RESTRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION CANTONALE 05.001

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant révision de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale

(Du 24 novembre 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Les structures administratives de notre canton ne doivent pas être figées mais au contraire évoluer en s'adaptant à l'évolution de la société. La dernière restructuration de l'administration (passage de dix à cinq départements) date de 1993. Après une évaluation approfondie des forces et faiblesses de la structure actuelle, prenant notamment en compte le large renouvellement gouvernemental annoncé pour la nouvelle législature, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil une modification de l'article 40 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat qui arrête les appellations des départements.

Le Conseil d'Etat propose d'inscrire dans la loi les cinq départements suivants:

1. *Département des institutions et des finances (DIF);*
2. *Département de la santé et des affaires sociales (DSAS);*
3. *Département de la gestion du territoire (DGT);*
4. *Département de l'économie (DEC);*
5. *Département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS).*

Cette nouvelle structure qui pourra naturellement connaître à l'avenir les évolutions qui s'imposeront permettra pour l'heure de corriger certains déséquilibres entre les départements actuels et d'améliorer des synergies nécessaires notamment en constituant un département de la santé et des affaires sociales.

1. INTRODUCTION

La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale fixe à cinq le nombre des départements et en donne la liste exhaustive à son article 40.

Au terme d'une longue réflexion, nous vous proposons de modifier l'intitulé de certains d'entre eux afin de notamment mieux adapter les structures de l'Etat à l'évolution de certaines de ses tâches, d'établir un meilleur équilibre entre les départements et de

faciliter la représentation du canton dans les conférences intercantonales départementales.

2. UN PEU D'HISTOIRE

La première loi sur l'organisation du Conseil d'Etat date de 1850. Elle prévoyait les neuf départements suivants:

1. Justice;
2. Police;
3. Finances;
4. Forêts et domaines;
5. Travaux publics;
6. Militaire;
7. Intérieur;
8. Cultes;
9. Instruction publique.

En 1871, le Conseil d'Etat proposa au Grand Conseil de réduire à sept le nombre de départements, de sorte que les conseillers d'Etat, au nombre de sept depuis 1848, soient chacun à la tête d'un département. La loi de 1872 désigna alors les sept départements suivants:

1. Justice;
2. Police;
3. Finances, Forêts et domaines;
4. Travaux publics;
5. Militaire;
6. Intérieur;
7. Instruction publique et Cultes.

En 1874, un décret du Grand Conseil réunit les départements de Justice et Police et constitua la chancellerie en un département distinct.

Bien que le nombre des conseillers d'Etat ait été ramené à cinq en 1882, deux ans plus tard, en 1884, une nouvelle loi fixait le nombre des départements à neuf et créait un département nouveau, celui de l'Industrie et de l'Agriculture. Les neuf départements étaient donc les suivants:

1. Justice;
2. Police;
3. Finances;
4. Militaire;
5. Travaux publics;
6. Industrie et Agriculture;
7. Intérieur;
8. Instruction publique;
9. Cultes.

En 1919, le département de l'Industrie et de l'Agriculture fut organisé en deux divisions distinctes et placées sous la direction de deux conseillers d'Etat. Donc, en fait, dès cette année et jusqu'en 1993, l'administration se divisa en dix départements.

Toutefois, en 1924, à l'occasion d'une révision complète de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, le gouvernement, peu satisfait de la situation, proposa la réduction du nombre de ses départements de dix à cinq, soit un par conseiller d'Etat. L'argumentation à l'appui de cette demande était plutôt laconique puisqu'elle se limitait à une phrase dans le rapport: "Cette réduction du nombre de départements permettra peut-être, quand des vacances se produiront, de simplifier certains rouages: l'expérience démontrera si la chose est possible".

Les cinq départements proposés alors étaient les suivants:

1. Justice et Police;
2. Finances et Militaire;
3. Travaux publics et Forêts;
4. Industrie, Agriculture et Intérieur;
5. Instruction publique et Cultes.

Toutefois, le Grand Conseil ne suivit pas cette proposition, estimant que la répartition de l'administration en cinq départements n'était, selon la commission chargée de l'examen du projet de loi, pas "assez élastique". Il lui paraissait préférable que les "fonctions puissent se répartir suivant les aptitudes ou les connaissances spéciales du magistrat en cause, comme aussi de ses désirs ou de ses convenances personnels". Le Grand Conseil entérina donc la division de l'administration en dix départements:

1. Justice;
2. Police;
3. Finances;
4. Militaire;
5. Travaux publics;
6. Agriculture;
7. Industrie;
8. Intérieur;
9. Instruction publique;
10. Cultes.

