon d'intégrer ces effectifs "hors dotation", alors que ces postes ont été créés pour des tâches ou missions bien spécifiques et financés souvent par des tiers, n'est pas du goût de la sous-commission. Cela rend encore moins transparent la gestion des effectifs et rend très aléatoire la détermination du Conseil d'Etat d'atteindre son objectif budgétaire de gel de l'effectif global du personnel administratif et d'exploitation.

Par ailleurs, il est intéressant d'analyser le tableau figurant à l'annexe 3 du présent rapport, qui met en évidence l'évolution de l'effectif du DJSS selon d'autres critères.

Au final, on remarque que les suppressions (17,1) de postes compensent largement les augmentations (2) liées au développement de certains secteurs.

Les suppressions ne peuvent toutefois pas compenser complètement les augmentations techniques "obligatoires" (34,7). Le différentiel défavorable est donc de 19,6, mais dont 12,2 ne présentent pas de charges supplémentaires pour l'Etat (6,2 = intégration de "hors dotation" dans la dotation et 6 = couverts par des tiers).

Ainsi seuls 7,4 postes alourdissent le budget de l'Etat dans des secteurs où il n'est pas possible de diminuer le temps de travail sans compensation de personnel ou de diminutions de prestations.

Biens, services et marchandises

Cette rubrique enregistre (aussi) une amélioration de 212.600 francs (– 1,11%) entre les budgets 2004 et 2005.

Les fluctuations les plus significatives sont les suivantes:

– Etablissements militaires et service de la sécurité civile et militaire: – 355.000 francs par le biais du report d'entretien d'immeubles, la suppression de contrats d'entretien. De plus, le budget 2004 prenait en compte une dépense unique pour le renouvellement de matériel.

– Service cantonal des automobiles et de la navigation: – 96.000 francs provenant notamment du fait qu'il ne sera pas nécessaire d'acquérir des permis format carte de crédit en 2005.

– Hôpital psychiatrique de Perreux: + 164.300 francs principalement en raison de la hausse du prix des médicaments.

– Juges d'instruction: + 103.000 francs au titre de la rubrique "Médecins et experts".

Subventions accordées

La progression de 16,2 millions (+ 7,92%) enregistrée au niveau des subventions accordées est quasiment entièrement liée aux hôpitaux, et ce en raison de la baisse drastique des recettes provenant des assurances, ainsi que des conséquences de la CCT Santé 21 et des médecins-assistants.

Les budgets initiaux laissaient apparaître une charge résiduelle de 19,8 millions de francs pour l'Etat.

Grâce aux directives et efforts supplémentaires exigés auprès des hôpitaux par le DJSS, intégrant pour la première fois des pénalités pour un benchmarking défavorable avec d'autres hôpitaux et s'appuyant sur les comptes 2003 légèrement meilleurs que prévus, la progression à charge de l'Etat a finalement pu être ramenée à environ 10 millions de francs, y compris Perreux. C'est cette augmentation qui figure au budget 2005 de l'Etat. Concernant l'évolution détaillée de ce secteur, nous nous permettons de vous renvoyer au point 2.2. de l'annexe 1 du présent rapport.

La rubrique "déficits des homes LESPA" enregistre une baisse sensible (– 970.000 francs) en rapport avec l'augmentation des prix de pension, avec pour corollaire un recours accru de pensionnaires aux prix de pension réduits (+ 650.000 francs).

A noter encore dans ce chapitre, le transfert de la médecine scolaire aux communes dans le cadre des mesures d'assainissement prises par le Conseil d'Etat.

Impôts

L'amélioration est de 688.500 francs. Elle est le fait exclusif de la taxe sur les véhicules à moteur et de la taxe de navigation encaissées par le service cantonal des automobiles et de la navigation.

Contributions

La hausse de plus de 3,3 millions de francs est expliquée essentiellement par les progressions enregistrées dans 3 secteurs:

– Police cantonale: 3.380.000 francs. Cette hausse résulte de l'intégration de la part "police" des amendes, pour un montant de 1.100.000 francs, auparavant comptabilisée au service de la justice. Par ailleurs, le montant transféré a été réévalué en fonction des prévisions pour le résultat des comptes 2004, et de l'augmentation prévue en raison de l'introduction du 0,5‰ à partir du 1er janvier 2005.

– Office des poursuites et faillites: 1.350.000 francs (+ 13%) d'émoluments supplémentaires engendrés par une tendance orientée à la hausse en terme de volume d'activité.

– Registre foncier: 330.000 francs (+ 10%) liés à l'adaptation du tarif des émoluments.

– Service pénitentiaire: 100.200 francs. Grâce à l'augmentation de la dotation, la refacturation des délégations de compétences peut maintenant être tenue à jour.

– Hôpital psychiatrique de Perreux: 175.000 francs liés à une légère augmentation du nombre de journées d'hospitalisations.

Trois domaines subissent par contre des baisses de revenus importantes. Il s'agit:

– du service la justice (– 470.000 francs). Cette diminution est toutefois à relativiser, dans la mesure ou une part égale à 1.100.000 francs a été transférée dans le budget de la police cantonale, ce qui équivaut en fait à une amélioration de 630.000 francs;

– du service de la santé publique (– 333.900 francs) dont le budget 2004 tenait compte d'un remboursement unique de 461.900 francs lié à la dissolution de l'OICM, compensé en partie grâce à la refacturation de prestations fournies par le service dans le cadre de la mise en place des Swiss DRG;

– du service des automobiles et de la navigation (– 339.400 francs) qui prévoit une baisse sur l'ensemble de ses émoluments sur la base de l'évolution actuelle.

Compte des investissements

Une seule demande de crédit devrait être déposée par le DJSS auprès du Grand Conseil. Il s'agit d'une somme de 500.000 francs prévue pour le financement du concours en vue de la construction d'une nouvelle prison cantonale.

D'autres projets plus modestes et demeurant de la compétence du Conseil d'Etat seront présentés dans les secteurs pénitentiaires, de l'hôpital cantonal de Perreux, ORCAN, de la police cantonale, du service des automobiles et de la navigation.

Les investissements nets prévus pour l'exercice 2005 se montent à 3.022.000 francs.

Les dépenses prévues seront principalement destinées aux domaines suivants:

	Fr.
Crédits votés	**1.392.000.–**
– remboursement partiel subvention La Ronde	392.000.–
– informatisation du Registre foncier	150.000.–
– subventions homes LESPA	450.000.–
– Hôpital psychiatrique Perreux	300.000.–
– réseau radio pour les services de sécurité	100.000.–
– recette sur réseau radio	– 90.000.–
Crédits à solliciter: Nouvelle prison cantonale, concours (500.000)	**250.000.–**

Investissements en appareils et équipements
> 100.000 francs (compétence Conseil d'Etat): Pas d'investissements prévus

Nouveaux projets relevant du Conseil d'Etat **crédits à solliciter**	**1.470.000.–**
– EEP Bellevue, remplacement de fenêtres	100.000.–
– Prison préventive, système neutralisation téléphones portables	150.000.–
– ORCAN, véhicule d'intervention	120.000.–
– ORCAN, remorques sanitaires	200.000.–
– Police cantonale, remplacement instal. CO2 au BAP	100.000.–
– Police cantonale, assainissement système gestion ILS	150.000.–
– Police cantonale, renouvellement parc informatique	250.000.–
– SCAN, transformation Faubourg de l'Hôpital 65	200.000.–
– SCAN, étude de délocalisation	200.000.–

3.2.4. Comptes de fonctionnement – détail

Services et offices

Justice

C'est en présence du président du Tribunal cantonal et de son greffier que la sous-commission a examiné les budgets des différentes instances judiciaires.

Si les quelques différences constatées dans les effectifs en personnel n'ont pas fait l'objet de commentaires particuliers, la sous-commission tient à signaler que le projet "Marguerite" qui vise à mettre en place l'organisation judiciaire future du canton pour répondre aux défis des grandes réformes institutionnelles qui se profilent, tant sur le plan fédéral que cantonal (20 objets), nécessite une large participation de tous les milieux intéressés parmi les autorités politiques, les autorités judiciaires et l'administration.

L'intégration de ces réformes ne se fera pas tout seul et les futures structures ne devraient pas engendrer d'économies, bien au contraire.

Service des poursuites et faillites (+ 1.526.100 francs revenus)

La sous-commission tient à souligner les efforts que ce service a fournis, tout particulièrement dans le secteur de la productivité. Les réformes entreprises portent leurs fruits et les moyens octroyés à l'époque se sont avérés judicieux.

En ce qui concerne les poursuites, il est à relever que le contentieux des impôts provoque une charge importante de travail à ce service que l'on peut intituler "après-vente". La sous-commission estime qu'il serait utile qu'une réflexion commune soit menée entre les services du contentieux, des poursuites et faillites ainsi que l'office de perception, afin d'optimiser les procédures de recouvrement.

Le centre de compétence des réalisations immobilières n'accuse plus de retard. Au niveau du traitement des faillites, l'augmentation de celles-ci (+ 40% entre 2001 et 2004) a pu se faire avec un minimum de personnel supplémentaire.

Registre foncier (+ 657.800 francs revenus)

La réorganisation de ce service provoque des économies intéressantes, principalement dans le personnel.

Une adaptation des tarifs et des émoluments est prévue. Si l'on intègre les coûts de l'informatique, le loyer des locaux et la gestion des ressources humaines qui ne figurent pas dans le centre de charges 2150 (imputations internes figurant dans les centres de frais des services généraux), les futurs tarifs seront toujours compétitifs et ne devraient pas dégager des bénéfices réels disproportionnés. Il est à signaler que ce service fournit des prestations au profit d'autres services de l'Etat pour un montant estimé à 200.000 francs par année.

Service pénitentiaire (+ 73.200 francs charges)

La démission du chef du service pénitentiaire a retenu toute l'attention de la sous-commission. Si les motifs personnels et familiaux sont compréhensibles, les motifs professionnels quant à eux ne doivent pas laisser insensibles. Il est dommage et regrettable qu'après avoir entamé la réforme pénitentiaire de notre canton, le principal animateur quitte le système.

Aide hospitalière (+ 9.677.400 francs charges)

Initialement les hôpitaux avaient présenté au DJSS des budgets pour 2004 – accordés par leurs instances (Conseils généraux de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, législatifs des Fondations) – affichant une charge pour les pouvoirs publics en augmentation de 33 millions de francs.

Le DJSS ne pouvait entrer en matière sur de tels montants, et a fixé des conditions de progression des charges émargeant aux budgets des pouvoirs publics très strictes qui ont obligé les institutions à revoir leurs projections de la manière suivante:

	Augmentation des déficits	**A charge des pouvoirs publics**	**A charge des hôpitaux**
Augmentation des charges (présentées: 4,28%, admises: 3%)	15,0 mios	10,0 mios	5,0 mios
CCT médecins-assistants:	1,0 mios	1,0 mios	
CCT 21:	2,0 mios	2,0 mios	
Baisse recettes ambulatoires selon jurisprudence:	3,3 mios	3,3 mios	
Baisse des recettes d'hospitalisation dans les hôpitaux somatiques selon jurisprudence:	5,0 mios	5,0 mios	
Baisse des recettes liées à l'arrêt du TF, hospitalisation privées et semi-privées	2,0 mios	2,0 mios	
Pénalité pour benchmarking:	3,0 mios	-0,5 mios	3,5 mios
Baisse des recettes d'hospitalisation dans les hôpitaux psychiatriques selon jurisprudence:	1,7 mios	1,7 mios	
Total:	**33 mios**	**24,5 mios**	**8,5 mios**
État (60%)		**14,8 mios**	

L'augmentation des charges des hôpitaux acceptée, outre les conséquences de la CCT Santé 21 pour 2 millions de francs, est due à une baisse drastique des recettes en provenance des assurances, qui ont imposé des conventions défavorables au canton tant sur le plan stationnaire qu'ambulatoire, en s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil fédéral basée sur les recommandations du surveillant des prix, pour un montant global de 12 millions de francs. Ne pas accepter les conventions signifiait prendre le risque de devoir assumer des charges encore plus lourdes.

Grâce aux directives et efforts supplémentaires demandés aux hôpitaux par le DJSS qui s'appuyaient sur des pénalités pour un benchmarking défavorable avec d'autres hôpitaux et les comptes 2003 présentés légèrement meilleurs que prévus, la progression à charge de l'Etat a finalement pu encore être ramenée, avant désenchevêtrement, à environ 10 millions de francs y compris Perreux. C'est cette augmentation qui figure au budget 2005 de l'Etat.

Comptes 362200, Hôpitaux communaux, 364200, Hôpitaux privés et mixtes

Importante baisse des recettes d'hospitalisation et ambulatoires provenant des assurances suite à la prise en considération de la jurisprudence en vigueur, et de la prise en charge intégrale de la participation cantonale aux hospitalisations en chambres privées et semi-privées pour un total de 12 millions de francs.

Premières mesures liées à l'introduction de la CCT Santé 21 et la CCT des médecins-assistants pour 3 millions de francs.

Etablissements pour personnes âgées (– 15.700 francs charges)

La commission se demande s'il ne serait pas possible de trouver des économies dans le domaine de la gestion des homes et plus particulièrement dans le contrôle des prestations facturées en regards des prestations réellement dispensées. Cette réflexion est également valable dans la fixation des normes et le contrôle de l'octroi de subsides pour réduire le prix de pension des homes LESPA et privés. Au vu des explications données, la sous-commission propose à la commission plénière d'octroyer une dotation supplémentaire temporaire de 2 personnes afin de renforcer ces contrôles.

A l'instar de ce qui s'est fait au SCAN, au service des poursuites et faillites ainsi qu'au service des contributions, il a été démontré que certains postes permettaient de dégager soit des recettes supplémentaires ou des charges en moins.

Police cantonale (– 2.701.600 francs charges)

La police cantonale voit son budget s'améliorer de façon spectaculaire en regard du budget 2004 (– 2.701.600 de charges). Afin de rendre les chiffres comparables, il est nécessaire de déduire un montant de 2.000.000 francs du budget 2005. Ce montant représente la part aux amendes et mandats de répression, recette non prévue dans le budget 2004.

De plus les contributions progressent également grâce au compte 436020, Remboursement de frais divers (+ 334.000 francs). Cela représente la recette pour la mise à disposition de 3 collaborateurs pour la mise en application de la RPLP et la prise en charge du traitement d'un inspecteur par l'établissement cantonal d'assurances et de prévention (ECAP).

L'engagement des aspirants de l'école 2004 et d'un opérateur à la centrale des transmissions et alarmes diminué par la suppression de 4,5 postes aux services généraux augmentent le compte 301000, Charges de personnel. Ce compte est à mettre en relation avec les comptes 301200, Traitement des aspirants et 309200, Formation des aspirants.

Actuellement, l'hémorragie des départs semble être stoppée, ce qui devrait permettre de revoir à la baisse l'engagement du nombre d'aspirants pour les années à venir.

De plus, de nouveaux postes sont demandés dans le cadre de ce budget. Ces demandes font l'objet d'un rapport spécifique que vous trouverez à l'annexe 2 du présent rapport.

En ce qui concerne les grands projets de la police cantonale, le réseau Polycom entre dans sa phase finale d'installation et donne satisfaction. Le cadre budgétaire pour SISPOL est respecté et le projet POLICE 2006 est en voie d'aboutir.

Service des automobiles et de la navigation (+ 815.300 francs revenus)

Ce service a terminé sa certification et est actuellement dans un processus d'amélioration.

En ce qui concerne l'exploitation, en raison d'incompatibilités avec le STI, la prise de rendez-vous par informatique n'est pas encore disponible. Les principaux projets pour 2005 sont la mise en place des retraits de permis en cascade ainsi que l'introduction du permis de conduire en deux phases.

Etablissements militaires exploitation et administration (+ 287.000 francs charges)

En raison des diverses restructurations de l'Armée et du changement d'organisation dans la gestion du matériel par le service cantonal des sports, les établissements militaires doivent à nouveau faire face à une réduction des activités. Cela engendre la suppression de 3 postes de travail.

La fondation "Goeland" qui s'était proposée pour la gestion du matériel de sport ne disposerait pas de surfaces de stockage nécessaires ou suffisantes pour tout le matériel. Si c'était vraiment le cas, la solution de l'arsenal était-elle vraiment mauvaise?

3.2.5. Conclusion

Le budget 2005 du DJSS présente une évolution légèrement défavorable en regard de l'exercice 2004. Il convient toutefois de relativiser et de recadrer ce résultat, sachant que le déficit de 4 millions de francs englobe une charge supplémentaire de l'ordre de 10 millions imputable au seul domaine hospitalier. Ce qui revient à dire que si l'on faisait abstraction de cette dernière, le budget 2005 présenterait un excédent de charges inférieur de 6 millions de francs par rapport au budget 2004.

Il est à relever que les trois groupes de charges par natures comptables sur lesquels le département a une marge de manœuvre, à savoir rubrique 30: charges du personnel, groupe poste: biens, services et marchandises et rubrique 43: contributions; présentent des améliorations budgétaires.

En conclusion, malgré les efforts constants du DJSS pour maintenir ses charges à un niveau acceptable, voire les diminuer, le résultat demeure flanqué de l'empreinte des hausses successives des coûts du secteur de la santé. Comme déjà mentionné dans notre précédent rapport à l'appui du budget 2004, dans ce domaine, la plupart des augmentations de coûts sont imposées au département et ceci dans une telle ampleur qu'il est impossible de les compenser au sein du seul DJSS.

Au vu de ces éléments, notre sous-commission fait une proposition visant à réduire les charges dans le domaine des homes LESPA et privés.

3.3. Département des finances et des affaires sociales

3.3.1. Remarques générales

La sous-commission, réunie en date du 30 septembre, a examiné le budget du DFAS en compagnie de Mme Sylvie Perrinjaquet, présidente du Conseil d'Etat, cheffe du département, du secrétaire général, du chef du service financier et du secrétaire général adjoint.

Un effort important permet au budget du département de se situer à 2,8 millions de francs en dessous de l'enveloppe budgétaire fixée par le Conseil d'Etat.

3.3.2. Budget de fonctionnement

Service financier

Compte 301000, Traitements du personnel

Cinq nouveaux postes étaient prévus au budget 2004, soit trois pour la reprise du bordereau unique (BU) de La Chaux-de-Fonds, un pour la reprise de son contentieux et un autre pour la reprise de la gestion des amendes d'ordre du Ministère public. Comme le service financier savait d'emblée que certains de ces postes ne seraient pas pourvus au 1er janvier 2004 mais dans le courant de l'année, il ne les a donc pas entièrement budgétisés en 2004. Ils chargeront par contre pleinement le budget 2005.

Le DFAS n'a pas par ailleurs créé aucun poste au-delà de ce qui était prévu au budget 2004.

Compte 318080, Taxes CCP

Les taxes CCP sont liées pour l'essentiel à la perception des recettes fiscales. Leur niveau est donc lié à la facturation en 10 tranches qui, toutefois, permet un encaissement plus régulier et aisé.

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

Le taux d'intérêt en faveur du contribuable est de 1,5%, alors que celui qui lui est facturé s'élève à 4,5%, de manière à éviter que les contribuables utilisent l'Etat comme fonds de trésorerie ou comme compte-courant.

Compte 424350, Récupération de créances amorties

Depuis deux ans, la cellule de relance a été renforcée, ce qui devrait favoriser la récupération des non-valeurs fiscales. Dans la mesure où elles ont été amorties, cette récupération correspond à une recette au compte de fonctionnement.

Compte 481335, Prélèvement provision pour contentieux

En 1999, une provision avait été constituée en raison du changement de mode de perception, ce qui entraînait un cumul de deux années de contentieux en 2000. En 2000, le volume global du contentieux ayant été très inférieur à ce qui avait été imaginé, la provision n'a pas été entièrement

utilisée et l'a été en 2003 pour alléger quelque peu les comptes suite à la reprise des contributions de La Chaux-de-Fonds.

Service des contributions

Compte 431000, Emoluments administratifs

Certains mandataires déposent les déclarations d'impôts de leurs clients très tardivement. L'émolument a pour but de les inciter à respecter les délais. Il est progressif en fonction du retard.

Rubrique 40, Impôts

Le service des contributions entretient des relations bilatérales avec les mandataires des entreprises et leur demande, dès le printemps, quelle est la situation de leur mandant. Les entreprises fournissent toutefois des renseignements sur leur situation lorsqu'elles en ont envie. Les cent principales entreprises du canton reçoivent chaque année un questionnaire pour évaluer leur situation. Le taux de retour est de 50%.

Elles décident en outre comment elles veulent répartir leurs bénéfices en fonction des différents sites qu'elles exploitent dans le monde. Cet élément contribue à retarder le dépôt de leur déclaration.

Ainsi, d'une manière générale, les déclarations d'impôts des grandes entreprises continuent d'être déposées très tard.

La sous-commission le déplore dans la mesure où le bouclement comptable des entreprises est beaucoup plus rapide qu'auparavant. On peut douter que, pour beaucoup d'entreprises, la justification d'un long délai soit recevable. Elle se demande si une disposition légale ne permettrait pas de remédier au problème.

En ce qui concerne l'année 2004, on peut espérer atteindre, voire peut-être dépasser le montant figurant au budget 2004 pour l'impôt des personnes physiques. Ce n'est par contre pas le cas pour les personnes morales, où les entreprises ont déjà indiqué que malgré la reprise économique, il ne faut pas escompter un résultat très favorable. Si les entreprises réussissent à générer un bénéfice pour 2004, elles l'utiliseront pour compenser les pertes des années précédentes.

Service de l'inspection des finances (IFEN)

Compte 439850, Recettes diverses

Seules quelques entités bénéficient encore de prestations gratuites du service (Conférence intercantonale de Suisse romande et du Tessin pour l'instruction publique, Glossaire des patois). En règle générale, les prestations de l'IFEN sont facturées à 80 francs de l'heure. Il est envisagé que certains mandats qu'elle n'arriverait aujourd'hui plus à assumer avec le personnel à disposition soient externalisés, ce qui permettrait au service de pouvoir mieux se concentrer sur sa fonction première qui est l'inspectorat des services et offices de l'Etat.

Service juridique

Compte 301000, Personnel administratif et exploitation

La juriste engagée est l'ancienne cheffe du service de l'asile et des réfugiés qui, après avoir quitté cette fonction, a d'abord obtenu un contrat de droit privé de neuf mois. Ensuite, le DIPAC étant débordé du point de vue juridique, il a été décidé d'engager cette personne pour une durée de deux ans, sur la base d'un contrat de droit privé. Il s'agit donc bien d'une juriste du DIPAC, qui a été rapatriée au service juridique dans le but de rassembler tous les juristes au même endroit. Le montant de son salaire est refacturé au DIPAC, sous compte *436010, Remboursement de traitements*.

La juriste engagée à 50% se trouvait au service de la santé publique et a également fait l'objet du rapatriement au service juridique.

La seule véritable augmentation d'activité est celle de la collaboratrice administrative. Les remarques mentionnent une augmentation de 50%, mais effectivement, elle est de 30% et elle a été accordée par la cheffe du département en cours d'année, parce que le secrétariat du service juridique n'arrivait plus à suivre et accumulait un retard important. Il a donc été accordé 30% supplémentaires, auxquels l'on a ajouté 20% en diminution du taux d'activité de la secrétaire de l'office d'organisation, qui travaille maintenant à 30% au lieu de 50% auparavant.

Service des ressources humaines (SRHE)

Compte 309090, Médecine du travail

Tous les cantons ont l'obligation de disposer d'un chargé de santé et sécurité dans l'administration. Ce poste est partagé entre l'Etat et l'Université; les 70.000 francs inscrits au budget représentent la part de l'Etat.

Compte 301080, Rémunérations sociales

Il arrive que des personnes au bénéfice de l'AI aient néanmoins une aptitude à fournir un travail et à donner un "coup de main". En 2003, une personne a ainsi été rémunérée (environ 1000 francs par mois) pour faire un travail ponctuel. Il n'y a toutefois pas eu de cas en 2004. L'absence de montant pour 2005 signifie que les demandes seraient refusées.

Comptes 318000, Mandats, expertises, études et 318008, Mandats, exploitation SAP HR

L'augmentation de l'ordre de 80.000 francs émane de la calculation des redevances et frais de licence facturés par le service du traitement de l'information (STIN). Le SRHE n'a aucune prise sur cet élément.

Service du traitement de l'information

Compte 318084, Taxes téléinformatiques

L'augmentation du nombre de raccordements est liée au projet d'informatique scolaire ICT01-04.

Entretien et exploitation des bâtiments

Compte 314000, Entretien des bâtiments

Ce compte concerne l'entretien de l'ensemble des bâtiments administratifs de l'Etat.

Selon les normes SIA, l'entretien devrait se monter à 6 ou 7 millions de francs par an.

Compte 318300, Assainissement thermique des bâtiments

Un commissaire est d'avis qu'il est injustifié de ramener ce compte à zéro. En effet, le prix du mazout ayant pris l'ascenseur, on peut se demander si en renonçant à l'assainissement thermique des bâtiments, on réalise véritablement une économie.

Gérance des immeubles

Compte 424310, Réactivation valeur immeubles vendus

L'intention du Conseil d'Etat est de vendre certains terrains.

Administration de la caisse de pensions

Compte 307000, Allocations de renchérissement aux retraités

Les allocations de renchérissement versées sur les rentes sont financées à 50% par la Caisse de pensions de l'Etat (CPEN) et à 50% par l'employeur, cet employeur pouvant être l'Etat, une commune ou une institution para-étatique affiliée à la CPEN. La proposition du Conseil d'Etat au Grand Conseil est qu'à l'avenir, la totalité de ces allocations de renchérissement soient financées par la CPEN elle-même et cela à titre définitif. L'impact sur le taux de couverture est de – 0,7%.

Service de l'action sociale

Compte 366300, Charges d'aide matérielle

L'analyse montre que lorsque la situation économique s'améliore, il n'y a pas de diminution des charges d'aide matérielle, mais une relative stagnation des dépenses. Pour le budget 2005, le DFAS considère que, la tendance économique étant assez favorable, on peut imaginer devoir verser un montant identique à 2004. Il s'agit probablement d'une vision assez optimiste.

Compte 318005, Honoraires, mandats

L'établissement de la statistique suisse d'aide sociale, mandatée par les cantons, s'étendra sur plusieurs années.

Compte 365336, Centres de consultations LAVI

Ce n'est pas le montant de la subvention qui a augmenté, mais bien le nombre de cas. De 1998 à 2002, le nombre de dossiers traités a doublé et la progression continue.

Service des établissements spécialisés

Il a été demandé cette année aux institutions de diminuer de 4% leurs dépenses pour 2004, puisque ce qui est dépensé cette année figure dans le budget 2005. Les institutions doivent en plus proposer pour l'avenir des économies à hauteur de 5%. Un groupe de travail, composé de directeurs d'institutions, a été constitué et a fait des propositions, dont certaines ont déjà été retenues pour entrer en vigueur en 2005. Une double économie a donc été demandée au secteur des établissements spécialisés.

L'objectif initial était de compenser la "perte" de l'OFAS, évaluée à 5 millions de francs en 2005, mais qui apparaît maintenant se limiter à 2 millions.

Si la réforme de la péréquation et des tâches (RPT) est acceptée par le peuple, les subventions de l'OFAS disparaîtraient dès 2008 et le canton devrait dès lors payer la totalité des charges des établissements spécialisés. Le Conseil d'Etat aimerait rendre plus politique la commission du plan d'équipement, constituée pour le moment de cadres de l'administration et de personnes appartenant aux entités des établissements, pour que l'on puisse fixer des objectifs et des mesures permettant d'amortir l'augmentation de charges pour le canton.

3.3.3. Budget des investissements

Crédits à solliciter

Il y a deux ans, le Conseil d'Etat a décidé de faire figurer au chapitre du DFAS les bâtiments administratifs gérés par le service de l'intendance des bâtiments. Par contre, des bâtiments comme une prison ou une école sont attribués au département concerné.

Le DFAS a renoncé à toute dépense. L'investissement pour le Tribunal cantonal et le Ministère public figure au DFAS, car c'est un bâtiment administratif. Il relève toutefois du DJSS.

Le DFAS souhaite que la liste des crédits devienne un véritable tableau de bord, permettant de suivre l'évolution des investissements. Cela ferait gagner beaucoup de temps lors de la préparation du budget.

3.4. Département de la gestion du territoire

La sous-commission s'est réunie le 28 septembre 2004 en présence de M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du département, et de M. Pierre-Denis Rytz, secrétaire général du département.

Les membres de la sous-commission ont pris connaissance des renseignements fournis par les représentants du département dans le cadre de l'analyse du budget 2005.

3.4.1. Généralités

Le chef du département souligne l'effort important qui a été réalisé pour trouver des économies. Il estime que les effectifs sont justes suffisants pour assurer le bon fonctionnement du département et pour atteindre les objectifs fixés.

Il souligne la difficulté pour certains chefs de services d'admettre les exigences de réduction. Cette difficulté traduit dans certains cas des problèmes de motivation dus entre autres à la suppression des heures supplémentaires pour les postes à responsabilité et d'avoir toujours plus de demandes à satisfaire avec des moyens réduits.

Les chiffres présentés pour le budget 2005 permettent d'assurer le fonctionnement des différents services du département.

Investissements

Globalement, les investissements dépassent de 5 millions de francs le montant des investissements souhaités initialement par le Conseil d'Etat.

Les investissements ont une influence directe sur l'endettement. Dans cette perspective, le dépassement peut être considéré comme regrettable.

Subventions

Le chef du département constate que, globalement, les subventions augmentent à nouveau. Les subventions "libres" représentent 30 à 40 millions de francs sur un total de 765 millions. Une réduction de 10% de ces subventions ne représenterait "que" 3 à millions d'économies. La grande part des subventions provient d'obligations légales. Les communes en sont les principales bénéficiaires. Certaines subventions découlent enfin d'une volonté politique exprimée. Pour le département, un effort de maîtrise doit être poursuivi pour les panneaux thermiques, le chauffage au bois, MINERGIE. Les transports publics font également l'objet d'une grande attention.