Révisée complètement en 1983, la loi ne modifia pas cette division malgré quelques propositions formulées dans ce sens lors du débat du Grand Conseil. La seule modification fut la transformation de l'appellation du département de "l'Industrie" en département de "l'Economie publique".

En février 1993, le Grand Conseil entérina les propositions du Conseil d'Etat de réduire le nombre des départements à cinq en inscrivant dans la loi les départements suivants:

1. Santé et sécurité;
2. Finances et affaires sociales;
3. Gestion du territoire;
4. Economie publique;
5. Instruction publique et affaires culturelles.

En octobre de la même année, suite à de vives réactions du pouvoir judiciaire qui n'admettait pas d'être englobé dans la sécurité, le parlement, sur proposition de la commission législative, complétait le nom du premier département qui devenait celui de la justice, de la santé et de la sécurité.

Depuis lors, le nom des départements n'a plus été modifié. Cela ne signifie pas que la situation soit restée complètement figée. Quelques transferts ont eu lieu dans un souci d'améliorer des synergies et/ou de rééquilibrer l'importance entre-eux de certains départements. Sans entrer dans les détails, nous donnerons comme exemple tout le

domaine des étrangers et de l'asile dont les services et offices répartis entre le DJSS et le DFAS ont été réunis, en 1997, dans le Département de l'économie publique où ils sont aujourd'hui regroupés dans le secteur "migrations".

3. ANALYSE DE LA STRUCTURE ACTUELLE

La réforme de 1993 a globalement représenté un progrès par rapport à la solution antérieure (10 départements). Il n'en demeure pas moins qu'elle comporte un certain nombre de défauts qui se sont accentués au cours des années avec l'évolution de la société cette dernière décennie. Il faut notamment mentionner l'accroissement du rôle de l'Etat dans des domaines tels que la santé ou les affaires sociales, accroissement encore plus significatif dans le domaine de la santé suite à l'adoption du 2e train de désenchevêtrement Etat-communes. La constante hausse des coûts de la santé et celui des primes d'assurance-maladie a nécessité une connexion plus étroite entre le service de la santé publique (DJSS) et celui de l'assurance-maladie (DFAS).

Pour ce qui est du secteur social, son actuelle dispersion dans plusieurs départements (DFAS, DJSS, DEP, DIPAC) n'est pas heureuse dans l'optique d'une harmonisation des critères d'octroi, d'une maîtrise optimale des coûts et de la lutte contre les abus.

4. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

En matière de structures administratives, il n'y a pas de recette miracle ou de solution parfaite. L'examen des organigrammes de quelques cantons de Suisse occidentale qui présentent tous beaucoup de similitudes certes, mais également de nombreuses différences permet de se convaincre de cette réalité.

Pour autant, toute organisation administrative doit tendre à l'efficacité maximale et répondre à des exigences de logique, de cohérence et d'équilibre. Par équilibre, on entend bien sûr celui qui doit exister entre les départements non seulement quant à leur importance administrative (nombre de services et de collaborateurs) mais aussi quant à leurs poids politiques respectifs, ce dernier facteur présentant un caractère subjectif certain.

Dans l'examen et la pesée des intérêts auxquels nous avons procédé, ont naturellement été prises en compte la réalité helvétique et ses nombreuses conférences intercantonales de chefs et cheffes de départements.

Pour réussir une restructuration de l'administration, la volonté du Conseil d'Etat ne suffit pas. Il est nécessaire qu'elle se double d'une opportunité. En l'occurrence, le large renouvellement gouvernemental qui sera issu des prochaines élections cantonales offre assurément cette opportunité puisqu'il évite en bonne part les questions relatives aux personnes qui peuvent constituer un frein au changement.

La solution que nous vous proposons aujourd'hui tend donc en premier lieur à corriger les défauts actuels constatés en s'efforçant de ne créer ni d'autres déséquilibres, ni de situations qui iraient à l'encontre des principes de cohérence, de logique et d'efficacité. Il faut cependant être conscient qu'avec cinq départements, il n'est pas possible de respecter dans chacun d'entre eux l'unité de la matière.