3.4.2. Discussion générale

Dans la discussion générale, il est constaté que, comme dans les autres secteurs de l'administration, les charges salariales augmentent de plus de 5% en moyenne annuelle. Ainsi, et à titre d'exemple, le budget 2005 comparé aux comptes 2003 révèle aux ponts et chaussées une augmentation des charges de personnel de 11,1%.

Dans le département, 8 chefs de services sont au maximum de leur classe de traitement. L'abandon des heures supplémentaires peut provoquer une certain découragement, voire de la démotivation.

Un commissaire souligne la forte pression exercée dans le service de l'aménagement du territoire si l'on considère l'augmentation importante du nombre de permis délivrés.

Dans certains secteurs, une augmentation de la productivité est constatée. A titre d'exemple, il est mentionné l'office d'entretien des routes dans lequel l'augmentation des kilomètres de routes construits n'engendre pas automatiquement une adaptation à la hausse de l'effectif.

Une synergie pourrait encore être trouvée, a priori, dans certains services ou par la mise en commun de travaux de secrétariat.

La concentration à Neuchâtel de l'ensemble du personnel des mensurations cadastrales va dans ce sens.

Ne pourrait-on pas regrouper les directions et les secrétariats des services et office de la faune, de la forêt et de la nature?

Une restructuration du garage de l'Etat (devant entraîner une économie de personnel) va dans le sens de transmettre l'entretien des véhicules ordinaires à des garages privés et de maintenir au sein de l'administration l'entretien des petites machines et des engins spéciaux.

3.4.3. Discussion de détail

Secrétariat général

A l'avenir, il faudrait selon le chef du département renforcer le secrétariat par l'engagement d'un collaborateur scientifique ou d'un secrétaire général adjoint.

Compte 331001, Amort. imm. prod. patr. administratif

Les amortissements sont essentiellement constitués par l'amortissement du crédit GANSA.

Office des transports

Compte 301000, Personnel administratif et exploitation

Un nouvel ingénieur de la circulation a été engagé. Le non-remplacement immédiat explique une diminution de ce poste.

La cantonalisation du secteur des transports permettra une meilleure coordination. Il est également constaté une amélioration générale des lignes ferroviaires.

Un souci partagé par les commissaires réside dans le manque de compétitivité de la ligne Berne-Neuchâtel et son prolongement pour le TGV sur Paris.

La diminution du temps de parcours est indispensable. Cela implique un doublement de la ligne Berne-Neuchâtel et un renforcement de la puissance sur le secteur Neuchâtel-frontière. Ces derniers travaux représentent un investissement d'environ 10 millions de francs.

Il y a un intérêt évident pour poursuivre la ligne sur Interlaken, cela pour attirer une clientèle touristique.

Par rapport à la ligne Zurich-Bâle-Paris et la ligne Genève-Paris, la traversée du Jura demeure un problème.

Service des ponts et chaussées

L'ensemble des salaires est comptabilisé dans les charges. Nous prenons acte qu'il n'y a pas de salaires activés, donc portés au bilan, en diminution du poste "salaires".

Quelle sera l'évolution de l'effectif suite à la fin des grands travaux sur la N 5? Dans la mesure où bien des travaux font l'objet d'un mandat, il ne faut pas s'attendre à une diminution sensible selon le chef du département.

Compte 438420, Prestations construct. routes cantonales

La suppression de ce montant en 2005 s'explique par le fait que la Confédération a supprimé sa participation sur les études en matière de routes cantonales.

Entretien et correction des routes

De manière générale, l'entretien est insuffisant, ce qui porte atteinte au patrimoine. Le manco est important.

La sous-commission souhaite qu'une information plus générale sur cet objet soit mise en place.

Selon des commissaires, le tunnel de la Vue-des-Alpes est souvent fermé à la circulation compte tenu qu'il s'agit d'une construction récente. S'agit-il d'une erreur de conception ou les entretiens sont-ils plus fréquents qu'ailleurs? Il y a quatre lavages par année au lieu d'un. En augmentant la fréquence ont peut se passer des détergents, les tunnels étant lavés à l'eau uniquement.

L'entretien est plus important parce que le tunnel est bidirectionnel et qu'il y a 17.600 véhicules/jour en moyenne. A titre de comparaison, au Grand Saint-Bernard, il y a en moyenne 2500 véhicules/jour.

Sur un plan global, le canton ne se bat pas seulement pour que la H 20 soit reconnue comme route nationale pour les investissements, mais également pour l'entretien.

La route La Chaux-de-Fonds – Le Locle sera remise à la ville de La Chaux-de-Fonds une fois les travaux de réfection effectués.

La sous-commission constate unanimement que, en terme de fluidité du trafic, la traversée du Locle constitue LE problème le plus important sur le plan cantonal. Il s'agit aux yeux de la sous-commission d'en faire une priorité. Le problème est en effet plus important que par exemple la 2e étape de la traversée de La Chaux-de-Fonds.

Le Conseil d'Etat est prié d'accélérer l'étude ce dossier pour résoudre un problème quotidien de fluidité et de sécurité.

Ponts et chaussées, économie des eaux

Compte 410430, Concessions hydrauliques

Les produits des concessions hydrauliques augmentent en raison des travaux réalisés à la Maladière.

Service de l'énergie

Compte 331005, Amort. imm. en cours patr. administratif

Les amortissements augmentent pour amortissements de crédits particuliers dont le Châtelot.

Service de l'aménagement du territoire

Il a été fait recours à une aide externe pour rattraper le retard. Une réflexion est en cours pour décharger ce service. Certains dossiers ne devraient plus transiter par le service cantonal, par exemple pour l'installation de panneaux solaires. Par ailleurs, les communes devraient confier certains dossiers à leur architecte-conseil.

Répondant à une question, le chef du département souligne que le service de l'aménagement du territoire ne se conforme qu'à la législation fédérale et que la législation cantonale ne va pas au-delà.

La sous-commission souhaite qu'il n'y ait pas d'exigences supérieures qui pourraient décourager des investisseurs.

Pour les travaux intérieurs, on pourrait concevoir que le service de l'aménagement du territoire ne se prononce pas mais le Grand Conseil en a décidé autrement sur proposition de la commission ad hoc.

Le surcroît de travail dans ce service découle notamment de nombreuses demandes de dérogation de la part des architectes.

Service des forêts

Des mesures de rationalisation ont conduit à créer six arrondissements au lieu de huit. Il semblerait que la "densité" de gardes-forestiers est comparable à celle des cantons qui nous entourent.

La commission s'intéresse à l'organisation et au fonctionnement du service des forêts et de l'office de la conservation de la nature; c'est la raison pour laquelle elle visitera le centre forestier de La Grébille, aux Planchettes, le 25 novembre 2004.

Office de la conservation de la nature

La diminution des charges du personnel s'explique par le fait que l'inventaire des objets protégés (ICOP) est arrivé à terme.

Service de la faune

Pour régler la population des sangliers, une quinzaine a été abattue avant la période de la chasse.

Une demande émanant des milieux agricoles et vinicoles a été déposée pour compenser les dégâts dus aux corneilles.

Fonds

En 2005, un montant de 650.000 francs sera prélevé à la réserve forestière pour le financement d'un hangar forestier à Noiraigue

3.4.4. Conclusion

Deux commissaires acceptent le budget tel que présenté, un commissaire en prend acte.

3.5. Département de l'économie publique

La sous-commission a siégé le 21 septembre 2004 pour l'examen du budget, en présence de M. Bernard Soguel, conseiller d'Etat, chef du département, et du secrétaire général du département.

Nous les remercions des explications fournies et des réponses données aux questions des commissaires.

3.5.1. Remarques liminaires

Dans le cadre de la procédure budgétaire 2005, le Conseil d'Etat a fixé, pour chaque département, des enveloppes budgétaires en charges nettes correspondant au budget 2004 amendé réduit de 2,4% tout en admettant la possibilité d'appliquer des mesures transversales pour absorber des éléments d'augmentation externes. Pour le Département de l'économie publique (DEP), l'enveloppe attribuée se montait ainsi à 149,2 millions de francs (budget 2004 amendé: 152,9 millions de francs). Parallèlement, le Conseil d'Etat a décidé de geler l'effectif global du personnel administratif et d'exploitation au niveau de celui du budget 2004.

A l'interne du département, une procédure identique a été appliquée, tant en ce qui concerne le budget financier que le budget des effectifs. Des enveloppes budgétaires ont ainsi été attribuées à chaque service du département; ces enveloppes correspondaient au budget 2004 amendé réduit de 2,4%, respectivement augmenté de 2,4% pour les services présentant un excédent de revenu en 2004. L'objectif fixé était le respect de l'enveloppe octroyée.

Durant la procédure, il est rapidement apparu que, si l'enveloppe pouvait être respectée par une grande partie des 18 services du département, des dépassements importants seraient à attendre dans trois domaines principaux: l'emploi, l'AVS/AI et l'asile. Le budget 2005 présenté confirme cette prévision.

Emploi

Dans ce domaine, le budget 2005 devrait se situer quelque 6 millions de francs au-dessus du budget 2004. Ce dépassement s'explique d'une part par l'évolution économique qui reste défavorable sur le front de l'emploi, la reprise économique ne se traduisant pas encore par une baisse du chômage (coût supplémentaire estimé par rapport au budget 2004, 4,5 millions de francs), d'autre part par la modification de la LACI et la réduction du nombre d'indemnités de chômage (500.000 francs) et, enfin, par les mesures prises par la Confédération dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB 2003) en matière de participation des cantons aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail (1 million de francs).

AVS/AI

L'évolution des charges nettes dans ce domaine reste fortement tributaire de la situation économique générale et de son impact sur les prestations complémentaires. Par rapport au budget 2004, l'augmentation de charges est de quelque 2,9 millions de francs.

Asile

Dans le domaine de l'asile, malgré les mesures structurelles prises (fermeture du centre de la Prise-Imer), les charges progressent de quelque 900.000 francs par rapport au budget 2004. Cette augmentation est imputable d'une part à la hausse 2004 des primes d'assurance maladie (1 million de charges de plus par rapport au budget 2005), d'autre part à la réduction du prélèvement à la réserve ODR (1 million de revenu de moins par rapport au budget 2004). L'impact net de ces deux facteurs exogènes (+ 2 millions de francs) a pu être limité grâce aux mesures structurelles prises.

Pour le reste, les services qui n'ont pas atteint l'objectif visé sont les suivants.

Secrétariat général

Dépassement de 60.000 francs lié à une imputation interne unique de 60.000 francs.

Observatoire cantonal

Dépassement par rapport au budget 2004 et à l'enveloppe fixée mais respect des limites fixées par le Conseil d'Etat, à savoir un excédent de charges nettes de 1,5 million de francs/an. Il est relevé que l'Observatoire cantonal reste tributaire des mandats externes de longue durée.

Projet de restructuration en cours s'agissant de l'intégration de l'Observatoire cantonal à l'Institut de microtechnique de l'Université.

Service de la consommation

Dépassement de 480.000 francs en raison du désenchevêtrement des tâches.

Service des étrangers

Dépassement de 280.000 francs en raison de l'entrée en vigueur de la deuxième phase des accords bilatéraux. Ainsi, depuis le 1er juin 2004, plus aucun émolument ne peut être perçu pour la main d'œuvre européenne, d'où une diminution importante des revenus de ce service.

Même si, pour le département, l'objectif fixé n'a pu être atteint en raison principalement des éléments conjoncturels et exogènes susmentionnés, il est relevé que la situation s'est considérablement améliorée par rapport à l'année passée. Atteindre l'objectif fixé aurait impliqué la prise de mesures transversales plus importantes qui auraient touché d'une part les bénéficiaires de subventions, d'autre part la fonction publique. Le Conseil d'Etat n'a pas souhaité aller dans ce sens, privilégiant une réflexion à plus long terme sur la maîtrise des finances de l'Etat.

S'agissant des restructurations à venir au sein du département, diverses pistes ont été évoquées. Il a cependant été relevé que ces pistes devaient s'inscrire dans le cadre d'une réflexion de fonds sur le fonds quant au rôle que doit – ou devra – jouer l'Etat demain.

Service du commerce et des patentes et service de promotion économique

Projet de renforcement des liens, voire de fusion, en cours.

Site de Cernier

Changement de statut.

Service de la viticulture et service de l'agriculture

Projet de renforcement des liens, voire de fusion, en cours.

Service des étrangers

Analyse des conséquences organisationnelles de l'entrée en vigueur de la deuxième phase des accords bilatéraux et des mesures prises par la Confédération s'agissant des non entrées en matière (NEM).

Service de l'asile et des réfugiés

Poursuite des restructurations commencées en 2004.

3.5.2. Remarques générales

Les charges nettes du département progressent de 5 millions de francs par rapport au budget 2004 (+ 3,3%); avant prise en compte du désenchevêtrement, ces charges progressaient de 4,5 millions de francs. Pour mémoire, ces charges progressaient de 5,8 millions de francs entre le budget 2003 et le budget 2004 (+ 3,9%). Au niveau des charges, les subventions accordées progressent de 3,6 millions de francs, principalement en raison de l'évolution des subventions accordées au titre de l'AVS/AI (voir remarques liminaires ci-devant). Les dédommagements aux collectivités publiques augmentent de plus de deux millions en raison de la mise en place, dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle en matière de réinsertion sociale, d'un système de financement incitatif destiné à encourager le regroupement des services sociaux au plan régional; cette charge supplémentaire est compensée par une augmentation des subventions acquises émargeant au fonds pour l'intégration professionnelle. L'effort de visibilité concernant l'effectif du personnel laisse apparaître un total de 492,50 postes contre 233 en 2003 et devrait marquer un assainissement définitif de ce secteur. Toutefois, les charges de personnel progressent de quelque 500.000 francs en raison d'une augmentation nette des effectifs de 3,85 postes. Cette progression est imputable à l'engagement de conseillers en placement par le service de l'emploi, postes intégralement subventionnés par la Confédération. Sans ces engagements, le département enregistrerait une baisse de ses effectifs (voir le tableau détaillé ci-après).