Les cinq nouveaux départements que nous vous proposons donc aujourd'hui sont les suivants:

1. Département des institutions et des finances (DIF);
2. Département de la santé et des affaires sociales (DSAS);
3. Département de la gestion du territoire (DGT);
4. Département de l'économie (DEC);
5. Département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS).

5. CONTENU DES DÉPARTEMENTS

La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat stipule à son article 42 que "Le Conseil d'Etat arrête les attributions et l'organisation des départements". Si votre autorité accepte notre proposition de modification de leur intitulé, il nous appartiendra d'adopter ensuite les arrêtés fixant de manière exhaustive la liste des services et offices dépendant de chaque département.

Cependant, afin que vous soyez en mesure de vous déterminer en toute connaissance de cause, nous pensons utile de vous esquisser, ci-après, les grandes lignes du contenu de chacun des futurs départements. Il va de soit que comme jusqu'à présent, cette nouvelle structure n'est pas figée. Si certaines options ne donnent pas, à l'usage, satisfaction, il sera aisé par voie d'arrêtés de corriger la situation.

5.1. Département des institutions et des finances (DIF)

L'actuelle structure des départements associe dans le DFAS les finances et le social. Ce dernier secteur étant désormais sous la même aile que la santé (voir sous 5.2 Département de la santé et des affaires sociales), les finances sont désormais réunies avec les institutions. Par cette appellation, on entend une partie des services constituant la division de la justice du DJSS et l'ensemble de ceux qui forment la division de la sécurité. On peut également classer sous cette "rubrique" le service des communes actuellement sous "finances".

Pour ce qui concerne la justice, seuls les services de la justice, pénitentiaire et de probation seront rattachés aux institutions, les autres services de la division étant pour les uns attachés au DGT, pour les autres au Département de l'économie.

Par rapport à l'actuel DFAS, le secteur "finances" est quelque peu allégé. En effet, les services de l'intendance des bâtiments, de la gérance des immeubles et du logement sont transférés au DGT. Quant au service de l'inspection des finances, il est rattaché à la chancellerie. Pour le reste, il n'y a pas de modification par rapport au Département des finances actuel, à une exception près, l'office de la politique familiale et de l'égalité qui lui sera intégré du fait du caractère transversal de ses activités, à l'image d'ailleurs de nombreux services de ce département.

5.2. Département de la santé et des affaires sociales (DSAS)

Le nouveau Département de la santé et des affaires sociales regroupe, comme c'est déjà le cas dans de nombreux cantons, deux secteurs proches l'un de l'autre. Sa constitution s'impose presque comme une évidence.

Soumis à des réformes constantes, le domaine de la santé publique est appelé à prendre encore plus d'importance suite au deuxième volet de désenchevêtrement.

Quant aux affaires sociales, elles réunissent les services provenant de l'actuel DFAS et une partie des offices actuellement à l'enseigne du service de la jeunesse (DIPAC), notamment l'office médico-pédagogique (qui devient un service) ainsi que la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC) et l'office de l'assurance-invalidité actuellement rattachés au DEP. Toutefois, cette question est encore à l'étude. Ainsi, la mise sous un même toit de tout le secteur social devrait aider à une meilleure maîtrise des coûts en facilitant notamment la politique d'intégration et la lutte contre les abus.

Outre les synergies qu'elle permettra à l'interne, la réunion de la santé et du social doit faciliter la représentation du canton à l'extérieur, notamment dans les conférences départementales intercantonales.

5.3. Département de la gestion du territoire (DGT)

Le Département de la gestion du territoire conserve tous les services qui sont de sa responsabilité jusqu'à présent.
Il s'enrichit en outre de services provenant de l'actuel DFAS liés à l'immobilier tels que l'intendance des bâtiments, le service de la gérance des immeubles et l'office du logement ainsi que du DJSS: le service des automobiles et de la navigation et le service du registre foncier. A noter que le chef du service de l'intendance des bâtiments participe déjà aux séances réunissant les chefs de service du DGT.

Ces rattachements nouveaux au DGT répondent à un besoin de rééquilibrage entre les départements et devraient permettre de nouvelles synergies entre ces services.

5.4. Département de l'économie (DEC)

L'actuel DEP n'est pas fondamentalement touché par la restructuration même s'il change légèrement d'appellation perdant l'adjectif "publique", en l'occurrence inutile et de surcroît inexact.