Charges et revenus par nature, services du département

	Budget 2005	*Budget 2004*	*Comptes 2003*	*Différence entre B05 et B04*	
	Fr.	*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*	*%*
Charges					
Charges de personnel	39.885.300.–	39.364.000.–	37.081.763.–	521.300.–	*1,3*
Biens, serv. et march.	8.252.600.–	8.377.700.–	7.800.661.–	– 125.100.–	*– 1,5*
Amortissements	4.011.200.–	4.398.900.–	4.120.467.–	– 387.700.–	*– 8,8*
Parts/contr. ss aff.	441.600.–	482.500.–	494.777.–	– 40.900.–	*– 8,5*
Dédomm. coll. publ.	2.450.200.–	433.000.–	357.596.–	2.017.200.–	*465,9*
Subv. accordées	177.198.600.–	173.648.600.–	163.571.290.–	3.550.000.–	*2,0*
Subv. redistribuées	70.959.000.–	69.613.000.–	69.716.365.–	1.346.000.–	*1,9*
Imputations internes	16.114.200.–	16.321.600.–	17.017.211.–	– 207.400.–	*– 1,3*
Total	**319.312.700.–**	**312.639.300.–**	**300.160.130.–**	**6.673.400.–**	*2,1*
Revenus					
Patentes/Concessions	– 2.897.500.–	– 2.998.500.–	– 2.956.441.–	101.000.–	*– 3,4*
Revenus des biens	– 645.000.–	– 624.500.–	– 686.788.–	– 20.500.–	*3,3*
Contributions	– 10.125.200.–	– 10.271.300.–	– 9.738.334.–	146.100.–	*– 1,4*
Dédomm. coll. publ.	– 28.604.700.–	– 28.497.700.–	– 27.730.132.–	– 107.000.–	*0,4*
Subventions acquises	– 46.988.000.–	– 45.581.300.–	– 42.494.851.–	– 1.406.700.–	*3,1*
Subv. à redistribuer	– 70.959.000.–	– 69.613.000.–	– 69.716.365.–	– 1.346.000.–	*1,9*
Prél. fin. spéciaux	– 1.000.000.–	– 2.000.000.–	0.–	1.000.000.–	*– 50,0*
Imputations internes	– 256.000.–	– 250.000.–	– 250.000.–	– 6.000.–	*2,4*
Total	**– 161.475.400.–**	**– 159.836.300.–**	**– 153.572.911.–**	**– 1.639.100.–**	*1,0*
Charges nettes	**157.837.300.–**	**152.803.000.–**	**146.587.219.–**	**5.034.300.–**	***3,3***

Charges et revenus par nature, fonds du département

	Budget 2005	*Budget 2004*	*Comptes 2003*	*Différence entre B05 et B04*	
	Fr.	*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*	*%*
Charges					
Charges de personnel	5.300.–	5.300.–	4.970.–	0.–	0,0
Biens, serv. et march.	557.000.–	566.500.–	442.689.–	– 9.500.–	– 1,7
Amortissements.	0.–	0.–	9.250.–	0.–	
Subv. accordées	31.262.800.–	25.247.600.–	22.030.546.–	6.015.200.–	23,8
Subv. redistribuées	195.000.–	200.000.–	199.000.–	– 5.000.–	– 2,5
Attr. fin. spéciaux	21.700.–	0.–	15.093.–	21.700.–	
Imputations internes	250.000.–	250.000.–	250.000.–	0.–	0,0
Total	**32.291.800.–**	**26.269.400.–**	**22.951.547.–**	**6.022.400.–**	**22,9**
Revenus					
Revenus des biens	– 90.000.–	– 90.300.–	– 102.750.–	300.–	– 0,3
Contributions	– 230.000.–	– 230.000.–	– 876.152.–	0.–	0,0
Subventions acquises	– 9.971.000.–	– 5.424.000.–	– 4.072.427.–	– 4.547.000.–	83,8
Subv. à redistribuer	– 195.000.–	– 200.000.–	– 199.000.–	5.000.–	– 2,5
Prél. fin. spéciaux	– 7.254.800.–	– 5.314.100.–	– 1.683.218.–	– 1.940.700.–	36,5
Imputations internes	– 14.551.000.–	– 15.011.000.–	– 16.018.000.–	460.000.–	– 3,1
Total	**– 32.291.800.–**	**– 26.269.400.–**	**– 22.951.547.–**	**– 6.022.400.–**	**22,9**

Le tableau suivant présente, pour la première fois, l'ensemble des effectifs en valeur de postes complets budgétisés du département, que ceux-ci soient "selon dotation" ou "hors dotation". A relever que les effectifs des établissements autonomes rattachés au département (CCNC, CCNAC et OAI) ne figurent pas dans cette statistique. Les explications détaillées de cette nouvelle présentation figurent dans le rapport du Conseil d'Etat relatif au budget 2005, au chapitre consacré aux charges de personnel.

Effectifs en valeur de poste complet, services du département

	BU 2005	BU 2004	Différence entre B04 et B05		
			Total	dont intégration hors dotation	dont variation réelle
ECONOMIE PUBLIQUE	**365,80**	**208,15**	**157,65**	**153,80**	**3,85**
Secrétariat général	6,50	*4,50*	2,00	–	2,00
Secteur Economie					
Service de promotion économique	7,60	*9,60*	– 2,00	–	– 2,00
Observatoire cantonal	33,75	*12,80*	20,95	20,25	0,70
Secteur Tourisme					
Service du commerce et des patentes	7,95	*7,95*	–	–	–
Site de Cernier	10,50	*4,50*	6,00	6,00	–
Secteur Emploi					
Service de l'emploi	99,69	*19,50*	80,19	71,89	8,30
Service de l'inspection et de la santé travail	9,80	*9,80*	–	–	–
CNIP	36,00	*10,7*	25,30	25,85	– 0,55
Secteur Agriculture et consommation					
Service de l'économie agricole avec OICL	18,65	*16,20*	2,45	2,20	0,25
Service de la viticulture + stations d'essais	7,50	*5,50*	2,00	2,00	–
Service de la consommation	24,15	*24,15*	–	–	–
Service vétérinaire	11,20	*11,20*	–	–	–
Secteur Migrations					
Service des étrangers	19,25	*19,25*	–	–	–
Service de l'asile et des réfugiés:					
– Direction	13,30	*6,90*	6,40	5,60	0,80
– Office d'accueil (OARA)	39,90	*30,00*	9,90	15,20	– 5,30
– Office de la procédure (OPRA)	10,60	*6,15*	4,45	4,80	– 0,35
Bureau du délégué aux étrangers	9,46	*9,45*	0,01	0,01	–

Abstraction faite de l'intégration des effectifs "hors dotation", la progression des effectifs du département est de 3,85 postes. Les principales variations concernent:

– le transfert de deux collaborateurs du service de promotion économique au secrétariat général;

– l'engagement, au service de l'emploi, de 5 conseillers en placements, de deux contrôleurs du marché du travail et d'un collaborateur scientifique; le financement de ces postes ne grève pas le budget de l'Etat;

– la diminution des postes (– 6,2) et des effectifs (– 8) du service de l'asile et des réfugiés suite à la fermeture du centre de la Prise-Imer.

Les autres variations sont liées à des variations de taux d'activité.

3.5.3. Examen de détail

Secrétariat général

L'imputation interne qui figure au budget du service concerne l'achat d'un véhicule par le garage de l'Etat. Elle est en lien avec le transfert du chauffeur de l'Etat du service de promotion économique au secrétariat général.

Secteur Economie

Service de promotion économique

L'écart au niveau de l'excédent de charges nettes par rapport au budget 2004 est lié à la réduction de l'attribution au fonds de promotion de l'économie, réduction compensée par une augmentation du prélèvement à la fortune. L'augmentation des charges d'amortissement est liée aux dépenses d'investissement budgétisées en 2004 pour le projet Neode.

Secteur Tourisme

Service du commerce et des patentes

A la question posée s'agissant des tombolas et loteries dans le canton de Fribourg, il est répondu que, dans le cadre de la conférence romande de loterie et des jeux (CRLJ), la décision de principe prise est le respect de la législation fédérale. Le non-respect de cette législation – comme c'est le cas actuellement dans le canton de Fribourg – fait courir aux cantons romands le risque d'une centralisation de ce domaine au niveau fédéral. Pour éviter une telle situation, la conférence romande a récemment écrit au conseiller d'Etat fribourgeois en charge de ce dossier pour le sensibiliser au risque que fait prendre le canton de Fribourg aux autres cantons romands.

Site de Cernier

Il est relevé que le financement de Fête la Terre par le Site de Cernier n'apparaît pas clairement dans le budget. En réponse, il est rappelé que le financement de Fête la Terre est assuré par le sponsoring et les droits de bouchon prélevés. Ces revenus, ainsi que les charges relatives à l'organisation de Fête la Terre, ne figurent pas au budget du Site de Cernier; seul l'encadrement administratif de la direction du site y est intégré et est offert à titre gracieux. Les subventions pour les concerts des Jardins musicaux émargent au budget du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC).

Secteur Emploi

Un nouveau compte 352810, Remboursement frais administratifs aux communes émarge pour la première fois au budget 2005. Cette rubrique concerne, dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle en matière de réinsertion sociale, en la mise en place d'un système de financement incitatif destiné à encourager le regroupement des services sociaux au plan régional. Ce système repose sur la prise en charge, à raison de 40%, des frais administratifs des services sociaux qui répondent à certains critères en plus de ceux mentionnés dans la législation actuelle (par ex. taille minimale de la population couverte, dotation minimale en fonction du nombre de dossiers, etc.). La charge supplémentaire est compensée par une augmentation de la part des communes au financement des mesures d'intégration professionnelle (compte 462550 du fonds pour l'intégration professionnelle).

Service de l'inspection et de la santé au travail

Un membre de la sous-commission exprime ses inquiétudes quant à l'application qui est faite par le service des normes légales; selon lui, il conviendrait que cette application se limite à l'utile et à l'indispensable. En réponse, le chef du département mentionne que le service se contente d'appliquer la loi.

Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle

A propos du CNIP, le chef du département informe la sous-commission que, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle, la question de la modification du statut juridique du site doit être reprise en collaboration avec le DIPAC. Avec la reconnaissance des formations initiales de base de 2 ans, le CNIP est aujourd'hui confronté à la concurrence accrue des autres écoles professionnelles, en particulier à celle du CIFOM. Dans ce nouveau contexte, soit le CNIP est transféré au DIPAC, soit des règles de collaboration strictes sont établies.

Secteur agriculture et consommation

Service de la consommation

Suite aux récentes décisions prises par le Grand Conseil en matière de désenchevêtrement des tâches, un membre de la sous-commission relève que, en matière de contrôle des denrées alimentaires, il est important de garder des services de proximité.

Service vétérinaire

Suite à l'augmentation des revenus liés aux dédommagements des communes pour les chiens (mesure prise dans le cadre des mesures d'assainissement 2004), un membre de la sous-commission relève qu'il serait judicieux d'informer les communes dès que possible et non d'attendre la présentation du rapport sur les mesures d'assainissement au Grand Conseil. Le chef du département indique qu'une information serait rapidement transmise par le service vétérinaire.

Secteur Migrations

Service des étrangers

Un membre de la sous-commission soulève la problématique des titulaires de permis qui émargent à l'aide sociale et s'interroge sur les contrôles effectués par le service. Selon le chef du département, ces contrôles sont généralement considérés comme trop tatillons plutôt que trop laxistes. Si des cas concrets devaient être portés à la connaissance des membres de la sous-commission, il demande que ces cas soient portés à sa connaissance pour, le cas échéant, lui permettre d'agir.

Service de l'asile et des réfugiés

Les charges d'assurance maladie grèvent lourdement le budget 2005 du service (plus de 1 million supplémentaire par rapport au budget 2004). Les requérants d'asile sont assurés, par le service, auprès des principales caisses du canton, selon le système du tiers payant. Le changement de système (passage du tiers payant au système du tiers garant) évoqué pour une caisse générerait des charges supplémentaires importantes pour l'Etat (personnel, contrôle, informatique) en étant moins efficace. Parallèlement, il est relevé que, pour limiter au minimum les charges y relatives, un médecin passe régulièrement dans les centres. S'agissant du second accueil, les requérants d'asile, avant d'aller voir un médecin, doivent solliciter une autorisation de leur assistant social.

Bureau du délégué aux étrangers

Aux questions de certains membres de la sous-commission s'agissant de l'évolution des effectifs du bureau du délégué aux étrangers (BDET), il est répondu que les effectifs du bureau ont peu évolué ces dernières années. Par souci de transparence, les collaborateurs qui émargeaient à la rubrique "filière sociale" de l'ancien fonds de crise (aujourd'hui fonds pour l'intégration professionnelle) ont été transférés dans les effectifs et les charges du bureau. L'utilité du bureau est indéniable, tant à l'interne qu'à l'externe de l'administration. Un membre de la sous-commission souligne que la fonction du BDET est d'intervenir avant que les problèmes ne naissent; par conséquent, la définition de la mission du BDET est directement lié à la perception subjective du risque encouru en l'absence d'intervention. Pour répondre à ces interrogations et à ces perceptions divergentes, le chef du département propose de reprendre la question dans le cadre d'un prochain bilan de fonctionnement de ce service.

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

3.6.1. Généralités

La sous-commission s'est penchée sur le budget 2005 lors de sa séance du 28 septembre 2004, en présence du chef du département et du secrétaire général. Elle a pris connaissance avec

intérêt de l'abondante documentation complémentaire élaborée par le secrétaire général, à la demande de la sous-commission. Le rapport spécifique requis par la sous-commission et portant sur les mandats confiés à des tiers par le DIPAC sera analysé dans le prochain rapport consacré à la gestion.

Une fois de plus, les réorganisations internes et externes, auxquelles s'ajoutent cette année les mesures de désenchevêtrement, n'ont pas facilité la première lecture du budget. Le secrétariat général s'est toutefois efforcé avec succès de faciliter les comparaisons.

3.6.2. Discussion générale du budget 2005

Dans le cadre des restrictions budgétaires, le Conseil d'Etat a fixé des "enveloppes" aux départements, calculées en charges nettes. Le DIPAC s'est ainsi vu attribuer 332,2 millions de francs, soit un montant inférieur de 8,3 millions au budget 2004 amendé. Il a répercuté l'enveloppe sur ses divers services de manière proportionnelle au poids de chaque centre financier.

Sans tenir compte du désenchevêtrement, le budget du DIPAC se situe à **329,2 millions de francs**, soit 3 millions d'amélioration par rapport à l'enveloppe précitée et 11,3 millions par rapport au budget 2004. Notons qu'une sensible augmentation des amortissements (+ 2,9 millions de francs) alourdit les charges de fonctionnement, mais que celles-ci sont en revanche allégées par diverses mesures internes et par le programme d'assainissement 2004 qui implique certains reports de charges sur les communes (5,85 millions de francs pour la réduction de 45% à 42% de la subvention versée sur les traitements du corps enseignant de l'école enfantine et de la scolarité obligatoire, ainsi que pour les transports d'élèves et l'orthophonie).

Quant au **désenchevêtrement**, il implique une augmentation nette des dépenses de **34 millions de francs**, en particulier pour la cantonalisation du CPLN, du CIFOM et du Lycée Jean-Piaget. Ce montant est bien entendu pris en considération pour établir à 363,2 millions de francs le montant de l'excédent de charges du budget 2005 du DIPAC.

Au vu des réorganisations intervenues en 2004-2005 et du désenchevêtrement, nous renonçons à une comparaison générale par service des variations par rapport au budget 2004. Nos éventuelles remarques seront présentées dans le cadre de l'examen de détail (cf. *3.6.5.*).

La sous-commission salue les efforts de compression budgétaire effectués au sein du DIPAC, en vue de respecter, voire de réduire l'enveloppe attribuée au département. Elle constate toutefois que, dans un secteur où les dépenses de personnel sont prépondérantes, les décisions non encore entérinées par le Grand Conseil (Caisse de pensions, subventions sur les traitements du corps enseignant) peuvent avoir une forte incidence sur le budget définitif.

3.6.3. Groupes de dépenses du budget de fonctionnement

Charges de personnel

Avec l'entrée en vigueur du désenchevêtrement, les charges de personnel du DIPAC augmentent de 76,2 millions de francs. Si on tient également compte des subventions sur traitements et des dédommagements, l'ensemble des charges salariales représente 85,7% des dépenses du DIPAC.

Par rapport au budget 2004, abstraction faite du désenchevêtrement (+ 150 collaborateurs administratifs et techniques du CPLN, du CIFOM et du LJP) et de la création de la HE-ARC (– 20,2 postes à la HEN), les effectifs du personnel administratif progressent de 6,5 postes; il s'agit là uniquement de collaborateurs au bénéfice d'un contrat de droit privé ou à charge de tiers ayant été intégrés à la statistique de l'état du personnel et qui ont été transférés sous le compte 301000; selon le DIPAC, il n'y a pas d'augmentation réelle à charge du budget et le gel des effectifs du personnel a été strictement appliqué par le département.

En ce qui concerne le personnel enseignant, les coûts sont en légère diminution (– 1,7 million de francs), si l'on fait abstraction du désenchevêtrement. Cela découle en bonne partie d'une diminution du nombre de classes primaires (– 14) qui n'est que partiellement compensée par de légères augmentations aux autres niveaux (+ 6).

Amortissements

Il y a lieu de souligner l'importance de l'augmentation des amortissements (+ 2,9 millions de francs par rapport au budget 2004). Cela concerne tout particulièrement les constructions scolaires (subventions aux communes) et le secteur des hautes écoles spécialisées (EICN).

Autres groupes de dépenses

Ils sont essentiellement influencés par le désenchevêtrement et autres réorganisations internes et externes. Il ne nous paraît pas utile d'analyser ici dans le détail des flux et reflux qui ont déjà été expliqués globalement dans d'autres rapports.

3.6.4. Budget des investissements

Les principaux investissements du DIPAC, dans le cadre de crédits accordés, porteront sur ECOPARC (7 millions de francs pour les nouveaux locaux du Conservatoire et de la HEG), les constructions scolaires (4,8 millions), la triple halle de sport de la Riveraine (2,2 millions), des équipements universitaires (1,75 million) et l'informatique dans les écoles neuchâteloises (1,5 million).

En ce qui concerne les crédits à solliciter du Grand Conseil, le DIPAC n'a rien prévu en 2005. En revanche, divers petits crédits seront sollicités du Conseil d'Etat pour un total de 1,3 million de francs.

La sous-commission s'est étonnée de trouver parmi eux un crédit d'étude de 200.000 francs devant déboucher sur un crédit-cadre de 19,5 millions de francs pour le CPMB, à Colombier. Elle ne méconnaît pas la nécessité d'effectuer certains travaux dans le bâtiment en question, mais souhaite que le service de l'intendance des bâtiments cible mieux l'étude requise de manière à ne dépasser en aucun cas un crédit de 10 millions de francs. Pour marquer cette intention, la sous-commission estime que ladite étude devrait n'être budgétisée qu'à 100.000 francs. Elle propose dès lors à la commission de réduire de 100.000 francs le budget global des investissements.

3.6.5. Examen de détail

Secrétariat général

Compte 302010, Transports des élèves

Les subventions aux communes pour les transports d'élèves passent de 350.000 francs à 100.000 francs. Là où des engagements ont été signés par le DIPAC, les subventions sont maintenues. Les contrats conclus par les communes avec des transporteurs sont très hétéroclites et pas toujours très rationnels.

La sous-commission relève une certaine contradiction à vouloir inciter les communes aux regroupements scolaires, tout en réduisant l'importance du subventionnement cantonal des transports. Il lui est répondu que l'éventuelle introduction d'un forfait par élève à l'école enfantine et à l'école primaire pourrait tenir compte du problème des transports.

Compte 372640, Fonds de compensation enseignement

Ce fonds de compensation de l'enseignement qui n'apparaissait jamais au niveau du budget, mais uniquement aux comptes, disparaîtra lors de l'entrée en force du désenchevêtrement. Un dernier décompte sera effectué en 2005.

Constructions scolaires

Le DIPAC est en train de finaliser la révision des directives et recommandations, ainsi que des normes de subventionnement des constructions scolaires et des installations sportives communales. Le département serait notamment en droit de refuser tout ou partie des subventions si les maîtres d'œuvre allaient au-delà des normes cantonales. La sous-commission se penchera

sur ce document dans le cadre de l'examen de la gestion, notamment sous l'angle de l'analyse préalable des besoins et sous celui de la multiplication des salles spéciales.

Compte 331005, Amort. imm. en cours patr. administratif

La très forte augmentation des amortissements qui doublent par rapport aux comptes 2003 découle d'une part d'une intense activité de construction aux niveaux primaire et secondaire (Vilars, Peseux, Crêtets, Maladière) et d'autre part d'un taux d'amortissement quelque peu surprenant pour des bâtiments (11% à 15% par an…).

Office de la statistique et de l'informatique scolaires OSIS

Compte 302010, Traitements à la charge de l'Etat

Il s'agit ici des frais de remplacement des animateurs ICT. Ces personnes agissent en qualité de formateurs d'enseignants; ils sont les répondants de l'office au sein des écoles.

Compte 331005, Amort. imm. en cours patr. administratif

Le développement de l'informatique scolaire a eu lieu comme prévu pour les matériels et la formation des enseignants et de substantielles économies ont pu être réalisées; de plus des subventions fédérales dépassant le million de francs, non budgétisées initialement, ont également amélioré la situation financière. Le DIPAC propose dès lors de réduire le crédit ICT01-04 de 11,9 à 10,4 millions de francs et d'utiliser le reliquat jusqu'à fin 2007 pour achever le programme et pour créer des logiciels pédagogiques (N.B. pas englobés dans le crédit initial). Dans ce secteur, le taux d'amortissement s'élève à 25% par an.

Compte 352800, Dédommagements divers aux communes

CLOEE constitue le système d'information des écoles, en particulier au niveau de la "gestion des élèves" et, à terme, des enseignants. Cette tâche a été reprise par le canton dans le cadre du désenchevêtrement. Il s'agit ici de généraliser ce système dans toutes les écoles du canton. En effet, en vertu du partage actuel des tâches, les communes n'ont pas toujours souhaité utiliser CLOEE puisqu'elles en assumaient le financement. A terme, la généralisation de CLOEE permettra au département d'améliorer ses indicateurs statistiques et de rationaliser la saisie des données.

Compte 390800, Prestations internes spécif. diverses

Il s'agit là d'une contribution au service du traitement de l'information (STIN) pour son apport au développement et à la gestion de l'informatique scolaire.

Compte 452600, Contributions communes neuchâteloises

A la suite du désenchevêtrement, l'Etat assume désormais seul les coûts de la gestion du parc informatique scolaire et du réseau pédagogique neuchâtelois.

Service de l'enseignement obligatoire

La sous-commission a notamment évoqué deux des mesures visant à améliorer la situation financière de l'Etat:

– **réduction temporaire des subventions de l'Etat pour l'école enfantine et la scolarité obligatoire:** en réduisant de 45% à 42% son taux de subventionnement des traitements du corps enseignant, l'Etat reporterait sur les communes une charge de l'ordre de 5 millions de francs. Il n'est évidemment guère possible d'améliorer les finances de l'Etat sans toucher d'une manière ou d'une autre aux subventions. La réduction de 3% proposée cette fois-ci est inférieure aux 5% rejetés l'an passé par le Grand Conseil.

– **suppression du principe voulant que chaque commune dispose d'une école primaire:** il s'agit évidemment là d'un sujet sensible où l'on peut "casser beaucoup de porcelaine" pour une économie négligeable (N.B. Il faut aussi tenir compte des frais de transports liés aux regroupements scolaires) et pour une amélioration des conditions d'enseignement jusqu'ici non démontrée. Le chef du DIPAC a toutefois affirmé qu'il n'était pas question de réduire les normes minimales (8 élèves) pour les écoles de village. Le projet de loi proposé au Grand Conseil donne néanmoins les pleins pouvoirs au Conseil d'Etat pour décider d'éventuels regroupements d'écoles primaires, ce que déplore vivement l'un des membres de la sous-commission. De prime abord, l'introduction de forfaits par élève constituerait une manière plus douce d'inciter aux regroupements scolaires.

La sous-commission s'est également intéressée à l'**harmonisation des horaires scolaires** souhaitée par la motion Pierrette Erard 99.162, du 10 novembre 1999; une commissaire s'étonne du retard pris pour le traitement de cette motion. Le DIPAC présentera un rapport à ce sujet en janvier 2005.

Les **ouvertures et fermetures de classes** ont évidemment une incidence non négligeable sur les dépenses du DIPAC. Elles résultent de différents facteurs: ouverture de nouvelles classes de 1re année enfantine (11,5 en août 2004, 8,5 en août 2005), évolution démographique (le "pic" démographique se trouve actuellement aux niveaux secondaire I et II), modification du nombre moyen d'élèves par classe (au niveau primaire, celui-ci a passé de 17,69 élèves en 2003-2004 à 17,88 élèves pour l'année scolaire 2004-2005; le maximum admis reste fixé à 22 élèves par classe. Au niveau secondaire, les moyennes sont les suivantes: 17,96 élèves en 2003-2004, 18,43 en 2004-2005).

La sous-commission prend acte avec satisfaction du fait qu'à la rentrée 2005 toutes les communes disposeront d'une solution communale ou intercommunale pour la 1re année enfantine; elle espère par ailleurs que les effectifs des classes primaires et secondaires ne seront en principe pas augmentés dans les localités ou quartiers à forte densité allophone.

En ce qui concerne les **traitements à la charge de l'Etat (compte 302010)**, la forte diminution découle pour l'essentiel de la réduction des allocations versées aux formateurs en établissements (FEE), pour les cours suivis à la HEP (150 francs par semaine au lieu de 350 francs); cette mesure entraîne une économie de 490.000 francs. Pour le reste, les travaux préparatoires de la réforme du secondaire I étant pratiquement terminés, les salaires y relatifs ne grèveront plus guère le budget 2005.

Un commissaire s'étonne que l'on maintienne le compte 302460, Indemnités pour anciens directeurs et se réserve le droit de le contester en plénum. Il en va de même pour ce compte au service de la formation professionnelle.

Service de la formation professionnelle (SFPR)

Le budget du SFPR se réduit considérablement, puisque son excédent de charges passe de 68,8 millions de francs à… 9,4 millions de francs! En fait, le désenchevêtrement et le regroupement de toutes les charges liées aux HES dans un nouveau centre financier ont entraîné la suppression d'importants montants inscrits au budget du service et la création de nouvelles rubriques budgétaires (Centre cantonal Littoral, Centre cantonal Montagnes, Lycée Jean-Piaget).

Compte 302450, Indemnités aux experts

Les indemnités horaires versées aux experts lors des examens de fin d'apprentissage ont passé de 20 à 40 francs par jour (au total de 802.000 à 900.000 francs).

Compte 302520, Ind. délégués surveillance apprentissage

La sous-commission s'est étonnée de la disproportion entre la dépense de 1 million de francs pour les experts aux examens et celle de 30.000 francs pour les délégués à la surveillance des apprentissages. En réalité, ladite surveillance incombe à des experts cantonaux ou communaux qui ne sont que rarement accompagnés d'experts ne provenant pas de l'administration.

Compte 351800, Dédommagements divers aux autres cantons

Il s'agit là de contributions versées pour des apprentis et élèves formés hors du canton dans des secteurs non couverts par les établissements scolaires neuchâtelois (ex.: dessinateurs en chauffage). L'augmentation des dépenses n'est pas liée à une réduction de notre propre offre en formations professionnelles.

Hautes Ecoles Spécialisées

Cette nouvelle rubrique remplace celle de la Haute Ecole neuchâteloise.

Compte 331005, Amort. imm. en cours patr. administratif

L'amortissement des immeubles en cours du patrimoine administratif passe de 0,7 à 1,9 million de francs. Une fois de plus, cela ne semble pas mériter une ligne d'explications dans les commentaires du DFAS. (N.B. Ces amortissements sont remboursés par la HE-ARC sous compte 451660, HE-ARC, part. infrastruct. et équipement).

Compte 351640, Contribution à la HES-SO

La contribution à la HES-SO passe de 15,6 millions de francs en 2004 à 15,8 millions en 2005. L'augmentation est liée à une hausse des effectifs sur les sites neuchâtelois (N.B. Le budget 2005 ne tient pas compte de la renonciation à l'ouverture d'une classe de première année dans la filière "informatique de gestion" de la HEG et ce en raison d'effectifs insuffisants!)

Compte 351645, Contribution à la HES-S2

La contribution à la HES-S2 passe de 5,3 à 5,9 millions de francs, justifiée d'une part par l'augmentation des effectifs sur le site neuchâtelois (290.000 francs) et d'autre part par les allocations d'encadrement versées aux établissements accueillant des élèves-infirmières en stage (310.000 francs).

Compte 351646, Contribution à la HE-ARC

La contribution à la HE-ARC (2,8 millions de francs) doit être comparée au solde de l'ancienne rubrique de la HEN (excédent de charges de 3,3 millions de francs au budget 2004). C'est la part neuchâteloise au déficit de la HE-ARC, en quelque sorte le coût de nos dépassements des normes HES-SO; les causes peuvent en être diverses: sous-effectifs dans certaines filières, recherches non financées à 100% par les apports de la HES-SO et des tiers intéressés, etc.

Les 2,8 millions de francs précités se répartissent comme suit:

	En millions de francs
– part neuchâteloise du domaine ingénierie	+ 1,85
– part neuchâteloise du domaine économie	+ 0,75
– part neuchâteloise du domaine arts appliqués	+ 0,18
– part neuchâteloise du domaine santé	+ 0,42
– résultats infrastructures et bénéfice sur loyers supplétifs	– 0,40

Centre Pierre-Coullery (CPC)

Le succès de ces formations est tel (2004: 13 classes, 209 élèves; 2005: 16 classes, 270 élèves) qu'on a dû introduire un "numerus clausus", faute de places de stages en suffisance.

La sous-commission se penchera sur les activités et les perspectives d'avenir dudit centre dans le cadre de son examen de la gestion.

Centre cantonal Littoral / Centre cantonal Montagnes

Le désenchevêtrement n'a guère laissé de temps pour la réflexion et, dans l'urgence, on a simplement repris les budgets 2005 du CPLN et du CIFOM. L'évaluation du fonctionnement de ces deux établissements scolaires et l'élimination d'éventuels doublons constituent un travail de longue haleine qui s'étendra sur les trois à quatre prochaines années, à condition que le Grand Conseil accepte la nouvelle loi cantonale sur la formation professionnelle et la révision de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur qui lui seront soumises au début 2005.

Notons que, sur les charges nettes de 60 millions de francs (27,1 millions pour le Centre Littoral, 33,1 millions pour le Centre Montagnes), 35,8 millions étaient déjà pris en charge par l'Etat sous forme de subventions (poste SFPR) et le solde d'environ 24 millions de francs a été inclus dans l'accord financier lié au désenchevêtrement.

Service de la formation universitaire (SFU)

L'excédent de charges nettes du SFU diminue de 44,5 millions de francs à 25,5 millions de francs, essentiellement en raison de la cantonalisation du secondaire 2 (suppression des subventions aux comptes *352605, Maturité gymnasiale (mandats de gestion)* et *362661, Traitements ens. secondaire 2, supérieur* et transfert des dépenses au nouveau centre financier Lycée Jean-Piaget).

Compte 351600, Autres universités suisses

Les versements aux autres universités suisses pour les étudiants neuchâtelois sont estimés à 10,3 millions de francs, alors que la contrepartie (étudiants d'autres cantons à l'Université de Neuchâtel) est budgétisée à 13,25 millions de francs (cf. compte 451600, Contributions des autres cantons, au poste Université).

Compte 351670, Contribution à la HEP BEJUNE

La contribution à la HEP BEJUNE est en légère diminution suite à quelques décisions structurelles prises par le comité stratégique (suppression de 12 postes de directeurs-adjoints, mais les responsables en question restent à la HEP avec d'autres fonctions). Après la visite des divers centres HEP par les trois chefs des DIPAC BEJUNE, la situation dans la HEP semble s'être quelque peu "décrispée".

La sous-commission suit d'un œil critique l'évolution de la recherche pédagogique au sein de la HEP et attend des précisions du DIPAC sur la coordination de ce type de recherches entre la HEP, l'Université, l'IRDP et le secrétariat général du DIPAC. Notons que les subventions fédérales à l'IRDP ne sont plus assurées ces prochaines années et que la contribution du canton à cet institut romand, incluse dans les montants versés à la CIIP (cf. secrétariat général, compte 351665, Conf. romande/TI dir. instruct. publique) s'élève globalement à 180.000 francs pour 2005 (10% du budget de fonctionnement de l'IRDP calculé sur le poids démographique du canton par rapport à la Suisse romande).

Un commissaire rappelle qu'il demande depuis plusieurs années que l'on rationalise l'ODRP en rapatriant à La Chaux-de-Fonds la succursale de Neuchâtel.

Lycée Denis-de-Rougemont et Lycée Blaise-Cendrars

Comptes 433600, Ecolages et finances de cours et 439850, Recettes diverses

La taxe administrative annuelle passera de 100 francs à 200 francs par élève, ce qui représente un apport financier supplémentaire total de 228.000 francs pour les trois lycées. Ladite taxe englobe divers frais de matériel, mais couvre aussi une part des dépenses liées aux activités culturelles et sportives.

Sur le plan purement formel, il est quelque peu étonnant que le produit de cette taxe apparaisse sous des comptes différents d'un lycée à l'autre. Les plans comptables des trois lycées seront toutefois harmonisés avec le désenchevêtrement et le produit de la taxe figurera alors sous une même rubrique dans les trois établissements.

Lycée Jean-Piaget

Ici aussi, le budget 2005 du lycée communal a été repris tel quel dans le budget de l'Etat, sans commentaire, et d'éventuelles rationalisations ou autres économies ne seront analysées qu'en 2005.

L'excédent de charges de 24,7 millions de francs était précédemment en partie couvert par des subventions du SFU (en particulier 10,2 millions de francs sous *compte 352605, Maturité gymnasiale (mandats de gestion)* et 7,4 millions sous *compte 362661, Traitements ens. secondaire 2, supérieur*); le solde fait partie du compte global lié au désenchevêtrement et englobe ce que payaient les communes pour leurs élèves (environ 8 millions de francs) et la ville de Neuchâtel en tant que "maître d'œuvre" (0,5 million).

En ce qui concerne les loyers de locaux (compte 316000), le montant de 832.200 francs paraît fort élevé à la sous-commission. Le DIPAC a de toute façon l'intention de les analyser de plus près et de traiter l'ensemble du dossier des bâtiments jusqu'à fin 2005, comme le prévoit le décret adopté par le Grand Conseil.

Université

L'enveloppe budgétaire (dépenses brutes) accordée à l'Université passe de 79,7 millions en 2003 et 82,2 millions en 2004 à 84,1 millions de francs. Il a notamment été tenu compte de la nouvelle prise en charge par le budget des salaires des apprentis (+ 400.000 francs) et de l'augmentation des amortissements (+ 400.000 francs).

L'introduction généralisée du système de Bologne à l'Université impliquera certainement d'importantes réorganisations au niveau des diverses facultés, mais ces modifications n'apparaîtront guère à la lecture du budget qui ne présente plus qu'un nombre limité de comptes.

Service de la jeunesse

Compte 362711, Centres d'orthophonie

L'abandon du subventionnement des centres communaux d'orthophonie, à l'instar des autres mesures d'économie frappant les communes, n'a pas été discuté au préalable avec les villes. Au-delà des aspects strictement financiers, le DIPAC met en évidence l'iniquité qui voit les habitants des villes nettement mieux traités que ceux des autres localités. Mais la mesure proposée rééquilibre-t-elle les éventuels "trop" des villes et "trop peu" des campagnes?!

Office des bourses

Comptes 366600, Bourses écoles secondaires inférieures, 366601, Bourses lycées, 366602, Bourses école normale, 366603, Bourses écoles professionnelles, 366604, Bourses universités, 366605, Bourses hautes écoles hors canton, 366606, Bourses d'échanges et 3666607, Bourses d'apprentissage

Globalement, les bourses sont plutôt en baisse, alors que le nombre d'étudiants augmente, comme d'ailleurs les coûts liés aux études. Au-delà des proclamations de foi, la mobilité des étudiants ne semble pas plus encouragée que par le passé. Les statistiques à disposition de la sous-commission ne permettent toutefois pas une analyse critique du système boursier en vigueur (graduation des bourses maximales accordées selon les types d'étude, évolution de la proportion des bénéficiaires de bourses, etc.). Des informations complémentaires ont toutefois été requises.

Compte 366611, Subsides aux étudiants du SPES

L'abandon des subsides aux étudiants du SPES (HEP) s'est fait de manière trop brutale. La sous-commission a pris acte de l'engagement du DIPAC à traiter rapidement les demandes de bourses consécutives à cette décision. Dans le même ordre d'idée, il serait souhaitable que le postulat 03.135 du groupe libéral-PPN, du 24 juin 2003. Pour des remplacements de qualité dans les écoles enfantines, primaires et secondaires, débouche prochainement sur une solution offrant aussi certaines possibilités de revenus aux étudiants HEP intéressés.

Office d'orientation scolaire et professionnelle (OROSP)

Notons que le CBVA figure toujours dans la comptabilité de l'office et que ses recettes y sont comptabilisées sous *compte 434800, Prestations de services diverses*.

Un commissaire suggère d'étudier sérieusement la fusion des filiales de l'OROSP de La Chaux-de-Fonds et du Locle. Il se réserve le droit d'intervenir pour demander une rationalisation et une amélioration de l'efficacité de l'office.

Office médico-pédagogique (OMP)

L'office jouit désormais de la reconnaissance de la F.M.H., ce qui lui permet notamment de former des médecins-assistants en pédopsychiatrie.

Certains traitements sont remboursés par les assurances-maladie; le nouveau Tarmed permet une amélioration de ces contributions (compte 436020, Remboursement de frais divers).

Office de la petite enfance

Les subventions budgétisées sont en nette progression (compte 365385, Institutions de la petite enfance: + 1,2 million de francs), dans la logique du développement des diverses solutions d'accueil: crèches, "mamans de jour", accueil parascolaire. Le plan d'équipement montre de sérieux déséquilibres entre les diverses régions du canton. Le DIPAC donnera une certaine priorité au développement des structures légères (ex.: accueil de 12 heures à 14 heures dans le cadre des écoles). Se pose également le problème des "mamans de jour" dont le financement n'est pas couvert à 100% et que les bénévoles qui s'en occupent ne peuvent évidemment pas assumer elles-mêmes.

La sous-commission se penchera prochainement sur les activités de cet office.

Service des sports

L'excédent de charges diminue de 0,7 million de francs, essentiellement en raison d'une baisse des amortissements, liée au subventionnement des installations sportives communales.

La nouvelle responsable des sports s'est efforcée, avec un certain succès, d'améliorer les résultats des autres rubriques dépendant de son service (camps de sports, Jeunesse et sport, Panespo). La question du prêt de matériel sportif a, semble-t-il, trouvé une solution élégante, mais une concertation préalable aurait probablement permis d'aboutir à un même résultat, en évitant la publicité conférée à ce "feuilleton de l'été".

La sous-commission examinera de plus près les activités dudit service dans le cadre de la gestion.

Conservatoire de musique de Neuchâtel/La Chaux-de-Fonds

Les négociations avec Genève et Lausanne en vue d'englober nos conservatoires dans la HEM lémanique ont notamment buté sur des questions techniques. Une rencontre avec la CDIP a permis de clarifier la situation et de valider l'approche d'une mise en réseau des cinq conservatoires romands. Le projet peut donc aller de l'avant.

Selon le DIPAC, la suppression des "classes libres" dans les deux conservatoires permettra une économie globale de 112.000 francs. Notons que ces classes regroupent à la fois des étudiants et des adultes exerçant la musique à titre de hobby.

Archéologie, fouilles A5

Ces dépenses étaient précédemment comptabilisées au Département de la gestion du territoire, mais financées par la Confédération.

Une importante partie des travaux touche à sa fin et une centaine de contrats ne sera pas renouvelée. Les personnes concernées bénéficieront d'indemnités de départ qui font actuellement l'objet de discussions avec les syndicats.

4. CONCLUSIONS

En guise de conclusion, la commission relève encore une fois les importants efforts d'assainissement fournis par le Conseil d'Etat et les services.

Comme exposé au point 2.5 du présent rapport, une majorité de la commission estime que cet effort, impérativement couplé à des propositions concrètes en matière de frein à l'endettement, lui permettra d'approuver le budget même si ce dernier présente encore un résultat jugé insuffisant en regard des objectifs fixés. Les commissaires en question s'abstiennent dans l'attente de ces propositions.

A l'inverse, certains commissaires estiment que les mesures proposées répondent à un esprit qu'ils ne peuvent cautionner, notamment en ce qui concerne l'équilibre des sacrifices demandés et la non-activation du levier fiscal. Pour certain de ces commissaires, le paquet proposé est à la limite de l'acceptable, et ils le manifestent également en s'abstenant.

Finalement, pour un dernier commissaire, cette limite de l'acceptable est d'ores et déjà franchie par le Conseil d'Etat dans le cadre du projet de budget. Ce commissaire refuse par conséquent le budget.

Formellement, dans l'attente des propositions du Conseil d'Etat en matière de frein à l'endettement, la commission recommande le rejet du budget par 1 voix contre et 11 abstentions. Toutefois, la commission se prononcera une nouvelle fois le 30 novembre lorsqu'elle aura terminé ses travaux concernant les mécanismes de maîtrise des finances. Le résultat de ce second vote sera communiqué au Grand Conseil par le président de la commission lors de l'examen du budget par le plénum.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents le 5 novembre 2004.

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

Neuchâtel, le 5 novembre 2004

Au nom de la commission
de gestion et des finances:

Le président,	*Le rapporteur,*
J.-B. WÄLTI	J.-N. KARAKASH

ASSAINISSEMENT DES FINANCES

Eléments d'explication destinés à la sous-commission de gestion et des finances du DJSS

1. ASSAINISSEMENT DANS LA DUREE

A plusieurs reprises, nous avons documenté la sous-commission de gestion et des finances à propos de l'assainissement financier structurel du DJSS qui doit être conduit dans la durée. De nombreuses réformes prennent du temps pour être mises en œuvre et déployer peu à peu leurs effets. Différents axes doivent être poursuivis pour réduire successivement les charges résiduelles de l'Etat. En ce qui concerne le DJSS, nous avons depuis plusieurs années focalisé nos efforts sur les éléments suivants:

- diminution des prestations dans certains secteurs ce qui a permis de faire face à l'augmentation dans d'autres, par exemple: secteur militaire au profit de la sécurité civile et de la police;
- adaptation de l'appareil de production au volume d'affaires: registre foncier, secteur militaire, SCAN, offices des poursuites et faillites;
- amélioration de la productivité des services par
  - la redéfinition des procédures de travail permettant une rationalisation (SCAN par exemple) et
  - des mesures de qualification et formation du personnel afin de créer des centres de compétence (poursuites et faillites par exemple)
- des rationalisations par les regroupements de services et offices afin d'atteindre des tailles critiques et des économies d'échelle sur l'administration (registre foncier et OPF)
- réexamen régulier des domaines subventionnés
  - réorganisation des établissements subventionnés (planification sanitaire);
  - contrôle et fixation d'objectifs;
- réexamen régulier des taxes et émoluments pour assurer, dans la mesure du possible, qu'elles couvrent les dépenses spécifiques d'un domaine (SCAN, RF, PCN en particulier);
- introduction d'outils de pilotage et d'analyse (tableaux de bord, comptabilité analytique etc.). Comme cela ressort de l'annexe au rapport de la CGF à l'appui du budget 2004, les réformes conduites au DJSS ont permis, à ce stade, de générer des économies structurelles de 17 millions de francs. En 2005, s'y ajouteront des mesures pour globalement 7 millions de francs, portant ainsi les économies structurelles à 24 millions par an. En voici le récapitulatif, complété par les éléments prévus en 2005 (version complète p. 69 ss du rapport précité)

	Résultat – bg 2004	Bg 2005 (à ajouter)
Planification sanitaire [1)]	7.650.000.–	
EHM [2)]/ financement par AP-DRG, benchmarking		3.500.000.–
LAIS amortissement	440.000.–	
INAP	860.000.–	
Centrale d'encaissement	250.000.–	
LESPA déficits/PPR [3)]		320.000.–
SAD productivité		350.000.–
RF	1.400.000.–	660.000.–
SCPFRC	1.000.000.–	1.900.000.–
MET	200.000.–-	
SCAN	3.900.000.–	
EIM	930.000.–	290.000.–
SCSCM	450.000.–	
TOTAUX	**17.080.000.–**	**7.020.000.–**

– [1] Il faudra évaluer dorénavant globalement les deux postes "planification sanitaire et financement par AP-DRG", étant entendu que ce dernier facteur prendra le dessus. Pour répondre aux critères du benchmarking, la création de l'EHM et la finalisation de la planification sont des conditions incontournables et déterminantes.
– [2] Il n'est pas encore possible d'évaluer les économies liées à l'administration regroupée de l'EHM, mais il y a un indéniable potentiel par le fait que la direction générale pourra éviter des doublons. Ces économies permettront d'atteindre le niveau moyen suisse des prix par pathologie.
– [3] La diminution des déficits des homes LESPA doit être analysée en regard avec l'augmentation du poste des prix de pensions réduits. Globalement, le résultat est en faveur de l'Etat.

Les chiffres ci-devant démontrent à l'envi la justesse de nos propos lorsque nous plaidons pour une conduite de la politique financière dans la durée pour réussir un assainissement structurel.

2. LES PRINCIPAUX AXES ET MESURES

Globalement en faisant abstraction des effets du désenchevêtrement, et malgré l'augmentation de 10 millions de francs dans le secteur hospitalier, l'excédent des charges du budget 2005 du DJSS se situe à seulement 4 millions de francs au-dessus de celui de 2004. Ou autrement dit: en faisant abstraction du secteur des hôpitaux, le DJSS présente un BU05 inférieur de 6 millions par rapport au BU04 amendé.

Quatorze centres financiers sur vingt-cinq se situent en dessous du budget 2004 révisé.

Comme d'habitude, le DJSS a déjà procédé à un bouclement prévisionnel en juillet ce qui permet d'adapter les prévisions budgétaires aux réalités présumées de 2004 de manière plus fine. Cette procédure permet aussi, le cas échéant, de prendre rapidement des mesures si un écart important par rapport au budget devait se révéler.

Les principaux efforts consentis dans le cadre du budget 2005 s'articulent autour des axes suivants:

2.1. Suppression de postes

Les diminutions des postes impliquent malheureusement aussi des licenciements (postes marqués avec un astérisque).

Ces diminutions sont dues à des rationalisations, regroupements, abandon de prestations, redéfinitions de standards.

On peut relever les principales dans les secteurs suivants:

RF	2 EPT	Regroupement du VdT
Service de la Probation	1 EPT	Abandon de la prestation de la formation dans les prisons
Santé publique	0,4 EPT	Transfert aux communes (audiométriste)
SCAN	2,5 EPT	Intégration de 2 postes hors dotation par une réorganisation administrative et la diminutions de standards de contrôles techniques
PCN	4,5 EPT (dont 1)	Réorganisation du garage et du secteur de l'habillement avec transfert à l'EIM sans compensation, réorganisation de la Chancellerie Permet d'atténuer l'augmentation des gendarmes et inspecteurs.
EIM	3 EPT	Diminution des prestations en faveur de l'Armée
SSCM	2,5 EPT (dont 1,5)	Adaptation de la dotation de la Taxe à la diminution du volume; Diminution de l'activité administrative et réduction chef de section
Total	**15,9 EPT**	

Notons que si l'effectif du DJSS augmente de 19,6 EPT, c'est uniquement le fait de la PCN qui en contrepartie peut réduire drastiquement ses efforts pour la formation de nouveaux aspirants pour 1,8 million de francs. Le budget du personnel de ce grand service diminue même de 0,6%, ou de 211.300 francs, desquels il convient encore de soustraire les salaires payés par des tiers pour des nouvelles prestations (RPLP et Tigres pour 690.000 francs). Ainsi, la diminution réelle est de 2,4% ou de 901.300 francs, alors que l'augmentation de l'effectif consolidé permet d'assumer de nouvelles tâches et de normaliser les horaires de travail de nuit des gendarmes afin de respecter le cadre légal, de combler les réductions horaires intervenues en 2004, et celles à venir en 2005, tout en absorbant les indemnités accordées par le Conseil d'Etat.

Nous résolvons donc un problème structurel tout en respectant le cadre financier puisque le budget de la PCN contribue à l'effort du DJSS de manière substantielle par une diminution des charges résiduelles de 1.601.600 francs après déduction de transfert technique des amendes du service de la justice.

2.2. Hôpitaux

Initialement les hôpitaux avaient présenté au DJSS des budgets pour 2004 – accordés par leurs instances (Conseils généraux de NE et CFD, législatifs des Fondations) – affichant une charge pour les pouvoirs publics en augmentation de 33 millions de francs.

Le DJSS ne pouvait entrer en matière sur de tels montants, et a fixé des conditions de progression des charges émargeant aux budgets des pouvoirs publics très strictes qui ont obligé les institutions à revoir leurs projections de la manière suivante:

	Augmentation des déficits	**A charge des pouvoirs publics**	**A charge des hôpitaux**
Augmentation des charges (présentées: 4,28%, admises: 3%)	15,0 mios	10,0 mios	5,0 mios
CCT médecins-assistants:	1,0 mios	1,0 mios	
CCT 21:	2,0 mios	2,0 mios	
Baisse recettes ambulatoires selon jurisprudence:	3,3 mios	3,3 mios	
Baisse des recettes d'hospitalisation dans les hôpitaux somatiques selon jurisprudence:	5,0 mios	5,0 mios	
Baisse des recettes liées à l'arrêt du TF, hospitalisation privées et semi-privées	2,0 mios	2,0 mios	
Pénalité pour benchmarking:	3,0 mios	– 0,5 mios	3,5 mios
Baisse des recettes d'hospitalisation dans les hôpitaux psychiatriques selon jurisprudence:	1,7 mios	1,7 mios	
Total:	**33 mios**	**24,5 mios**	**8,5 mios**
État (60%)		**14,8 mios**	

L'augmentation des charges des hôpitaux acceptée, outre les conséquences de la CCT Santé 21 pour 2 millions de francs, est due à une baisse drastique des recettes en provenance des assurances, qui ont imposé des conventions défavorables au canton tant sur le plan stationnaire qu'ambulatoire, en s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil fédéral basée sur les recommandations du surveillant des prix, pour un montant global de 12 millions de francs. Ne pas accepter les conventions signifiait prendre le risque de devoir assumer des charges encore plus lourdes.

Grâce aux directives et efforts supplémentaires demandés aux hôpitaux par le DJSS qui s'appuyaient sur des pénalités pour un benchmarking défavorable avec d'autres hôpitaux et les comptes 2003 présentés légèrement meilleurs que prévus, la progression à charge de l'Etat a finalement pu encore être ramenée, avant désenchevêtrement, à environ 10 millions de francs y compris Perreux. C'est cette augmentation qui figure au budget 2005 de l'Etat.

2.3. Mesures d'assainissement

Outre le secteur des hôpitaux et le registre foncier (regroupement du VdT à Neuchâtel déjà compté dans les baisses d'effectif), des mesures d'assainissement touchent les domaines suivants:

– Assistance judiciaire 200/m
– Registre foncier ..... 330/m (émoluments)
– SAD ..... 350/m (directive DJSS concernant la productivité)
– Médecine scolaire ..... 570/m (désenchevêtrement: transfert aux communes)

Total 1,450/m

2.4. Autres mesures structurelles prises dans le cadre de la politique financière générale du DJSS

De nombreuses améliorations ont par ailleurs pu être introduites dans le BU05 qui résultent de la politique financière générale du DJSS qui s'inscrit dans la durée. On peut en citer les principales en les regroupant dans les rubriques suivantes.

2.4.1. Directives du DJSS

– Les budgets de nombreuses institutions subventionnées dans le domaine de la santé ont été revus à la baisse permettant une amélioration d'environ 100/m.

– Dans le secteur LESPA, le DJSS a poursuivi sa politique visant à n'intervenir à terme qu'au profit des personnes et non plus des institutions. Ainsi, les prix de pensions ont été revus à la hausse, permettant de réduire le poste des déficits des homes de 970/m tout en n'augmentant que de 650/m les dépenses consacrées aux prix de pensions réduits, soit une économie de 320/m.

– Les hospitalisations hors canton seront examinées de manière encore plus restrictive d'où une amélioration attendue de 700/m.

– Les tribunaux, par l'entremise du Tribunal cantonal, ont été sensibilisés à la problématique de la fixation des émoluments en fonction de leurs coûts de fonctionnement. Une amélioration de l'ordre de 70/m est attendue.

– Une pression constante a été maintenue sur le secteur des BSM dans tout le département. Globalement, ce poste est totalement stable entre le BU04 et le BU05, les augmentations de la division de la justice sont compensées notamment par une importante baisse de 305.000 francs aux EIM.

– Compensation des nouvelles tâches par l'abandon d'anciennes, par exemple: fermeture de la MET (diminution de 6 EPT), création d'une prison pour les peines en semi détention et semi liberté, moins onéreuses que des exécutions en prisons ferme. Dès 2006, une économie supplémentaire de 350.000 francs interviendra (fin de l'amortissement de la subvention de la Confédération) et la mesure portera alors pleinement ses fruits.

2.4.2 Changements légaux

– Les taxes automobiles et navigation enregistrent une amélioration de 700/m. Une partie est due à la conjoncture mais l'autre partie est imputable aux réformes légales proposées par le DJSS en 2004.

– Les amendes encaissées au service de la justice ont été réévaluées de 300/m.

– Les amendes et mandats de répressions à la PCN ont également été adaptée à l'évolution actuelle et présumée.

2.4.3. Changements de structures et qualité du personnel

– Le poste des émoluments des offices de poursuites et faillites a également été revu à la hausse de 1350/m compte tenu de la conjoncture mais surtout grâce à la meilleure qualité de compétences du personnel des offices qui permet de traiter un plus gros volume d'activité dans un temps réduit et à moindre risque pour l'Etat. Cela résulte des importantes restructurations introduites par le DJSS depuis 3 ans dans ce domaine, notamment en terme d'engagement et de formation du personnel.

Annexe 2

EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA POLICE CANTONALE DANS LE CADRE DU BUDGET 2005

Eléments d'explication destinés à la sous-commission de gestion et des finances du DJSS

Messieurs les Députés,

La préparation du budget 2005 de la police cantonale a mis en évidence une augmentation substantielle de ses effectifs.

Vous trouverez dans le présent document les éléments vous permettant d'apprécier le cadre et les contraintes qui ont conduit à l'évolution de l'effectif de la police et les moyens retenus pour y faire face financièrement.

Malgré l'accroissement de 24,5 EPT, la charge du personnel nette est réduite de 901.300 francs, soit de 2,4%, et l'excédent de charge nette du service est en diminution de 1,6 million de francs, soit de 3,9%.

Les éléments suivants doivent être pris en considération pour apprécier les raisons de l'augmentation de l'effectif du personnel et les moyens d'y faire face.

Hypothèses retenues pour le recrutement de l'EA 2004

Pour l'EA 2004, la PCN a recruté 31 aspirants sur la base des hypothèses suivantes:

Depuis 2001, la PCN a connu une réelle hémorragie de son effectif suite à un volume de démissions et de retraites jamais connu à ce jour comme le rappelle le tableau ci-après:

	2001	2002	2003	2004[1)]	2005[1)]
Démissions	20	17	14	8	8
Retraites et retraites anticipées	7	9	5	8	4
Totaux	27	26	19	16	**12**

[1)] prévues

Par ailleurs, il fallait prévoir, pour 2005, des effectifs nouveaux suivants:

	Gendarmerie	Sûreté
Diminution des heures de travail de 41 à 40 h.	5	2
Congés (+ 2 jours)	2	1
RPLP	3	
Brigade circulation	2	
Tigre	1	
CCPD	1	
Total	**14**	**3**

Au vu de l'expérience, il fallait en plus compter avec 2 démissions ou renvois en cours d'école. Cet élément s'est d'ailleurs vérifié. Le nombre d 'aspirants à recruter était donc bien de 31.

Notons que les éléments liés à la loi sur le travail ne pouvaient pas être intégrés par réalisme, tant ceux-ci auraient généré des coûts disproportionnés et nécessité un nombre de postes impossible à recruter. Toutefois, les réflexions sur la réforme des horaires de travail de la gendarmerie à achever étaient bien présentes comme objectif à réaliser dans les meilleurs délais.

Evolution de la situation

Devant le phénomène des départs massifs, traduisant une profonde insatisfaction du personnel, le CE a reconnu ce problème en instaurant un GT chargé de faire des propositions d'améliorations des conditions de travail afin de fidéliser les collaborateurs. Récemment, le Conseil d'Etat a répondu favorablement aux rapports qui lui ont été soumis à ce sujet.

C'est avec satisfaction que nous pouvons aujourd'hui constater que ces efforts ont d'ores et déjà porté leurs fruits, puisque le mouvement s'est notoirement ralenti. A ce stade 7 démissions nous sont parvenues, et l'amélioration prévue concernant l'instauration d'un 3 x 8 qui respecte le cadre légal nous permet d'envisager que les prévisions pour 2005 se situeront en deçà des hypothèses initiales.

Horaire de travail

La problématique des horaires du travail de nuit est connue. A part sur le Littoral où le service 3 x 8 est déjà instauré, les gendarmes effectuent des nuits de service de 13h25' commençant à 18h00, se terminant à 07h25, et comptant seulement pour 08h13' de travail effectif.

Certes, les directives précisent que les gendarmes ont le droit de se reposer quelques heures si le service le permet. Une enquête menée sur une période test a démontré que seul 10% des nuits ont permis un repos (et non du sommeil) de 5 heures. Toutes les autres nuits ont été interrompues par des engagements, parfois en continu. Aujourd'hui, force est de constater qu'au vu de l'évolution de la violence, de la criminalité et du volume des affaires, le repos se fait de plus en plus rare, en particulier dans les centres urbains et périurbains.

Cette situation n'est plus acceptable. Elle est d'ailleurs complètement illégale et ne résisterait pas à une procédure judiciaire qu'un collaborateur pourrait avoir quelque velléité de provoquer. Le projet consistant à réorganiser les services dans le sens d'une activité en temps réel est donc opportune et nécessaire.

De nombreuses études ont eu lieu pour rechercher les solutions les moins onéreuses pour résoudre le problème posé. En prenant en compte l'ensemble des améliorations y compris des objectifs sociaux (2 week-ends et pas plus de 7 services de nuit par mois), on partait d'un effectif idéal de 31 postes. La version finalement retenue pour le budget 2005 se limite à une augmentation de **12 postes**, les objectifs sociaux n'étant que très partiellement satisfaits. Par ailleurs, le nombre de gendarmes engagés de nuit sera réduit de 2 unités et la brigade du Val-de-Travers devra conserver l'horaire actuel. En outre, la nouvelle organisation permet de réduire de 3 EPT le besoin de compensation pour la réduction de l'horaire de travail décidée par le Conseil d'Etat.

Réduction du temps de travail

Il est incontestable que pour des services effectuant un travail en continu la réduction de travail a des conséquences sur les effectifs. Cet élément a été à de maintes reprises confirmé, soit devant les associations du personnel, soit au Grand Conseil. Au budget 2004, 5 postes ont d'ailleurs été consolidés pour compenser la première réduction de 2,5 jours de congé accordée au personnel en 2002.

Les évaluations faites en 2003 pour résorber le déficit en personnel résultant des nouveaux allègements d'horaire ont conduit au recrutement de globalement 10 aspirants, alors que la CTA nécessite 1 EPT. La nouvelle organisation prévue pour le service de nuit de la gendarmerie permet de ramener les besoins de 7 à 4 EPT pour ce corps.

Nouvelles missions

Brigade de circulation

Depuis de nombreuses années, la gendarmerie revendique une augmentation des effectifs pour la brigade de circulation. En effet, la brigade n'a pas été adaptée à l'augmentation du réseau routier. Il est intéressant de savoir qu'il y a des normes à ce sujet et que tous les cantons ont revu leur dotation à la hausse lorsque des tronçons autoroutiers ont été mis en service. Ces normes ont été

fixées par l'OFROU au moment où cet office subventionnait encore les salaires de ces policiers affectés au contrôle des AR.

Le commandant de la gendarmerie commente cet élément comme suit:

> *"Lorsque la Confédération assurait les salaires des policiers affectés à l'autoroute, le chiffre pris en considération pour le canton de Neuchâtel était de 0,71 homme au kilomètre. Pendant des années nous avons reçu ces salaires des policiers affectés à l'autoroute.*
>
> *En 1989 déjà, donc bien avant l'ouverture (en 1993) des tunnels sous la ville de Neuchâtel et de ceux de la Vue-des-Alpes (en 1994), le nombre de salaires assurés par la Confédération correspondait à 20 personnes.*
>
> *Avec l'ouverture des gorges du Seyon en automne 2000 et du tronçon entre Vaumarcus et Bevaix en 2001, le nombre de kilomètres se monte à 46,1 ce qui représenterait 33 salaires subventionnés ou personnes.*
>
> *Lorsque le réseau des routes nationales sera complètement terminé dans notre canton, nous disposerons de 57,7 kilomètres. Si nous étions toujours subventionnés par la Confédération, cela représenterait les salaires de 41 personnes.*
>
> *Malgré ces besoins accrus, nous disposons toujours de 29 hommes à la police de la circulation qui n'œuvrent pas seulement sur l'autoroute mais assurent les contrôles routiers et de la vitesse sur tout le territoire cantonal, les constats techniques de tous les accidents mortels et graves, la gestion au niveau du trafic de toutes les manifestations et bien d'autres missions encore.*
>
> *Nous sommes donc bien loin de la norme recommandée!*
>
> *Il n'en reste pas moins qu'avec l'ouverture complète du réseau autoroutier, la police de la circulation doit pouvoir, à n'importe quelle heure du jour et de la nuit et entre Vaumarcus – La Neuveville et Vauseyon – Le Bas du Reymond, gérer une intervention avec 5 hommes (c'est un minimum sur une route nationale et ou dans les tunnels).*
>
> *Il faut en effet penser aux déviations, au constat sur le point d'impact et à la coordination de l'action avec les services de secours. C'est pour cette raison que nous demandons un groupe supplémentaire de 5 hommes dont 3 sont financés par la RPLP et 2 par l'Etat.*
>
> *Selon les contacts que j'ai eus avec mes collègues fribourgeois et vaudois, ils ont pu engager 10 gendarmes de plus pour Vaud et 20 de plus pour Fribourg pour l'ouverture de l'A1 sur territoire vaudois et fribourgeois à partir d'Yverdon. Ce sont donc 30 policiers supplémentaires pour 34 kilomètres d'autoroute. De quoi faire rêver!*
>
> *Je constate encore une fois que nous, nous sommes au-dessous de toutes les normes."*

Le CE avait demandé de surseoir à l'engagement de personnel jusqu'à l'achèvement du réseau pour des raisons budgétaires. Aujourd'hui, avec l'achèvement du réseau en mai 2005, on ne peut plus reporter le renforcement de la brigade de la circulation, la sécurité n'étant plus garantie. Afin de réduire les charges, nous avons opté pour une combinaison avec la nouvelle tâche de la RPLP. Cela permet à la gendarmerie de se contenter de 2 EPT supplémentaires à ce titre. Il faut reconnaître que l'effort demandé est modeste.

RPLP

Neuchâtel n'a pas encore conclu de contrat avec la Confédération pour procéder aux contrôles d'application de la RPLP. Ceci est considéré comme un manque de solidarité par les autres cantons qui participent à l'effort commun. Le sous-effectif ne nous a pas permis de mettre les policiers à disposition. Le recrutement a tenu compte de cet élément et permet d'assumer cette nouvelle mission avec 3 EPT, par ailleurs rémunérée (au moins 100.000 francs/homme.)

Tigres

Neuchâtel ne participe plus à l'effort national pour assurer la sécurité dans les avions depuis la période de l'Expo.02 faute de personnel disponible. Dès 2005, un poste sera attribué à cette mission, par tournus de deux mois. Cette mission sera rémunérée par la Confédération à la hauteur de 170.000 francs.

CCPD

Alors que jusqu'à la fin de l'année, un inspecteur de la PCN est engagé au CCPD de Genève, nous avons décidé de répondre à la requête d'attribuer un gendarme en plus à cette tâche qui est hautement profitable pour la sécurité du pays, mais qui constitue également un élément important d'efficacité pour la police neuchâteloise. Ces postes sont remboursés par la Confédération à la hauteur de 120.000 francs/homme.

Financement

Consciente que la nouvelle organisation et les nouvelles missions risquaient d'alourdir sévèrement le budget de fonctionnement, la cheffe du DJSS a donné les consignes suivantes à l'EM de la PCN:

– Analyse approfondie des structures organisationnelles de la Gendarmerie afin de réduire les besoins initialement prévus.

– Recherche de réduction du personnel dans le secteur administratif et technique.

– Amélioration des revenus par une meilleure efficience résultant des moyens accrus et rémunération des forces de police engagées au profit d'autres instances.

– Gel du groupe BSM au niveau 2004.

– Excédent de charges ne dépassant pas celui de 2004.

Ces objectifs ont été pleinement atteints, voire dépassés. En effet, **l'excédent de charges de la PCN diminue de 3,9% ou 1,6 million de francs par rapport au budget 2004,** sans tenir compte d'un transfert de revenus de 1.100.000 francs du service de la justice.

La PCN contribue ainsi à l'effort global d'assainissement du budget de manière importante, malgré la prise en charge de nouvelles missions, les conséquences de la réduction horaire accordées par le CE et la normalisation des conditions de travail.

L'annexe jointe renseigne sur l'évolution des **charges du personnel nettes** (groupe 30 moins les contributions sur salaires) **qui diminuent de 901.300 francs.**

Notons au passage que ce résultat permet même d'absorber les indemnités consenties par le Conseil d'Etat en juillet 2004 pour améliorer les conditions de travail du personnel.

Concrètement, les mesures suivantes ont permis d'atteindre les objectifs fixés:

a) L'équivalent de **9 postes** dont 6 nouveaux seront payés par la Confédération et d'autres instances pour un montant global de 990.000 francs, au titre de:

   – la RPLP (3),

   – l'engagement de Tigres dans l'aviation civile (1)

   – notre contribution du CCPD (2)

   – la protection de l'Etat (2)

   – la formation d'un doctorant au SIJ (1)

Au total, et pour comparer les budgets 2004 et 2005, l'accroissement de ces contributions est de 690.000 francs:

b) Grâce aux mesures prises par le Conseil d'Etat, nous avons pu stopper les démissions en masse. Ceci permet une réduction significative des frais de formation, puisque l'école 2005 ne comportera que 6 aspirants, recrutés pour remplacer les 6 retraites annoncées en 2006, contre 31 en 2004. A ce titre, les rubriques 301200 et 309200 montrent une réduction de charge globale de quelque 1.800.000 francs.

c) La charge globale du groupe 31 a été limitée strictement au montant figurant au budget 2004.

d) Avec l'accord du DFAS, le montant des amendes et des mandats de répression infligés par la police cantonale figurent dorénavant dans les comptes de la PCN à la rubrique 437000. Le revenu escompté se situe à 2.000.000 francs. Il s'agit partiellement d'un transfert du service de la justice pour 1.100.000 francs, mais également d'une augmentation substantielle de **900.000** francs envisagée consécutivement à de nouvelles mesures organisationnelles internes à la

police cantonale rendues possibles avec le nouvel effectif et à la mise en œuvre de mesures plus sévères dans le domaine de la lutte contre l'alcool au volant avec l'introduction du 0,5‰ dès le 01.01.2005.

e) Plusieurs mesures internes de restructuration sont en cours. Elles permettent, pour le budget 2005 déjà de réduire les effectifs du personnel administratif et technique de **4,5 postes dont 2 postes prévus pour le 2e semestre.** Concrètement, le secteur de l'habillement a été transféré à l'EIM permettant la suppression de 1 EPT et le fonctionnement administratif a déjà permis une réduction globale de 1,5 EPT. Il est prévu de transférer une partie de l'activité du garage à l'EIM (– 1 EPT) et de restructurer la Chancellerie lors du départ à la retraite des 3 titulaires actuels (– 1 EPT.)

Conclusion

Les effectifs disponibles au 1er janvier 2005 permettent de normaliser les horaires de travail en les inscrivant dans le cadre légal de manière durable tout en respectant largement l'enveloppe financière, puisque les charges du personnel nettes diminuent de 901.300 francs d'un budget à l'autre.

L'augmentation des postes est de 22,5 postes auxquels il convient d'ajouter 2 EPT hors dotation figurant jusqu'alors dans d'autres rubriques.

Les mouvements décrits dans la note peuvent être résumés comme suit:

	Gendarmerie	Sûreté	CTA	Services gén.
Intégration postes hors dotation		2		
Réduction horaire	2	2		
Congés	2	1	1	
RPLP	3			
Tigres	1			
CCPD	1			
Brig. circulation	2			
Horaire 3 x 8	12			
Habillement				– 1,0
Administration				– 1,5
Garage				– 1,0
Chancellerie				– 1,0
Total	**23**	**5**	**1**	**– 4,5**

Cet effectif permet de consolider, tant au niveau de la gendarmerie, de la sûreté et de la CTA une organisation répondant aux besoins de manière pérenne. A terme, des réductions de personnel sont toutefois prévues dans le domaine administratif et le dossier Police 2006 est porteur d'économies de personnel difficiles à chiffrer aujourd'hui.

2350	**Police cantonale**	**B 2005**	**B 2004**	**B05 – B04**	**%**
30	**Charges de personnel**	**38.204.900.–**	**38.416.200.–**	**– 211.300.–**	**– 0,6**
	Traitements du personnel	31.076.400.–	29.250.500.–	1.825.900.–	6,2
	Salaires à charge de tiers	0.–	100.000.–	– 100.000.–	– 100,0
	Aspirants: traitements et formation	320.900.–	2.105.200.–	– 1.784.300.–	– 84,8
	Prestations retraités à charge de l'Etat	200.000.–	600.000.–	– 400.000.–	– 66,7
	Indemnités	1.128.000.–	820.000.–	308.000.–	37,6
	Divers (y/c charges sociales)	5.479.600.–	5.540.500.–	– 60.900.–	– 1,1
43	**Contributions sur salaires**	**990.000.–**	**300.000.–**	**690.000.–**	**230,0**
	Remboursement pour salaires RPLP, ECAP, CCPD, TIGRE et protection de l'Etat, soit 2004: 3 EPT et 2005: 9 EPT	990.000.–	300.000.–	690.000.–	230,0
	CHARGES SALARIALES REELLES	**37.214.900.–**	**38.116.200.–**	**– 901.300.–**	**– 2,4**
	Excédent de charges du service	37.976.500.–	40.678.100.–	– 2.701.600.–	– 6,6
	Hors transfert de la justice	1.100.000.–	0.–		
	AMELIORATION REELLE	**39.076.500.–**	**40.678.100.–**	**– 1.601.600.–**	**– 3,9**

Annexe 3

Evolution des postes en valeur de temps complet au DJSS

Evolution	Détails	Entité	Motif	Remarques
34,7	**Augmentation technique obligatoire pour le DJSS**			
	2	PCN	Intégration de postes "hors dotation" dans la dotation	Pas de charge suppl. pour l'Etat
	2,5	SCAN	Intégration de postes "hors dotation" dans la dotation	Pas de charge suppl. pour l'Etat
6,2	1,7	Santé publique	Intégration de postes "hors dotation" dans la dotation	Pas de charge suppl. pour l'Etat
6	6	PCN	Nouveaux postes couverts par des recettes de tiers	Pas de charge suppl. pour l'Etat
	8	PCN	Nouveaux postes liés à la diminution du temps de travail	
9,5	1,5	Pénitentiaire	Nouveaux postes liés à la diminution du temps de travail	
12	12	PCN	Horaire 3x8	
1	1	PCN	Nouvelles missions	
2	**Augmentation consécutive aux développements de certains secteurs**			
	1	Off. d'application des peines	Surcharge chronique de travail	Poste accordé par le CE en 2004
	0,5	Ministère public	Surcharge chronique de travail	
	0,5	Greffes des JI	Surcharge chronique de travail	
– 17,1	**Suppression de postes**			
	– 0,2	Tribunal fiscal	Baisse d'activité	
	– 0,5	Greffe TC	Correction technique	
	– 2	RF	Regroupement du Vdt avec Neuchâtel	
	– 0,5	EEP Bellevue	Transfert à La Ronde	
	– 1	Probation	Suppression de la prestation de formation	1 personne licenciée
	– 3	EIMC	Baisse d'activité et suppression de prestations	3 personnes licenciées
	– 2,5	SSCM	Baisse d'activité	2 personnes licenciées (1,5 EPT)
	– 2,5	SCAN	Réorganisation administrative	
	– 0,4	Santé publique	Transfert aux communes	
	– 4,5	PCN	Réorganisation interne	1 personne licenciée
19,6				

TABLE DES MATIERES

Pages

1. CONSIDERATIONS GENERALES 2

1.1. Budget de fonctionnement 3
1.2. Budget des investissements 4
1.3. Financement 4
1.4. Evolution de la dette et variation de la fortune 4
1.5. Planification financière 4

2. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION 5

2.1. Appréciation générale du budget 5
2.2. Propositions formulées par la commission 5
2.3. Assainissement des finances et conduite stratégique à long terme 6
2.4. Mécanismes de maîtrise des finances 6
2.5. Position de la commission 6

3. EXAMEN DE DETAIL 7

3.1 Autorités 7
3.1.1. Remarques générales 7
3.1.2. Budget de fonctionnement 7

3.2. Département de la justice, de la santé et de la sécurité 9
3.2.1. Généralités 9
3.2.2. Appréciation générale 9
3.2.3. Comptes de fonctionnement par nature 12
3.2.4. Comptes de fonctionnement – détail 16
3.2.5. Conclusion 18

3.3. Département des finances et des affaires sociales 19
3.3.1. Remarques générales 19
3.3.2. Budget de fonctionnement 19
3.3.3. Budget des investissements 22

3.4. Département de la gestion du territoire 23
3.4.1. Généralités 23
3.4.2. Discussion générale 23
3.4.3. Discussion de détail 24
3.4.4. Conclusion 26

3.5. Département de l'économie publique 26
3.5.1. Remarques liminaires 26
3.5.2. Remarques générales 28
3.5.3. Examen de détail 30

3.6. Département de l'instruction publique et des affaires culturelles 32
3.6.1. Généralités 32
3.6.2. Discussion générale du budget 2005 33
3.6.3. Groupes de dépenses du budget de fonctionnement 33
3.6.4. Budget des investissements 34
3.6.5. Examen de détail 34

4. CONCLUSIONS 41

ANNEXES

Annexe 1: Assainissement des finances (DJSS) 42
Annexe 2: Evolution des effectifs de la police cantonale dans le cadre du budget 2005 46
Annexe 3: Evolution des postes en valeur de temps complet au DJSS 51