Le nouveau DEC conserve tous les services du DEP à l'exception de la CCNC et de l'office AI qui sont rattachés au nouveau DSAS. Comme déjà mentionné, une étude est en cours actuellement. Il reçoit en outre le service des poursuites et faillites et registre du commerce provenant du DJSS mais transfère l'Observatoire cantonal au Département de l'éducation, de la culture et des sports.

5.5. Département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS)

Le département modifie son appellation afin de mettre également en évidence son soutien aux sports mais, dans l'ensemble, il rassemble les mêmes unités administratives que l'actuel DIPAC. La seule modification d'importance concerne le service de la jeunesse qui regroupe actuellement un certain nombre d'offices aux tâches très diverses. En tant que tel, ce service disparaît, ses composants étant selon leurs spécificités propres désormais rattachés au secrétariat général du Département (par exemple les offices d'orientation scolaire et professionnelle) ou au Département de la santé et des affaires sociales (par exemple l'office médico-pédagogique).

En outre, à mentionner que l'Observatoire cantonal, jusqu'ici relevant du DEP est désormais intégré à l'Université et donc du DECS dans le cadre du rapprochement des instituts de recherche en microtechnique.

5.6. Chancellerie d'Etat

La chancellerie conserve les services qui sont les siens actuellement. Elle accueille en outre le service de l'inspection des finances qui lui est rattaché administrativement. Cette solution, adoptée par ailleurs dans d'autres cantons, a pour avantage de donner à ce service général et transversal plus d'autonomie dans son importante mission par la suppression d'une tutelle départementale. Un projet de loi concernant le futur statut de l'inspection des finances est actuellement en préparation et il devrait être présenté au Grand Conseil dans le courant de l'année 2005.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

N'entraînant pas nécessairement des modifications dans la localisation des services, cette restructuration n'engendrera pas de frais significatifs. On peut au contraire espérer que les meilleures synergies qu'elle permettra auront pour conséquences certaines économies de fonctionnement.

7. CONCLUSIONS

Pour toutes les raisons que nous avons évoquées ci-devant, nous vous invitons à prendre en considération le présent rapport et à adopter le projet de loi ci-après qui devrait, pour des raisons évidentes, entrer en vigueur avec la nouvelle législature.

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

Neuchâtel, le 24 novembre 2004

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. Perrinjaquet	J.-M. Reber

Loi
portant révision de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 novembre 2004,

décrète:

Article premier La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale, du 22 mars 1983, est modifiée comme suit:

Art. 40, al. 1

Organisation

[1]L'administration cantonale est divisée en cinq départements:

1. Département des institutions et des finances (DIF);
2. Département de la santé et des affaires sociales (DSAS);
3. Département de la gestion du territoire (DGT);
4. Département de l'économie (DEC);
5. Département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS).

Art. 2 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

[2]Elle entre en vigueur le 31 mai 2005.

[3]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

ANNEXES

Annexe 1

STRUCTURE ADMINISTRATIVE ACTUELLE

Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS)	Département des finances et des affaires sociales (DFAS)	Département de la gestion du territoire (DGT)	Département de l'économie publique (DEP)	Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC)	Chancellerie d'Etat
Secrétariat général	Secrétariat général	Secrétariat général	Secrétariat général	Secrétariat général	Secrétariat général
Service de la justice	Service financier	Service des ponts et chaussées	Service de la promotion économique	Service de l'enseignement obligatoire	Service du Grand Conseil
Service pénitentiaire	Service des contributions	Service de la protection de l'environnement	Observatoire cantonal	Service de la formation professionnelle	Service de l'économat et du matériel scolaire
Service de probation	Service de l'inspection des finances	Service de l'énergie	Service du commerce et des patentes	Service de la formation universitaire	
Service du registre foncier	Service juridique	Service de l'aménagement du territoire	Site de Cernier	Service de la jeunesse	
Service des poursuites et des faillites et RC	Service des ressources humaines	Service des mensurations cadastrales	Service de l'emploi	Service des affaires culturelles	
Service de la santé publique	Service du traitement de l'information	Service des forêts	Service de l'inspection et de la santé au travail		
Hôpital psychiatrique de Perreux	Service de l'intendance des bâtiments	Service de la faune	Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle		
Police cantonale	Service de la gérance des immeubles		Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage		
Service des automobiles et de la navigation	Administration de la Caisse de pensions de l'Etat		Caisse cantonale neuchâteloise de compensation		
Service de la sécurité civile et militaire	Service de l'action sociale		Office de l'assurance-invalidité		
Etablissements et installations militaires de Colombier	Service de l'assurance-maladie		Service de l'économie agricole		
	Service des mineurs et des tutelles		Service de la viticulture et station d'essais viticoles		
	Service des établissements spécialisés		Service de la consommation		
	Service des communes		Service vétérinaire		
			Service des étrangers		
			Service de l'asile et des réfugiés		
			Bureau du délégué aux étrangers		

Annexe 2

NOUVELLE STRUCTURE ADMINISTRATIVE

Département des institutions et des finances (DIF)	Département de la santé et des affaires sociales (DSAS)	Département de la gestion du territoire (DGT)	Département de l'économie (DEC)	Département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS)	Chancellerie d'Etat
Secrétariat général	Secrétariat général	Secrétariat général	Secrétariat général	Secrétariat général	Secrétariat général
Service de la justice	Service de la santé publique	Service des ponts et chaussées	Service de la promotion économique	Service de l'enseignement obligatoire	Service du Grand Conseil
Police cantonale	Hôpital psychiatrique de Perreux	Service de la protection de l'environnement	Service du commerce et des patentes	Service de la formation professionnelle	Service de l'économat et du matériel scolaire
Service de la sécurité civile et militaire	Service médico-pédagogique	Service de l'énergie	Site de Cernier	Service de la formation universitaire	Service de l'inspection des finances
Etablissements et installations militaires de Colombier	Service de l'action sociale	Service de l'aménagement du territoire	Service de l'emploi	Service des affaires culturelles	
Service pénitentiaire	Service de l'assurance-maladie	Service des mensurations cadastrales	Service de l'inspection et de la santé au travail	Service des sports	
Service de probation	Service des mineurs et des tutelles	Service des forêts	Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle	Observatoire cantonal	
Service des communes	Service établissements spécialisés	Service de la faune	Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage		
Service financier	[1] Caisse cantonale neuchâteloise de compensation	Service de l'intendance des bâtiments	Service de l'économie agricole		
Service des contributions	[1] Office de l'assurance-invalidité	Service de la gérance des immeubles	Service de la viticulture et station d'essais viticoles		
Service juridique		Service des automobiles et de la navigation	Service de la consommation		
Service des ressources humaines		Service du registre foncier	Service vétérinaire		
Service du traitement de l'information			Service des étrangers		
Administration de la Caisse de pensions de l'Etat			Service de l'asile et des réfugiés		
			Bureau du délégué aux étrangers		
			Service des poursuites et faillites et RC		

[1] Transfert du DEP au DSAS encore à l'étude

Annexe 3

STRUCTURES ADMINISTRATIVES DES CANTONS ROMANDS, DE BERNE ET DU TESSIN

A. Jura	B. Fribourg	C. Vaud	D. Genève	E. Valais	F. Berne	G. Tessin
Chancellerie d'Etat	Chancellerie d'Etat	Chancellerie d'Etat	Chancellerie d'Etat	Chancellerie d'Etat	Chancellerie d'Etat	Chancellerie d'Etat
Département de la santé, des affaires sociales et de la police	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport	Département de la sécurité et de l'environnement	Département de l'instruction publique	Département des finances, de l'agriculture et des affaires extérieures	Direction de l'économie publique	Département des institutions
Département de l'économie et de la coopération	Direction de la sécurité et de la justice	Département de la formation et de la jeunesse	Département des finances Département des affaires militaires	Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale	Département de la santé et des affaires sociales
Département de l'environnement et de l'équipement	Direction des institution, de l'agriculture et des forêts	Département des institutions et des relations extérieures	Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement	Département de l'éducation, de la culture et des sports	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques	Département de l'éducation, de la culture et des sports
Département de l'éducation	Direction de l'économie et de l'emploi	Département de la santé et de l'action sociale	Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures	Département de l'économie, des institutions et de la sécurité	Direction de la police et des affaires miltaires	Département des finances et de l'économie
Département de la justice et des finances	Direction de la santé et des affaires sociales	Département de l'économie	Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement	Département des transports, de l'équipement et de l'environnement	Direction des finances	Département du territoire
	Direction des finances	Département des infrastructures	Département de la justice, de la police et de la sécurité		Direction de l'instruction publique	
	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions	Département des finances	Département de l'action sociale et de la santé		Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie	