COMPTES ET GESTION 2004 05.021

Rapport de la commission de gestion et des finances
chargée de l'examen
des comptes et de la gestion
du Conseil d'Etat pour l'exercice 2004

(Du 8 mars 2005)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission de gestion et des finances chargée de l'examen des comptes et de la gestion du Conseil d'Etat pour l'exercice 2004. La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante:

Composition du bureau

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

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, M. Roland Debély et M^{me} Thérèse Humair

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. Jean-Marc Jeanneret et Patrick Erard

5. *Département de l'instruction publique et des affaires culturelles:*

   M. Claude Borel, président, M^{me} Odile Duvoisin et M. Bernard Matthey

Fonctionnement de la commission

Après le travail préparatoire des sous-commissions, la commission plénière s'est réunie le 25 février 2005 toute la journée pour l'examen des comptes et de la gestion et le 8 mars 2005 pour

l'adoption du présent rapport. L'ensemble du Conseil d'Etat ainsi que le chef du service financier ont également participé aux travaux de la commission.

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

– les comptes détaillés 2004 de l'Etat, du 9 février 2005;

– le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du 9 février 2005;

– les différents rapports de gestion des départements;

– les rapports des cinq sous-commissions traitant des comptes et de la gestion des départements respectifs;

– des graphiques relatant l'évolution des différents impôts du canton.

1. COMPTES

1.1. Partie générale

1.1.1. Considérations générales

Les comptes 2004 présentent un excédent de charges de 99,3 millions de francs, ce qui représente en chiffres nominaux le plus mauvais résultat enregistré à ce jour dans les comptes de notre République, au même niveau que celui de l'exercice 1992-1993, soit 6% des recettes. Non seulement, ce résultat fortement déficitaire s'écarte de façon significative du budget 2004 modifié, (+ 31,4 millions, soit + 46,2 %) adopté par le Grand Conseil et qui présentait un excédent de charges de 67,9 millions de francs. En relation avec le budget, les charges excédent de 8,9 millions de francs tandis que les recettes sont inférieures de 22,6 millions.

Initialement, ce budget présentait un déficit de 69,7 millions de francs. A la suite des modifications apportées par la commission de gestion et des finances et des décisions du Grand Conseil (renonciation à la suppression de l'indexation des traitements en 2004, refus de la diminution des subventions versées pour la scolarité obligatoire) et après les améliorations proposées par le Conseil d'Etat en réponse à l'amendement d'une partie du Grand Conseil, ce déficit a été ramené à 67,9 millions de francs.

A ce titre, il n'est pas inutile de rappeler les âpres débats qui ont eu lieu lors des discussions du budget 2004 au Grand Conseil, où l'entrée en matière a été fortement combattue par plusieurs députés. Ce n'est qu'après une nuit, qui a porté conseil à certains, qu'un accord a été trouvé entre certains partis afin que ce budget puisse être accepté par une majorité.

Même si les causes du dépassement budgétaire proviennent essentiellement de circonstances particulières et ponctuelles, le Conseil d'Etat qualifie la situation de préoccupante, sentiment partagé par la commission de gestion et des finances, d'autant plus que le contexte économique s'est quand même amélioré depuis 2003.

En effet, la forte dégradation du résultat par rapport au budget s'explique de la manière suivante:

– le rendement plus faible que prévu de l'impôt direct cantonal et des autres recettes fiscales cantonales ainsi que la diminution de la part aux recettes fiscales de la Confédération pour plus de 41 millions de francs;

– les dépenses en biens, services et marchandises et des amortissements qui progressent de 23,5 millions de francs.

Par contre, en ce qui concerne les investissements nets, ceux-ci sont inférieurs de 16,8 millions de francs aux prévisions budgétaires, soit 77,9 millions à la place des 94,7 prévus.

Plus en détail, sur les cinq départements, trois respectent le budget prévu, alors que le département des finances et affaires sociales ainsi que celui de l'économie publique dépassent les prévisions en raison des explications données ci-devant.

1.1.2. Compte de fonctionnement

En particulier, la dégradation importante du compte de fonctionnement se caractérise pour l'essentiel par des facteurs jugés ponctuels, dont les éléments principaux sont développés ci-après.

– Le rendement plus faible que budgétisé de l'impôt direct cantonal et des autres recettes fiscales cantonales pour 25,2 millions de francs, réparti pour 13,5 millions pour les personnes physiques et 16,9 millions pour les personnes morales.

– La diminution de la part aux recettes fiscales de la Confédération pour 15,9 millions de francs dont 8,9 millions d'IFD dont la part cantonale a été influencée par la péréquation financière fédérale et 4,5 millions dans l'impôt anticipé en fonction de la conjoncture et des particularités de cet impôt.

– Une augmentation importante pour près de 14,5 millions de francs des dépenses brutes en faveur de l'aide matérielle et des chômeurs.

– Dans l'ensemble, les charges de fonctionnement dépassent de 8,9 millions de francs le budget. Cela provient essentiellement du secteur biens et services qui dépasse de 4,8 millions de francs, dont 3 millions pour l'emprunt public 2004 et 1,5 million pour la reprise de la TVA effectuée par l'Administration fédérale des contributions.

– Les amortissements augmentent de 20,2 millions de francs, dont 9,7 millions pour le patrimoine financier et 10,5 millions pour le patrimoine administratif.

  Le montant plus élevé des amortissements du patrimoine financier provient pour 9,4 millions de francs de non-valeurs fiscales dues en partie à la reprise du contentieux de la ville de La Chaux-de-Fonds (4 millions) qui s'ajoutent aux 8 millions de l'exercice 2003.

En ce qui concerne les amortissements du patrimoine administratif, 9,6 millions de francs concernent les déficits accumulés aux cours de ces dernières années par la Haute école neuchâteloise (HEN) dans le secteur de la Recherche appliquée & développement.

L'ensemble de ces facteurs ponctuels représente un montant de 23,5 millions de francs de charges supplémentaires qui, à l'exception des frais d'emprunt, auraient normalement dû être enregistrées au cours des années précédentes.

1.1.3. Compte des investissements

Le volume des investissements bruts réalisés atteint 214,3 millions de francs, supérieur de seulement 5,9 millions par rapport au budget. Les recettes sont plus élevées que prévu, notamment grâce à un supplément de recettes lié aux travaux sur les chantiers A 5.

SI les dépenses nettes du compte des investissements (77,9 millions de francs) s'inscrivent clairement en dessous des prévisions (94,7 millions), elles dépassent par contre celles de l'exercice 2003.

Cela provient essentiellement de la priorité donnée aux travaux de la route nationale A 5, dont le subventionnement est plus élevé que d'autres travaux, dont les dépenses engagées ont été réduites (gros entretien A 5, dixième étape du crédit routier, Ecoparc).

1.1.4. Financement – intérêts passifs – dette

En comparaison avec l'exercice 2003, (29,2 millions), l'insuffisance de financement se détériore pour atteindre le montant de 73,3 millions de francs. Cependant, cette insuffisance est inférieure à celle prévue au budget (87,4 millions de francs). Cela provient du faible volume des investissements nets et du volume plus élevé des amortissements.

Le degré d'autofinancement des investissements, qui ne tient pas compte des amortissements du patrimoine financier, est négatif alors qu'il était de 25,2% en 2003 et de 74,4% en 2002.

Bien que la dette consolidée augmente, les intérêts passifs respectent scrupuleusement le budget 2004 et sont même au dessous des comptes 2003 (– 1.081.770 francs). Cela provient principalement du taux d'intérêt moyen de la dette consolidée qui est inférieur à celui de l'exercice 2003.

Cependant, le poids de la dette reste important voire dangereux, grève de façon significative les comptes de l'Etat et reste une entrave au développement de projets susceptibles de redonner à notre canton une certaine attractivité.

En ce qui concerne la variation de la fortune nette, le découvert au bilan augmente de 99,3 millions de francs pour atteindre un montant de près de 638 millions à fin 2004. Cela représente près d'une année de rentrées fiscales!

La dette consolidée passe de 1,624 milliard de francs en 2003 à 1,805 milliard en 2004, soit une augmentation de 181 millions de francs.

1.1.5. Personnel

L'effectif du personnel, y compris les écoles cantonales, l'Université, les Conservatoires de musique et le personnel de l'hôpital psychiatrique de Perreux, se monte à 2953,1 postes complets.

Cela représente une augmentation de près de 51 postes complets par rapport à l'exercice 2003, comme prévu au budget 2004.

En termes financiers, cela se traduit par une augmentation des charges de personnel de 13 millions de francs. Ces 13 millions de francs se composent de l'indexation et des augmentations individuelles de salaire pour un montant d'environ 3,7 millions. Les variations d'effectifs du personnel administratif et d'exploitation se montent à 4,2 millions de francs, celles du domaine de l'enseignement (principalement HEN et lycées) se montent à 4,3 millions de francs. Le solde représente des charges sociales.

Avec un montant global de 412 millions de francs, les charges de personnel absorbent plus de 60% des recettes fiscales cantonales et près de 46% de l'ensemble des revenus cantonaux, exceptés les transferts des communes et les transferts de la Confédération et des cantons.

1.1.6. Appréciation de la commission

C'est avec des sentiments quelque peu divergents, mais presque tous négatifs ou pessimistes, que la commission de gestion et des finances a pris connaissance des résultats des comptes 2004 de notre Etat.

Le peu d'enthousiasme, la déception, la résignation ou encore la réalisation annoncée d'un mauvais budget qualifient l'exercice 2004, sans pareil en valeur nominale dans les annales des comptes de notre Etat.

Il est navrant voire frustrant de constater ce résultat, malgré les nombreux efforts entrepris dans les différents services et offices de notre canton, notamment par le biais de réformes ou restructurations. On relèvera néanmoins une bonne maîtrise des dépenses courantes par rapport au budget.

Le déficit est constitué des éléments suivants:

– charges ponctuelles imprévues ou non prévisibles;

– augmentation plus faible des recettes fiscales, due pour certains à la baisse de l'imposition des successions et des personnes morales;

– forte progression des charges d'aide matérielle et des mesures d'intégration professionnelle due principalement à la diminution du nombre d'indemnités annuelles de l'assurance chômage de 500 à 400 jours, mais aussi aux phénomènes des travailleurs pauvres et du chômage des jeunes;

– stagnation de l'emploi et diminution des rentrées fiscales par rapport au budget;

– rôle de l'informatique dans les réformes de l'administration;

– manque de pilotage de la HEN.

Ce déficit donne une image peu crédible et désécurisante à la population. Pour certains commissaires, malgré une conjoncture difficile, on constate que les recettes de l'Etat augmentent, mais malheureusement pas aussi vite que les charges et que pour améliorer les résultats de ces trois dernières années, l'Etat a prélevé autant d'argent de ses fonds qu'il en a attribué en deux ou trois ans. Que si une part du déficit est de nature conjoncturelle, il n'en demeure pas moins que la majeure partie de ce déficit demeure structurelle.

Certains commissaires rappellent que le budget 2004 avait été accepté aux forceps et que le résultat aujourd'hui présenté n'est pas une réelle surprise. Selon eux, cela tendrait à donner raison à ceux qui avaient refusé à l'époque ce budget et qui, dans le même temps, avaient déposé des projets de lois visant à introduire des mécanismes de maîtrise des finances.

La sous-commission du DJSS s'inquiète quant à elle de la forte progression du volume des poursuites (+ 33%) et des faillites (+ 52%) ces cinq dernières années. Cela donne un certain baromètre sur l'état financier de l'économie et des citoyens de notre canton. Cette évolution est également à mettre en relation avec l'évolution à la hausse des pertes sur débiteurs et des montants ouverts toujours plus importants au service du contentieux, montants provenant en grande partie de créances fiscales.

La commission juge navrant d'être confrontée à des charges dites "à caractère ponctuel". En effet, des éléments tels que le contentieux de la ville de La Chaux-de-Fonds, le rétroactif TVA, ou encore l'amortissement extraordinaire du patrimoine administratif de la HEN, pour des montants de plus de 23 millions de francs, sont difficilement acceptables, alors que ces montants concernent des exercices précédents.

La commission espère que les mesures prises et les structures mises en place permettront d'éviter à l'avenir que de telles opérations ne se reproduisent.

1.2. Examen de détail

1.2.1. Autorités

1.2.1.1. Généralités

La sous-commission s'est réunie en date du 14 février 2005 pour examiner les comptes des Autorités et du Département des finances et des affaires sociales.

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

1.2.1.2. Remarques sur les comptes

Chancellerie d'Etat, secrétariat

Compte 309800, Autres charges de personnel

Ce compte se retrouve dans tous les autres départements. Il s'agit d'une décision du Conseil d'Etat de ne plus prendre en compte les heures supplémentaires des cadres. En échange, les cadres ont reçu, pour certains un abonnement de transports publics, pour d'autres une participation à une place de parc, etc. Cette indemnité annuelle se situe entre 1000 francs et 2000 francs au maximum par cadre.

Economat et matériel scolaire

Compte 439100, Réactivation de stock

L'économat utilise un nouveau module SAP pour la gestion des stocks. Ce passage à une gestion plus moderne a été accompagné d'un inventaire complet des stocks (matériel scolaire et stock de l'économat), qui ont été portés au bilan. Par la même occasion, le fonds d'amortissement indirect des fournitures scolaires (compte 481100) a été dissout.

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

1.2.2.1. Généralités

La sous-commission du département s'est réunie au complet le 14 février 2005 afin d'examiner les comptes et la gestion de l'exercice 2004.

La séance s'est déroulée en présence de la cheffe du département, du secrétaire général, du responsable administratif et financier, ainsi que de la majeure partie des chefs de services du département. Le président du Tribunal cantonal et son greffier ont également assisté à la séance.

Pour son travail, le département a mis à disposition de notre sous-commission un rapport spécifique des comptes 2004 avec analyses et commentaires, le rapport de gestion 2004 du DJSS, une note interne du résultat chiffré de l'assainissement financier du département ainsi que deux tableaux de bord relatifs à l'évolution historique du volume traité et des résultats financiers des offices des poursuites et faillites.

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

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

1.2.2.2. Appréciation générale

Résultat global

C'est avec satisfaction que notre sous-commission a pris connaissance du bouclement des comptes 2004 du département. En effet, bien que le résultat des comptes de l'Etat présente un déficit record de près de 100 millions de francs, nous avons pu constater que les comptes du DJSS se soldent quant à eux par un résultat favorable en regard du budget.

La sous-commission regrette que les effets financiers des différentes réformes entreprises ces dernières années au DJSS soient occultées par le résultat global des comptes de l'Etat. En effet, ce n'est pas moins de 19,1 millions de francs d'économies structurelles qui ont été réalisées au DJSS ces dernières années dans la plupart des services et offices, auxquels 7,4 millions devraient venir s'ajouter en 2005. Sans ces importantes réformes, il n'aurait pas été possible de contenir les nouvelles charges, principalement dans les secteurs sanitaire et pénitentiaire.

De façon générale, les comptes 2004 du Département de la justice, de la santé et de la sécurité respectent pleinement les objectifs budgétaires amendés (rappelons à ce sujet que le DJSS avait à cette occasion diminué ses charges nettes de 3,2 millions de francs). Ils révèlent même une diminution de l'excédent de ses charges.

Ce résultat confirme les bouclements prévisionnels intermédiaires effectués en cours d'année, qui ont permis d'ajuster le budget 2005 et prendre des mesures correctives dans certains secteurs. La sous-commission tient à relever toute l'importance de ces bouclements intermédiaires, outil indispensable au pilotage financier de notre Etat.

A noter que 16 services affichent un résultat meilleur que prévu au budget, contre 9 seulement qui n'atteignent pas les objectifs.

Plus en détail, le résultat 2004 présente un excédent de charges de 150.439.571 francs, soit une diminution de 3.497.029 francs (– 2,3%) par rapport au budget et une augmentation de 8.613.729 francs (+ 6,1%), par rapport aux comptes 2003.

Globalement, en relation avec les comptes 2003, ce résultat est obtenu grâce à une progression des revenus de 10.298.325 francs (+ 5,3%), qui n'est pas totalement compensée par des charges qui, elles, augmentent de 18.912.054 francs (+ 5,6%).

L'évolution à la baisse des charges entre les comptes et le budget s'élève à – 549.569 francs, (– 0,2%). Les revenus progressent quant à eux de 2.947.460 francs (+ 1,5%).

Cette progression des revenus est essentiellement due aux émoluments administratifs encaissés par les offices des poursuites et faillites ainsi qu'aux amendes.

Dans la classification fonctionnelle de l'Etat, la sécurité publique représente les 7,4% (2003 = 7,5%) des charges nettes et la santé 15,3% (2003 = 14,7%).

Au vu de cette analyse, la sous-commission considère les objectifs financiers budgétaires comme globalement atteints.

Les principales variations entre les comptes et le budget 2004, tant pour les charges que pour les revenus, sont relevées ci-après par nature.

Charges de personnel

Les charges de personnel marquent une nette amélioration entre le budget et le résultat des comptes (– 1.435.000 francs ou – 1,2%). Cette diminution puise sa source dans plusieurs services, à commencer par le service des automobiles et de la navigation qui enregistre une baisse de charges d'approximativement 550.000 francs liée au non-renouvellement de postes, et de manière générale, à des engagements différés ainsi qu'à l'application du principe du délai de carence.

Le respect du précepte mentionné ci-avant permet également à l'Hôpital psychiatrique de Perreux de présenter un solde favorable de plus de 400.000 francs.

D'autres réductions sensibles apparaissent notamment au Registre foncier (– 188.000 francs) suite à des suppressions de postes en lien avec les restructurations, ainsi qu'au départ en retraite du chef de service; dans le domaine judiciaire (– 175.000 francs); aux offices des poursuites et faillites et du registre du commerce (– 148.000 francs); au service de la santé publique (– 141.000 francs).

En contrepartie, la situation est péjorée par un excédent de charges de 98.000 francs au service pénitentiaire suite à l'engagement d'un poste en renfort à l'office d'application des peines pour le traitement des mesures, accordé par le Conseil d'Etat pour le 2^{e} semestre, ainsi qu'aux coûts engendrés par le projet "Migratio" visant à désengorger les établissements pénitentiaires romands.

Biens, services et marchandises

Ce chapitre enregistre une progression de 1,25 million de francs par rapport au budget (6,5%).

Diverses rubriques expliquent cette variation, dont les principaux éléments sont, par ordre d'importance:

– Le domaine pénitentiaire (+ 390.000 francs) a dû solliciter de nombreux crédits supplémentaires en raison des taux d'occupation records dans tous les établissements (+ 27,3% de journées de détention pour la seule prison préventive!).

– L'assistance judiciaire est en dépassement de 319.000 francs en raison d'une forte augmentation du nombre de dossiers (+ 142). A noter qu'un projet de révision visant à mieux maîtriser cette prestation est actuellement à l'étude.

– Suite à une révision TVA, certaines prestations du service des automobiles et de la navigation, jusque là non facturées, ont été soumises à l'impôt, avec paiement rétroactif sur une période de 5 ans, occasionnant une charge supplémentaire d'approximativement 300.000 francs. Toutefois, la quasi-totalité des autres rubriques BSM du service affichant un résultat favorable, il ne subsiste qu'un déficit de 125.000 francs.

  Les postes "Médecins et experts" auprès du ministère public et des juges d'instruction marquent une hausse de 297.000 francs. Ces frais sont mis à charge des justiciables, et se retrouvent en partie dans le compte de recette du service de la justice "Remboursement de frais divers".

– L'hôpital psychiatrique de Perreux, totalise un dépassement de 193.000 francs. De nombreuses rubriques influent sur ce résultat et ont fait l'objet de crédits supplémentaires. Toutefois, l'augmentation du prix des médicaments en est le facteur déterminant.

– Plusieurs comptes sont également déficitaires à la police cantonale, pour un total de 159.000 francs. Ils ont fait l'objet de crédits supplémentaires, et concernent notamment l'acquisition d'équipements pour les écoutes téléphoniques, l'achat de nouveaux éthylomètres en conformité avec l'introduction du 0,5‰, et la compensation de la hausse des coûts du carburant. Une révision TVA a également occasionné des dépenses non prévues pour un montant de 68.000 francs.

– Les "Ports spéciaux et divers" du service des poursuites et faillites (+ 120.000 francs) sont intimement liés au volume traité par les offices des poursuites, et en lien avec les recettes encaissées dans les émoluments.

Dédommagements aux collectivités publiques

Le "trou" de 900.000 francs creusé dans cette rubrique provient exclusivement d'une hausse du nombre de journées pour les placements hors canton de détenus en lien avec plusieurs condamnations pour des affaires graves.

Subventions accordées

Fait suffisamment rare pour être souligné, l'amélioration de 1,2 million de francs est le fruit de la plupart des centres financiers concernés par l'octroi de subventions.

S'agissant de l'aide hospitalière (– 603.000 francs), les effets positifs de la planification hospitalière sont patents. Tant les hôpitaux communaux que les hôpitaux privés et mixtes affichent des résultats en-dessous du budget.

Seule ombre au tableau, les hospitalisations hors canton dont l'augmentation de 1,4 million de francs par rapport au budget (2,3 millions en comparaison des comptes 2003) est due au règlement d'un litige concernant les années 2001 et 2002 relatif à l'Hôpital de l'Ile à Berne, à la hausse des tarifs des hôpitaux universitaires fixés après le processus budgétaire et à quelques cas particulièrement lourds et coûteux.

En outre, l'augmentation de l'activité dans le domaine de l'aide et des soins à domicile a pu être plus qu'absorbée grâce à une amélioration de l'efficacité des services.

La diminution marquée des déficits des homes LESPA (– 1 million de francs), liée aux mesures d'économies demandées à tous les établissements ainsi qu'à une augmentation des prix de pension, se trouve amputée par l'aide octroyée au titre de réduction des prix de pensions (+ 666.000 francs).

Le cumul des rubriques du service de la santé publique affichant un résultat positif se monte à 128.000 francs.

Finalement, la somme réservée au subventionnement des OPC conformément à la législation PCi XXI n'a pas été utilisée en 2004 du fait de la non-entrée en vigueur de la loi cantonale d'exécution (– 119.000 francs) prévue initialement pour mi-2004.

Impôts

La baisse de recettes constatée sous cette nature comptable (– 285.000 francs) provient de la taxe sur les véhicules qui se situe 408.000 francs en-dessous du budget, et légèrement atténuée par la taxe de navigation (+ 127.000 francs). Elle est due à une plus faible croissance du parc automobile que prévue.

Contributions

S'agissant des contributions, le résultat est supérieur à celui escompté (+ 5,2 millions de francs ou 8,5%).

Pour l'essentiel, cette amélioration se compose de 3 postes, à savoir les amendes et remboursements de frais judiciaires pour le service de la justice (respectivement + 2,1 et + 1,6 millions de francs), et des émoluments du service des poursuites et faillites (+ 1,1 million de francs).

Toutefois, cette nature comptable renferme d'autres variations non négligeables, dont les plus significatives sont développées ci-après:

– Aide hospitalière, + 456.000 francs, provenant de l'encaissement en 2004 du solde du garde-fou 2002;
– Tribunaux de districts, + 332.000 francs au titre des émoluments;
– Etablissements militaires de Colombier, + 256.000 francs pour des recettes diverses;
– Police cantonale, – 159.000 francs pour l'essentiel dans les émoluments;
– Hôpital de Perreux, – 122.000 francs, (– 268.000 francs dans les honoraires et taxes d'hospitalisations, compensés par une amélioration de 116.000 francs au niveau des prestations de services diverses).

Subventions acquises

Les subventions acquises présentent un résultat défavorable de l'ordre de 2 millions de francs, pour l'essentiel dû à la diminution de la part des communes à l'aide hospitalière et au secteur LESPA, à mettre en relation avec le groupe 36 "subventions accordées".

1.2.2.3. Examen de détail

Division de la justice

Service de la justice

L'assistance judiciaire dépasse à nouveau le budget qui prévoyait 1.500.000 francs pour un montant de 318.529 francs. La sous-commission estime qu'il devient urgent de modifier la législation en vigueur quant à son accès et à son financement.

Le poste "amendes" progresse à nouveau de façon importante, soit 2.138.744 francs. Cette augmentation provient essentiellement du volume d'amendes d'ordre dû à l'accroissement des contrôles dans les communes ainsi qu'aux ordonnances pénales.

Au vu de ces augmentations, un commissaire se demande si notre Etat ne serait pas trop répressif et si la part importante que représentent ces montants dans les recettes communales et cantonales pourrait inciter nos autorités à un excès de zèle, voire à une chasse aux sorcières.

Services des poursuites et faillites

L'évolution des émoluments administratifs (+ 1.137.954 francs), si elle peut nous réjouir d'une certaine façon, soulève l'inquiétude de la sous-commission. En effet, si une part de cette évolution revient à l'amélioration de la productivité dans les différents offices, le volume de poursuites traitées de 2000 à 2004 est passé de 116.800 à 155.660, soit une augmentation de 33% en cinq ans. Durant la même période, les faillites sont passées de 248 à 378, soit 52% en plus. Ces fortes progressions sont à mettre en relation avec l'évolution à la hausse des pertes sur débiteurs et les montants ouverts au contentieux de l'Etat.

Le poste "émoluments" peut être considéré comme un baromètre de l'état de santé financier de la population et des entreprises de notre canton.

Service pénitentiaire – Etablissements de détention – Service de probation

Le service pénitentiaire voit sa charge nette augmenter de 1.009.669 francs par rapport au budget et de 1.191.625 francs en regard des comptes 2003.

En consolidant les comptes du service pénitentiaire, de l'ensemble des établissements de détention du canton et du service de probation, nous pouvons constater que le secteur pénitentiaire a coûté 12.476.408 francs. Cette somme représente une augmentation de charges de 925.508 francs par rapport au budget (11.550.900 francs) et de + 1.202.266 francs en relation avec les comptes 2003 (11.274.142 francs).

Malgré un taux d'occupation extraordinairement élevé des établissements carcéraux – taux jamais enregistré depuis 1990 à mettre notamment en relation avec des affaires bien précises (Métalor, chanvre au Val-de-Travers, Ulysse 31) – les établissements ont réussi à respecter leurs budgets par la facturation de journées de détentions à d'autres cantons notamment concordataires. En revanche, une hausse de 900.000 francs est enregistrée pour des détentions hors canton, liées au nombre élevé de crimes de sang (9) qui occasionnent un coût annuel moyen de 670.000 francs environ.

Division de la santé

Aide hospitalière

Par rapport au budget et contrairement aux autres années, le secteur de la santé n'a pas subi d'augmentation importante et les hôpitaux communaux ont tenu leurs budgets.

Si l'excédent de charges 2004 de l'aide hospitalière (rubrique essentiellement composée des comptes de l'année 2003 des établissements hospitaliers) ne présente qu'une légère augmentation par rapport au budget (719.334 francs), + 1%, nous constatons par contre une variation de 10.543.917 francs, soit + 11% par rapport aux comptes 2003.

Bien que cette progression soit importante par rapport aux comptes 2003, nous n'avons pas cette année la désagréable surprise de voir l'aide hospitalière exploser son budget. Pour des commentaires de détail, nous vous prions de vous rapporter au point 8.3 du rapport de gestion du DJSS.

Division de la sécurité

Service des automobiles et de la navigation (SCAN)

Tout comme l'exercice 2003, les comptes 2004 du service présentent une légère diminution de l'excédent des revenus (– 374.861 francs, – 1%) par rapport au budget. Par contre pris en comparaison avec les comptes 2003, le résultat progresse tout de même de 1.879.701 francs, (+ 5%).

Cela provient essentiellement des taxes automobiles qui dégagent un rendement supérieur de 4,6% en raison de l'augmentation votée par le Grand Conseil et de la hausse générale du poids des véhicules. Cela permet de compenser en partie le fléchissement enregistré dans l'immatriculation de nouveaux véhicules ainsi que la baisse du chiffre d'affaires dans les émoluments administratifs des contrôles subséquents.

A la suite d'un contrôle, le service se voit imposer le paiement rétroactif de la TVA sur certaines taxes et prestations pour les six dernières années. Cela représente un montant de 302.027 francs.

Autres services

En ce qui concerne les comptes et la gestion des autres services, les commentaires contenus dans le rapport des comptes et le rapport de gestion méritent d'être lus.

1.2.3. Département des finances et des affaires sociales

1.2.3.1. Généralités

La sous-commission a conduit ses investigations le 14 février 2005, en présence de la cheffe du département, accompagnée du secrétaire général, du secrétaire général adjoint et du chef du service financier.

Au départ, le budget 2004 présentait un excédent de charges de 69,7 millions de francs. La CGF y a apporté quelques modifications pour un montant de 300.000 à 400.000 francs. Le Grand Conseil a ensuite refusé la suppression totale de l'indexation, ainsi que la réduction des subventions dans l'instruction publique pour environ 8 millions de francs, ce qui a porté l'excédent de charges à 78,2 millions de francs et l'amendement du Grand Conseil l'a ensuite ramené à 67,9 millions de francs.

Les crédits supplémentaires de moins de 50.000 francs sont prononcés par le ou la chef-fe de département compétent-e, avec l'accord de la cheffe du DFAS. Ces crédits de moins de 50.000 francs figurent directement dans les remarques. Les crédits de 50.000 francs et plus, ont fait l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat.

1.2.3.2. Remarques sur les comptes

Service financier

Compte 318320, Frais d'emprunts

L'emprunt des 150 millions de francs était prévu au moment de l'établissement du budget, mais on ignorait sous quelle forme il serait contracté (emprunt public ou privé). Finalement, les conditions du marché étant favorables, l'option a été prise de l'emprunt public. Les emprunts publics ont l'inconvénient d'impliquer deux types de frais: d'une part une commission qui s'élève à 1% du montant nominal, soit 1,5 million de francs et d'autre part, le droit de timbre annuel de 0,12% par an, soit 1,4 million pour huit ans. A cela s'ajoutent les menus frais liés à l'édition du prospectus qui se montent à 50.000 francs.

Au vu de ces frais, on peut se demander si l'emprunt public est intéressant. Normalement, par rapport au taux d'un placement privé, le taux d'intérêt d'un emprunt public peut être un peu plus favorable, ce qui était le cas en l'occurrence. L'emprunt a en effet été émis au taux de 2,625%, pour un coût global de 2,89%. De plus, si les conditions sont favorables, une collectivité publique a intérêt, occasionnellement, à être de nouveau visible sur le marché, sous la forme d'une émission publique. Or, le dernier emprunt public date de 1997.

Un commissaire s'interroge sur la pertinence d'imputer l'entier des frais d'emprunt aux comptes de l'année d'émission plutôt que de les amortir sur la durée de l'emprunt, pratique qui en l'occurrence surcharge les comptes 2005.

Compte 330300, Remises et non-valeurs fiscales

Sur les 9,4 millions de francs de dépassement, 4 millions proviennent de La Chaux-de-Fonds, le reste étant dû à d'autres phénomènes. Ces 4 millions de francs concernent uniquement des dossiers des années 2001 et antérieures. L'essentiel des dossiers du contentieux de La Chaux-de-Fonds semble maintenant liquidé.

Le montant de ces non-valeurs fiscales de La Chaux-de-Fonds n'a pas été budgétisé parce qu'à la clôture des comptes 2003, le budget 2004 était déjà achevé. Le budget 2004 a été élaboré en été 2003 et l'Etat a repris le contentieux de La Chaux-de-Fonds presque à la même époque, en mai 2003. Toutefois, après avoir repris ce contentieux, il a fallu en faire l'inventaire, ce qui a pris quelque temps.

Compte 424350, Récupération de créances amorties

Les 600.000 francs figurant au budget 2004 ont été estimés, en l'absence d'antécédents.

Compte 440310, Part à l'impôt anticipé

Les rendements de la fortune sont particulièrement faibles, ce qui se ressent sur l'impôt anticipé. Par ailleurs, la Confédération a par deux fois, au cours des dernières années, modifié quelque peu le système de comptabilisation. Enfin, plusieurs grandes sociétés remplacent la distribution du dividende, sur lequel l'impôt anticipé est prélevé, par une réduction du capital-actions contre remboursement, non taxé.

La sous-commission souhaite qu'à l'avenir, l'évolution du rendement des différents impôts des personnes physiques et morales sur ces 10 dernières années, ainsi que celle des revenus et fortune totaux imposés dans le canton, figurent dans le rapport de gestion au chapitre fiscal, sous forme graphique.

Service des contributions

Au vu des résultats des comptes, on peut s'interroger quant à la qualité des prévisions budgétaires 2005 des recettes fiscales. Pour ce qui concerne les personnes physiques, le service des contributions estime optimiste le montant figurant au budget 2005 mais considère comme un peu pessimistes les chiffres inscrits au chapitre des personnes morales.

Pour l'élaboration du budget 2004, le service des contributions avait sous les yeux les comptes 2002. Du point de vue de la taxation, 2001 a été une année forte, ce qui a eu pour conséquence qu'en 2002, les comptes de l'Etat ont enregistré des bordereaux solde sur 2001 et en même temps, les acomptes de l'année courante 2002 adaptés. C'est pour cette raison que l'année 2002 a été financièrement relativement faste.

Les 20 à 25 millions de francs de différence entre le résultat élevé des recettes personnes morales 2002 et les résultats de 2003 ou 2004 s'expliquent largement par quelques sociétés qui ont payé des millions de francs d'impôt en 2002 et rien en 2003.

La sous-commission s'étonne qu'en 2003, le nombre de sociétés à responsabilité limitée, ainsi que le bénéfice imposable de ces sociétés ont augmenté, mais que l'impôt se monte à la moitié de celui de 2002.

La sous-commission souhaiterait encore connaître, par catégorie de sociétés, quelle part du bénéfice a été encaissée sous forme d'impôts car cela permettrait de voir quelle est la part exonérée ou bénéficiant d'allégements. D'une manière générale, la sous-commission s'étonne et s'inquiète de la faiblesse des recettes fiscales des personnes morales en dépit du tissu économique du canton. Elle s'interroge sur la pertinence d'exonérations fiscales complètes de personnes morales.

La sous-commission souhaite pouvoir examiner l'évolution de la taxation pour les vingt plus gros contribuables du canton. Le chef du service des contributions et la cheffe du DFAS considèrent que ces données sont couvertes par le secret fiscal et ne peuvent être divulguées.

Le résultat de l'impôt des personnes physiques est également inquiétant. La sous-commission a souhaité disposer d'éléments de comparaisons avec les autres cantons. Sur la base de ces éléments et des rapports de gestion du DFAS, elle a établi les graphes figurant ci-après, sous "Indicateurs économiques et fiscaux compilés par la sous-commission".

Lors d'une récente réunion des chefs des services financiers des cantons, il est apparu que les deux tiers des cantons clôtureront leurs comptes 2004 mieux que le budget. Sur ces deux tiers, une bonne proportion clôturera ses comptes 2004 mieux que l'exercice 2003. Dans un certain nombre de cantons, la situation semble donc meilleure qu'à Neuchâtel.

Le nombre de cas de taxation à forfait en 2003 est de onze; pour 2004, trois cas supplémentaires sont en cours de négociation.

Service juridique

Compte 431000, Emoluments administratifs

Les émoluments frappant les recours étaient auparavant facturés dans différents services. Pour qu'il puisse produire des recettes en relation avec le travail fourni, le service juridique a demandé que ces émoluments soient maintenant comptabilisés en son sein. Il ne s'agit donc pas de nouveaux émoluments, mais bien d'une nouvelle imputation.

Service du traitement de l'information (STIN)

Compte 318090, Taxes téléphone et natel

L'ensemble des taxes téléphone et natel sont considérées comme des charges assumées par un service central, pour l'ensemble de la collectivité. Reventiler l'ensemble de ces frais de téléphone et natel sur les services n'apporterait pas grand chose du point de vue de l'appréciation politique des comptes.

La comptabilité analytique pourvoira à cette répartition. L'idée est d'introduire cette comptabilité analytique par ordre de priorité. A fin 2007, l'essentiel des services prioritaires auront un système de comptabilité analytique. Cela est nécessaire pour mettre en oeuvre les outils de pilotage présentés aux Grand Conseil.

Compte 439850, Recettes diverses

Il s'agit de la somme que le Conseil d'Etat a décidé de réclamer à la caisse-maladie Visana, qui a rompu la convention passée avec le canton de Neuchâtel. Le tribunal administratif a rendu un arrêt

le 2 décembre 2003 fixant le montant à 338.000 francs, somme ventilée entre les différents services (STI, économat, centre d'impression) qui sont intervenus dans le cadre du dispositif mis en place pour suppléer au départ des 38.000 assurés Visana.

Service de l'intendance des bâtiments

Compte 330001, Amort. immeubles prod. patr. Financier

Le dépassement provient essentiellement d'un amortissement non planifié suite à la vente d'une maison d'habitation à Villiers, par arrêté du Conseil d'Etat du 17 mars 2004.

Entretien et exploitation des bâtiments

Compte 314020, Aménagement de locaux

Il s'agit de propositions des départements concernés (DJSS et DEP) et que le DFAS exécute. Le bureau du délégué aux étrangers (BDET) a changé de bâtiment, parce que le service de l'emploi à La Chaux-de-Fonds a désiré avoir plus de locaux en raison de l'augmentation du chômage. Quant aux archives des poursuites et faillites et registre du commerce (PFRC), elles étaient disséminées à plusieurs endroits et ont été regroupées.

Service de l'action sociale

Compte 365320, Fondation neuch. coordin. action sociale

Ce compte concerne les services sociaux privés (Drop In, CENEA).

Compte 365337, Programmes d'insertion

Les montants sont attribués sous forme d'enveloppe à des programmes d'insertion développés par des partenaires, par exemple le CSP, destinés à permettre à des personnes bénéficiaires de l'aide sociale de retrouver une activité professionnelle.

Ces programmes sont différents des mesures d'intégration prises dans le cadre du chômage.

Service de l'assurance-maladie

30% de la population bénéficie d'une réduction de prime. Le plafonnement de la hausse de subsides fédéraux et l'obligation de couvrir entièrement les primes de certaines catégories (aide sociale, PC) réduit chaque année cette proportion, sans que cela traduise bien entendu une amélioration de la situation économique de la population.

Indicateurs économiques et fiscaux compilés par la sous-commission

La sous-commission estime que le rapport du DFAS devrait être enrichi de différents indicateurs permettant de suivre l'évolution du revenu cantonal et du produit des taxations, ainsi que de les comparer avec d'autres cantons et avec la moyenne suisse. Elle a compilé différents chiffres fournis dans le rapport de gestion et obtenus suite à sa séance et présente quelques indicateurs ci-après. On constate, sur la base de ces graphes:

– que l'évolution du revenu des personnes physiques dans notre canton ne s'écarte pas significativement de la moyenne suisse;

– que le revenu des personnes morales par habitant est très proche de la moyenne suisse et en suit l'évolution; il est nettement supérieur aux valeurs de Berne, de Fribourg ou du Jura;

– que le revenu et la fortune des personnes physiques ont connu une hausse importante en 2001 et stagnent ensuite;

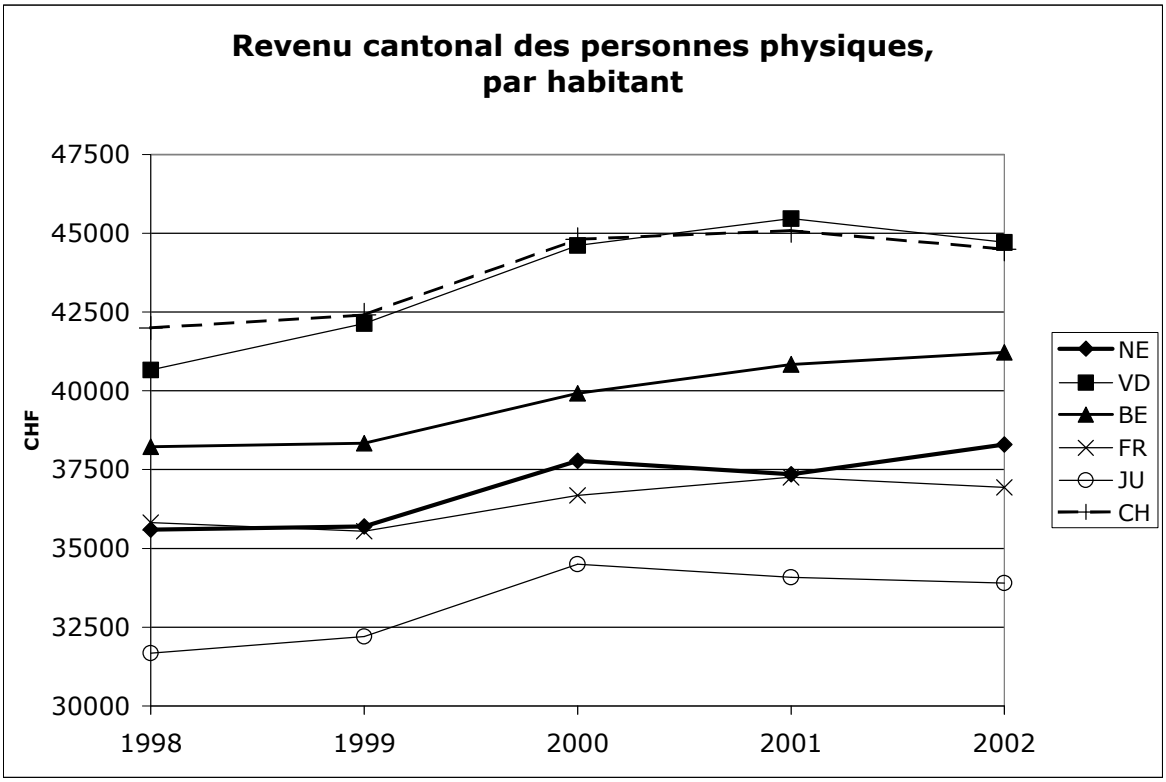
– que le bénéfice des personnes morales a explosé en 2001 avant de se contracter fortement;

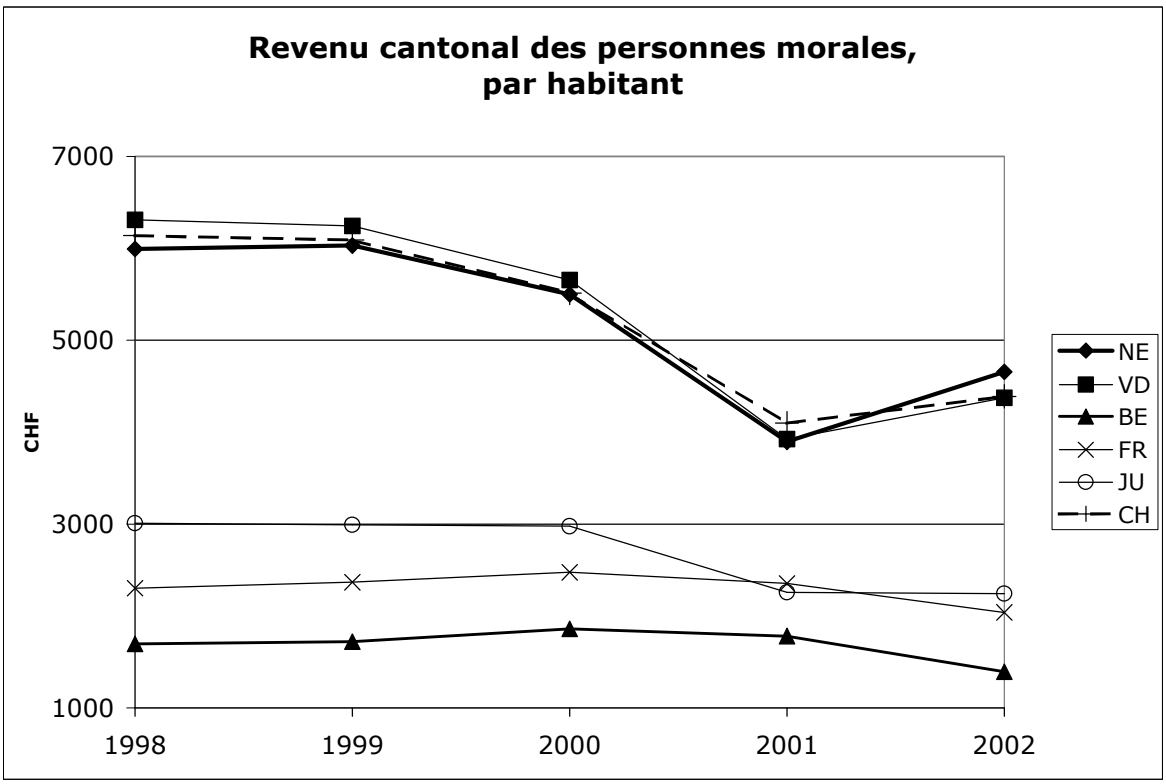
– que le taux effectif (rapport taxation/bénéfice) pour les personnes morales chute de moitié dès 2001, ce qui représente une baisse de recettes d'environ 50 millions de francs pour 2004;

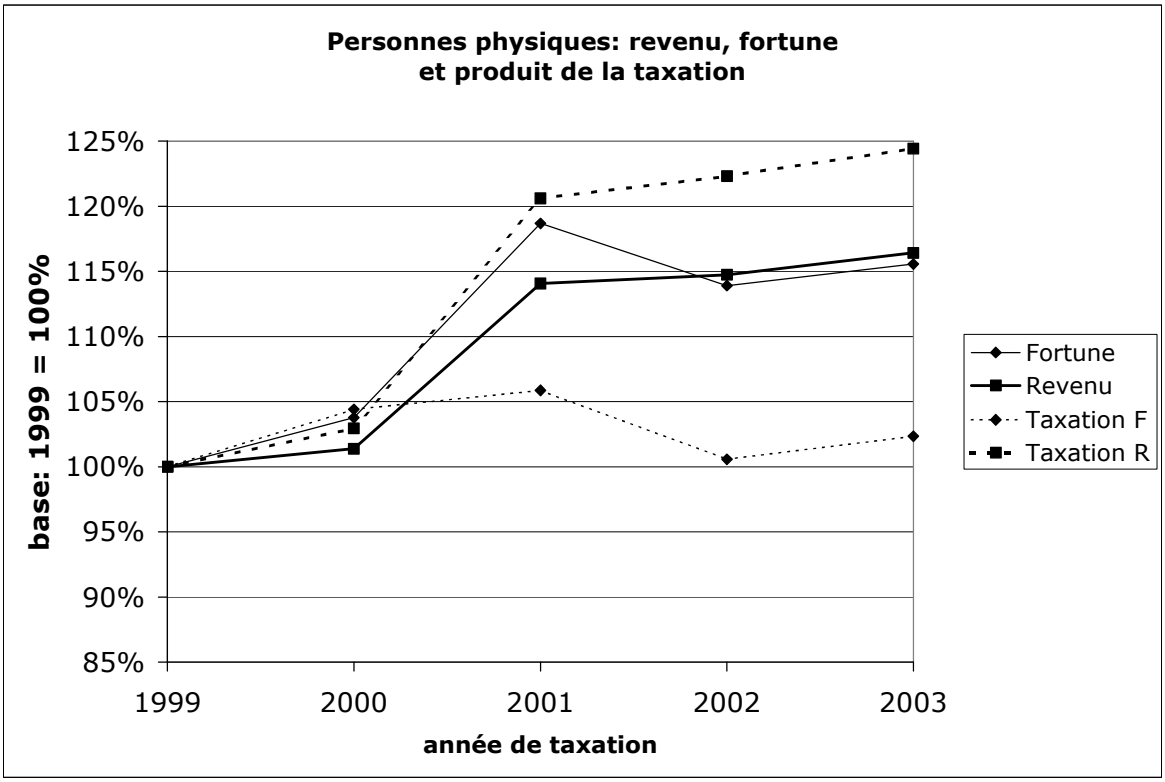
– que la part des personnes morales au revenu cantonal est supérieure à la moyenne suisse;

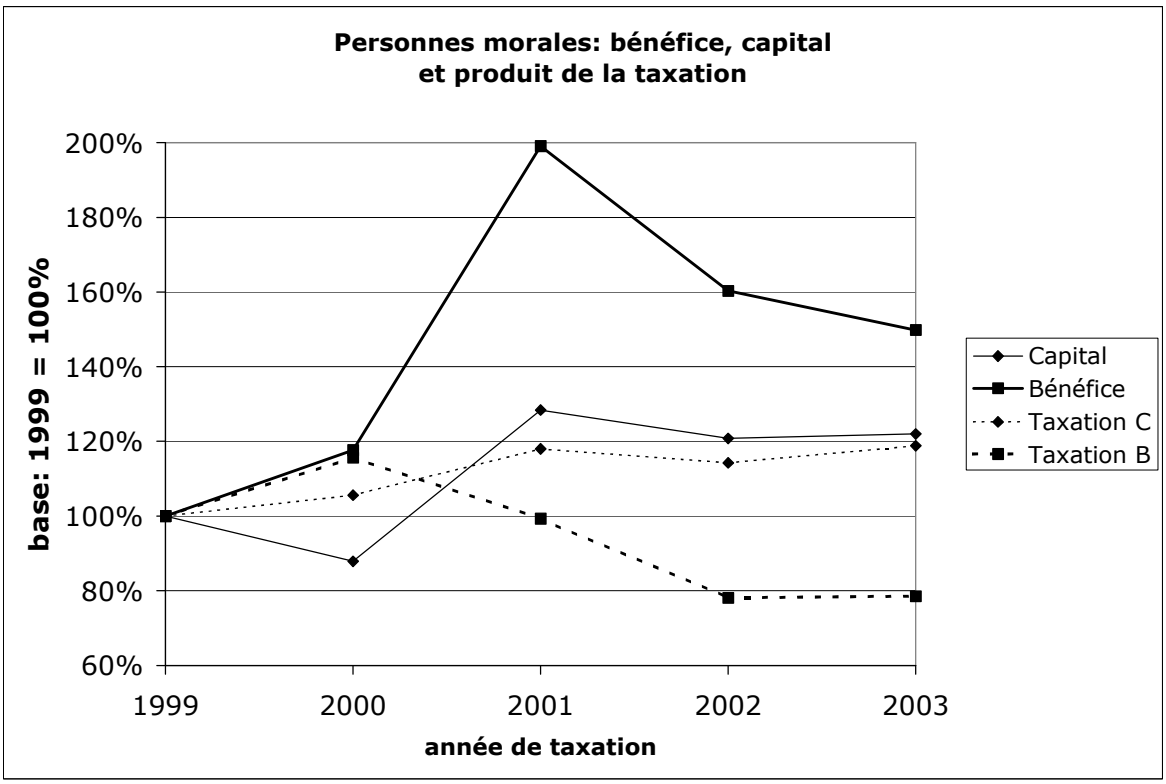
– que la part de l'impôt sur les personnes morales à l'ensemble de recettes fiscales est inférieure à la moyenne suisse;

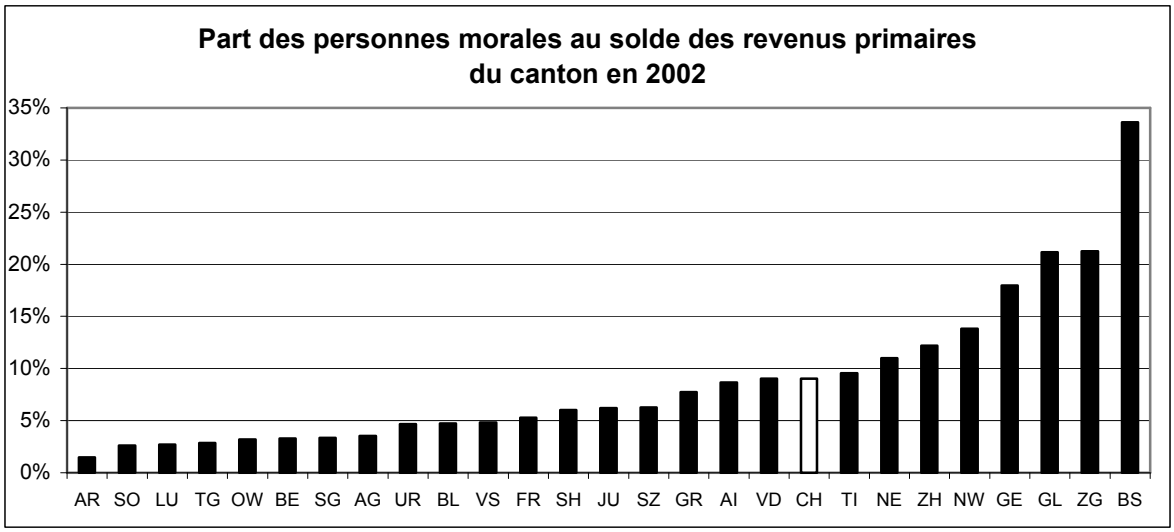
– que le rendement fiscal du revenu des personnes morales est bas dans notre canton.

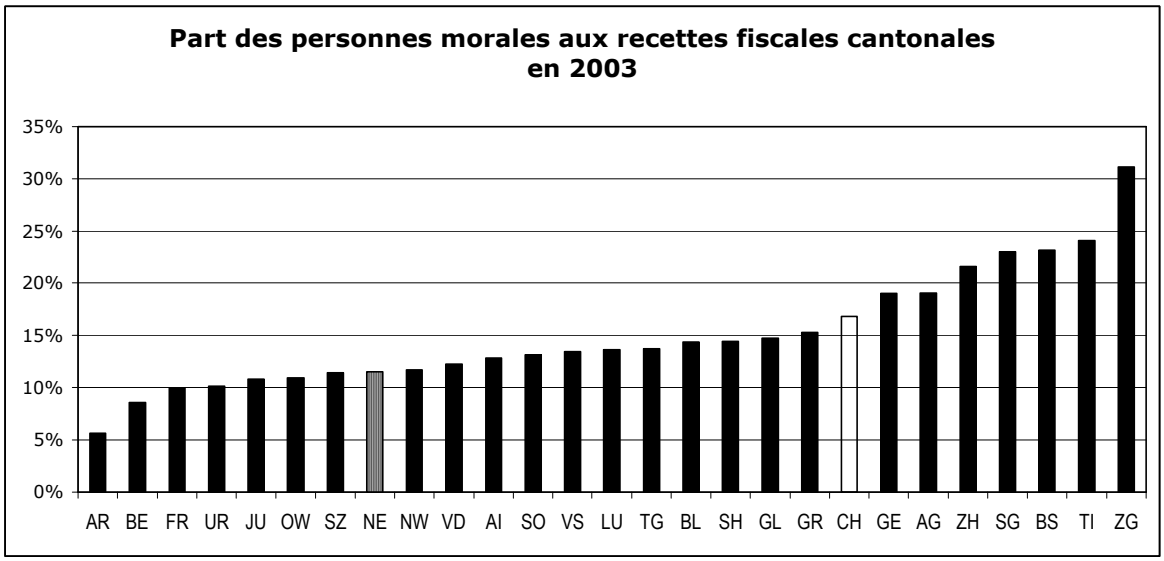


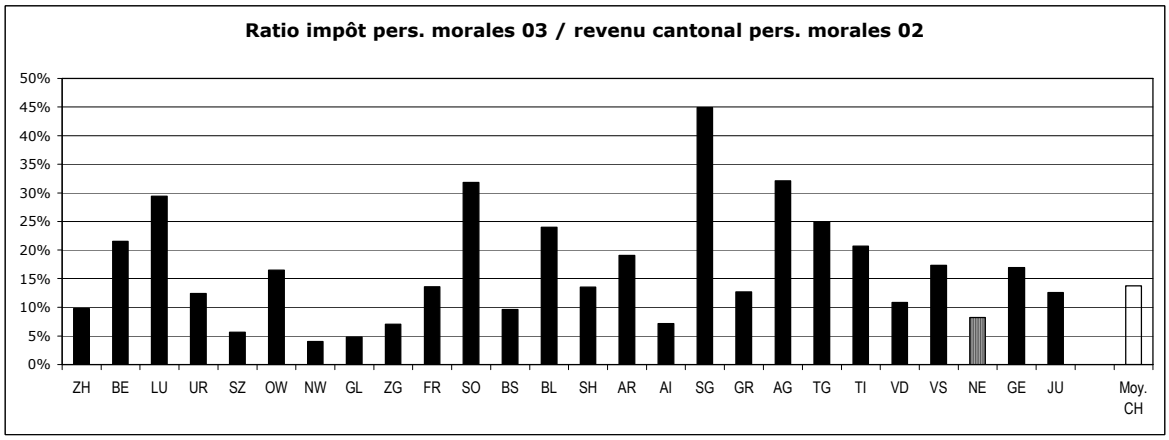



Personnes physiques: revenu, fortune
et produit de la taxation
125%
120%
115%
110%
105%
100%
95%
90%
85%
base: 1999 = 100%
1999
2000
2001
2002
2003
année de taxation
Fortune
Revenu
Taxation F
Taxation R


Personnes morales: bénéfice, capital
et produit de la taxation
200%
180%
160%
140%
120%
100%
80%
60%
base: 1999 = 100%
1999
2000
2001
2002
2003
année de taxation
Capital
Bénéfice
Taxation C
Taxation B


Part des personnes morales au solde des revenus primaires du canton en 2002
35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
AR SO LU TG OW BE SG AG UR BL VS FR SH JU SZ GR AI VD CH TI NE ZH NW GE GL ZG BS


Part des personnes morales aux recettes fiscales cantonales en 2003
35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
AR BE FR UR JU OW SZ NE NW VD AI SO VS LU TG BL SH GL GR CH GE AG ZH SG BS TI ZG


Ratio impôt pers. morales 03 / revenu cantonal pers. morales 02
50%
45%
40%
35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
ZH BE LU UR SZ OW NW GL ZG FR SO BS BL SH AR AI SG GR AG TG TI VD VS NE GE JU
Moy. CH

1.2.4. Département de la gestion du territoire

Séance du 10 février 2005

La sous-commission s'est réunie en présence du chef du département, de son secrétaire général et de plusieurs chefs de services.

Département de la gestion du territoire

Malgré le résultat fortement déficitaire des comptes de l'Etat, pour le DGT, la situation est globalement bien maîtrisée par rapport budget. Pour la redevance poids-lourds il aurait été possible de comptabiliser des transitoires, ce qui aurait amélioré le résultat d'autant.

Le chef du département constate que le montant consacré à la sécurité publique est égal à celui consacré au trafic.

Discussion générale

Un commissaire estime que bien des dépenses sont imposées par des normes et exigences légales. Si nous avons certaines baisses fiscales, nous n'avons pas réussi à baisser les charges.

Service des ponts et chaussées

Plusieurs personnes faisant partie de l'effectif "standard" n'ont pas été remplacées. Il en résulte des surcharges de travail pour des cadres.

Avec l'introduction de la nouvelle péréquation et de la répartition des tâches Confédération/cantons, la Confédération reprendra entièrement la construction, le gros entretien des autoroutes. En ce qui concerne les **charges de personnel de voirie**, la politique générale consiste à ce que les heures supplémentaires soient reprises plutôt que payées. Le remplacement de deux chefs-voyers a permis cette évolution.

Le Conseil d'Etat souhaite augmenter l'effort pour l'entretien ce qui s'est traduit par une augmentation de la taxe sur les véhicules.

A Saint-Sulpice, la route est sous surveillance suite aux affaissements constatés.

Pour la deuxième étape de l'évitement de La Chaux-de-Fonds, il n'y a pas de garantie de financement par la Confédération.

Pour la N 5, le canton a dû avancer la part revenant à la Confédération pour financer les travaux de 2003. Le paiement est intervenu en janvier 2004.

Service de la protection de l'environnement

Compte 318015, Analyses particulières

Un effort d'analyse des données du trafic et de la pollution de l'air est consenti. Il s'agit d'un programme soutenu par la Confédération. La subvention correspond au coût des mandats externes. La Confédération demande l'établissement d'un plan de mesures lorsque les normes sont dépassées.

Compte 318430, Elimination de déchets spéciaux

Ce compte diminue en raison de la prise en charge par les intéressés de l'élimination des déchets spéciaux ménagers (peinture…) et les produit médicaux (produits pharmaceutiques…).

Compte 318440, Elimination de véhicules usagés

Si la charge diminue, c'est en raison du meilleur prix offert pour la récupération des métaux. L'élimination des déchets est financée par les taxes qui rapportent 600.302 francs (compte 431280, Taxe d'élimination des véhicules usagés), soit un chiffre sensiblement supérieur aux coûts engendrés.

Compte 431280, Taxe d'élimination des véhicules usagés

Le montant encaissé est inférieur aux prévisions en raison du paiement rétroactif de la TVA.

Fonds des eaux

Le fonds des eaux augmente de 721.000 francs. La fortune du fonds passera à 3,5 millions de francs.

Office des transports

L'introduction du nouvel horaire s'est bien passé sur le plan cantonal, sauf malheureusement pour La Béroche. Le prochain changement est planifié pour fin 2007.

Service de l'énergie

Les subventions versées sont ciblées dans trois secteurs:

– chauffage au bois;
– application du programme minergie;
– panneaux solaires thermiques.

Service de l'aménagement du territoire

L'effectif du personnel est stable. Des mandats sont confiés à l'extérieur notamment pour le RUN.

Service des mensurations cadastrales

Compte 319020, Rest. TVA non imputable (REDIP)

Ce montant non budgétisé représente l'arriéré de TVA dû sur les imputations internes et externes soumises et non déclarées. Pour l'ensemble des services de l'Etat, la TVA rétroactive s'élève à 1,5 million de francs.

Avec les chantiers en cours, on peut estimer que 70% de la surface du territoire est couverte par les mesures numériques. A fin 2007, pratiquement tous les mandats devront être attribués. Après cette date, les subventions fédérales sont sensiblement diminuées.

Office de la conservation de la nature

Compte 314470, Entretien des sites naturels

L'augmentation importante par rapport aux comptes 2003 est notamment due à l'entretien des marais et des zones tampon.

Service de la faune

Les chasseurs ont tiré 165 sangliers, ce qui correspond au chiffre envisagé.

1.2.5. Département de l'économie publique

1.2.5.1. Généralités

La sous-commission s'est réunie le 14 février 2005 pour l'examen des comptes et de la gestion 2004. Le conseiller d'Etat, chef du département, était accompagné du secrétaire général, ainsi que des chefs des services de la promotion économique, de l'emploi, des étrangers, de la cheffe du service de l'asile et des réfugiés, du vétérinaire cantonal, du chimiste cantonal adjoint et des directeurs du Site de Cernier et du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle. La sous-commission remercie ces personnes de leur disponibilité et de tout le travail effectué durant l'année.

En introduction, une discussion s'engage avec le chef du département concernant la situation financière générale de l'Etat et les nécessaires réflexions qui devront être menées à moyen et long terme pour assainir les finances de l'Etat de manière durable. L'introduction d'instruments institutionnels de maîtrise des finances, accompagnée d'une réflexion de fond sur le rôle de l'Etat, ainsi que du développement d'instruments d'évaluation et de pilotages stratégiques visent cet objectif. Il est relevé que les instruments seuls ne seront cependant pas suffisants pour atteindre l'objectif d'assainissement et de maîtrise des finances de l'Etat. Pour y arriver, le Conseil d'Etat devra pouvoir compter sur le soutien d'un parlement déterminé.

Au terme de la législature, tant les membres de la sous-commission que le chef du département se félicitent du travail accompli ensemble.

1.2.5.2. Appréciation générale

Les comptes du département bouclent avec un excédent de charges de 154,3 millions de francs, contre 152,8 millions de francs au budget 2004, soit une détérioration de 1,5 million de francs (+ 1,0%). En termes bruts, les comptes du département bouclent avec des charges et des revenus inférieurs respectivement de 1,2 million de francs (– 0,4%) et de 2,7 millions de francs (– 1,7%) par rapport au budget. La sous-commission relève avec satisfaction, compte tenu du contexte économique et social difficile auquel est confronté le département, la bonne maîtrise des charges, notamment des charges de fonctionnement des services (charges de personnel et biens, services et marchandises) qui présentent un solde inférieur au budget.

Plus de la moitié des services (9 services sur 17) présentent des comptes plus favorables que le budget. Pour trois services, l'écart des comptes par rapport au budget est inférieur à 1% en charges nettes. Le solde (5 services) présente des écarts plus importants dont les causes sont explicitées ci-dessous.

En ce qui concerne les charges, comme le montre le tableau ci-dessous, la majorité des groupes présente des comptes plus favorables que le budget: – 1,1 million de francs charges de personnel, – 0,4 million de subventions redistribuées, – 0,2 million de subventions accordées. La rubrique biens, services et marchandises présente des comptes moins favorables que le budget (+ 0,5 million de francs). Cette différence, imputable à l'Observatoire cantonal, est compensée par une augmentation équivalente des contributions de tiers.

En ce qui concerne les revenus, deux rubriques sont principalement responsables de l'écart négatif entre le budget et les comptes. Les dédommagements des collectivités publiques bouclent 1,4 million de francs en-dessous du budget: – 0,5 million sont imputables à la non-prorogation de la subvention 2001-2003 accordée à l'Observatoire cantonal et – 0,5 million de francs à l'évolution défavorable des indemnités AI versées au CNIP en raison de la baisse des effectifs. Les prélèvements aux financements spéciaux diminuent de 1 million de francs en raison du report, sur 2005, du prélèvement du solde de la réserve ODR.

Département de l'économie publique, services, charges et revenus par nature

	Comptes 2004	*Budget 2004*	*Comptes 2003*	*Différence entre C04 et B04*		*Différence entre C04 et C03*	
Charges	*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*	*%*	*Fr.*	*%*
Charges de personnel	38.299.860	39.364.000	37.081.763	– 1.064.140	– 2,7	1.218.097	3,3
Biens, services et march.	8.868.265	8.377.700	7.800.661	490.565	5,9	1.067.604	13,7
Amortissements	4.266.717	4.398.900	4.120.467	– 132.183	– 3,0	146.250	3,5
Parts/contr. ss aff.	477.394	482.500	494.777	– 5.106	– 1,1	– 17.383	– 3,5
Dédomm. coll. publ.	503.326	433.000	357.596	70.326	16,2	145.730	40,8
Subventions accordées	173.478.759	173.648.600	163.571.290	– 169.841	– 0,1	9.907.470	6,1
Subventions redistribuées	69.211.958	69.613.000	69.716.365	– 401.042	– 0,6	– 504.407	– 0,7
Imputations internes	16.370.651	16.321.600	17.017.211	49.051	0,3	– 646.560	– 3,8
TOTAL	**311.476.931**	**312.639.300**	**300.160.130**	**– 1.162.369**	**– 0,4**	**11.316.801**	**3,8**

Revenus							
Patentes/Concessions	– 3.064.856	– 2.998.500	– 2.956.441	– 66.356	2,2	– 108.415	3,7
Revenus des biens	– 903.916	– 624.500	– 686.788	– 279.416	44,7	– 217.129	31,6
Contributions	– 10.522.893	– 10.271.300	– 9.738.334	– 251.593	2,4	– 784.559	8,1
Dédomm. coll. publ.	– 27.092.099	– 28.497.700	– 27.730.132	1.405.601	– 4,9	638.034	– 2,3
Subventions acquises	– 45.140.244	– 45.581.300	– 42.494.851	441.056	– 1,0	– 2.645.393	6,2
Subventions à redistribuer	– 69.211.958	– 69.613.000	– 69.716.365	401.042	– 0,6	504.407	– 0,7
Prélèv. fin. spéciaux	– 1.000.000	– 2.000.0000	0	1.000.000	– 50,0	– 1.000.000	
Imputations internes	– 250.000	– 250.000	– 250.000	0	0,0	0	0,0
TOTAL	**– 157.185.966**	**– 159.836.300**	**– 153.572.911**	**2.650.334**	**– 1,7**	**– 3.613.055**	**2,4**
CHARGES NETTES	**154.290.965**	**152.803.000**	**146.587.219**	**1.487.965**	**1,0**	**7.703.746**	**5,3**

Département de l'économie publique, fonds, charges et revenus par nature

	Comptes 2004	*Budget 2004*	*Comptes 2003*	*Différence entre C04 et B04*		*Différence entre C04 et C03*	
Charges	*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*	*%*	*Fr.*	*%*
Charges de personnel	3.778	5.300	4.970	– 1.522	– 28,7	– 1.193	– 24,0
Biens, services et march.	772.097	566.500	442.689	205.597	36,3	329.409	74,4
Amortissements	0	0	9.250	0		– 9.250	– 100,0
Subventions accordées	27.323.209	25.247.600	22.030.546	2.075.609	8,2	5.292.663	24,0
Subventions redistribuées	280.000	200.000	199.000	80.000	40,0	81.000	40,7
Attr. fin. spéciaux	0	0	15.093	0	100,0	– 15.093	– 100,0
Imputations internes	250.000	250.000	250.000	0	0,0	0	0,0
TOTAL	**28.629.084**	**26.269.400**	**22.951.547**	**2.359.684**	**9,0**	**5.677.537**	**24,7**
Revenus							
Revenus des biens	– 97.750	– 90.300	– 102.750	– 7.450	8,3	5.000	– 4,9
Contributions	– 216.921	– 230.000	– 876.152	13.079	– 5,7	659.231	– 75,2
Subventions acquises	– 6.584.829	– 5.424.000	– 4.072.427	– 1.160.829	21,4	– 2.512.402	61,7
Subventions à redistribuer	– 280.000	– 200.000	– 199.000	– 80.000	40,0	– 81.000	40,7
Prélèv. fin. spéciaux	– 6.438.583	– 5.314.100	– 1.683.218	– 1.124.483	21,2	– 4.755.365	282,5
Imputations internes	– 15.011.000	– 15.011.000	– 16.018.000	0	0,0	1.007.000	– 6,3
TOTAL	**– 28.629.084**	**– 26.269.400**	**– 22.951.547**	**– 2.359.684**	**9,0**	**– 5.677.537**	**24,7**

1.2.5.3. Examen de détail

Service de promotion économique

Compte 390731, Attrib. fonds de promotion de l'économie

La diminution de 1 million de francs de la bonification au fonds de promotion de l'économie par rapport au budget est relevée. En réponse, il est mentionné qu'en 2004, les charges du fonds ont été inférieures aux prévisions. Par contre, toujours en 2004, le fonds pour l'intégration professionnelle a enregistré une augmentation importante de ses charges; cette augmentation a été financée en partie par l'augmentation de 1 million de francs de la bonification à ce fonds. Entre les deux fonds, le budget est donc respecté. Si la fortune du fonds de promotion de l'économie est suffisante en 2004, à fin 2005, compte tenu des charges prévues au budget, son solde sera par

contre faible (environ 3 millions de francs). Il s'agira donc d'être particulièrement attentif à cette question lors du bouclement des comptes 2005.

Site de Cernier

Compte 317610, Manifestations et réceptions

Un membre de la sous-commission s'étonne de la prise en charge par cette rubrique du déficit de Fête la Terre. En réponse, il est mentionné que l'association responsable de l'organisation de la Fête ne dispose pas de fortune. Par conséquent, lorsque la météo est favorable, les comptes du Site enregistrent l'excédent de revenu y relatif et, lorsque la météo est moins favorable, l'excédent de charges. Il est également relevé que l'organisation de Fête la Terre fait partie intégrante de la promotion du Site de Cernier et des professions qui y sont enseignées. Cela correspond aussi au rôle donné au Site de Cernier par le Grand Conseil.

Compte 319570, Frais "URSP"

Le dépassement est lié à l'augmentation des placements, à des dégâts dus à des tempêtes de vents et à une contribution de la Loterie romande inférieure au montant attendu. Par souci de clarté, un membre de la sous-commission est d'avis que ces charges ne devraient pas émarger à cette rubrique.

Compte 427300, Revenus immeuble patrim. Administratif

L'augmentation de ces revenus par rapport au budget est liée à la location, plus longtemps que prévu, de garages destinés à être détruits pour permettre la réalisation des viabilités. Le début des travaux des viabilités est prévu à la fin du printemps 2005. Il est rappelé qu'un arrêt pour les bus est prévu sur le Site.

Service de l'emploi

Compte 352000, Mandats effectués par les communes

Tous les contrats des employés de la ville de Neuchâtel repris par le service de l'emploi devaient être transférés au 1er janvier 2004. Le contrat d'un collaborateur proche de la retraite n'a pas été transféré, contrairement à ce qui avait été prévu initialement; la charge y relative, remboursée par la Confédération, émargera au budget du service de l'emploi durant encore deux ans.

Compte 437500, Amendes, contrôle marché du travail

En réponse à une question de la sous-commission, il est mentionné que la baisse du revenu des amendes est principalement imputable à la transformation, par les tribunaux, des amendes en peines avec sursis. Par ailleurs, près de 75.000 francs d'amendes doivent encore être imputés par l'office de perception sur les comptes du service. Il est également relevé que l'impact financier des prestations de l'office de surveillance ne touche que marginalement les revenus du service de l'emploi, ceux-ci n'intégrant pas l'impact sur la fiscalité et les assurances sociales par la récupération d'arriérés.

Service de l'économie agricole

Compte 375540, Vulgarisation

Les tâches de vulgarisation sont déléguées par convention à la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture (CNAV). Une partie du financement de cette prestation est assurée par une contribution des agriculteurs.

Service vétérinaire

Compte 319555, Frais relatifs aux chiens dangereux

La pertinence de cette mesure, souhaitée par le Grand Conseil, est contestée par un membre de la sous-commission. En réponse, il est mentionné que les charges de cette mesure concernent à la fois les programmes de prévention dans les écoles et les frais d'enquête. Par an, ce sont entre 100 et 120 morsures qui sont annoncées aux médecins. 85% des chiens concernés ne sont pas des chiens réputés dangereux (pitbull, etc.). Une diminution de 120 à 85 cas a été observée, presque exclusivement chez les enfants. La prévention (programme dans les écoles, brochure) fonctionne bien, sauf auprès des propriétaires de chiens qui sont souvent les victimes de leur animal.

Compte 319556, Animaux trouvés

Seuls les frais d'annonce sont à la charge de l'Etat. Les frais de pension sont soit supportés par le propriétaire (s'il est retrouvé), soit par la SPA qui s'occupe du replacement de l'animal trouvé et qui couvre l'éventuelle différence de charges.

Compte 365555, Subventions aux refuges

55.000 francs de subventions sont versés chaque année aux refuges qui mettent à disposition chacun deux box, dont un box de quarantaine. Cette subvention est financée par les propriétaires de chiens via la taxe des chiens.

Service des étrangers

Compte 431220, Émoluments, contrôle des étrangers

Ces émoluments ont diminué plus que prévu en 2004. Ils devraient continuer de diminuer cette année encore, puis se stabiliser.

Service de l'asile et des réfugiés

Comptes 301000, Personnel administratif et exploitation et 301030, Salaires à charge de tiers

Ces deux rubriques sont à considérer conjointement. Dès 2005, elles seront d'ailleurs, comme pour tous les services de l'administration concernés, regroupées en une seule.

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

1.2.6.1. Généralités

La sous-commission s'est penchée sur les comptes 2004 avec le chef du département, le secrétaire général et sa juriste lors de sa séance du 18 février 2005. Pour traiter du problème du déficit de la HEN, étaient également présents le chef du service de la formation professionnelle, le chef du service de l'inspection des finances et l'un de ses collaborateurs.

Les commissaires disposaient notamment du rapport du secrétaire général "Aperçu général des comptes 2004" et de l'annexe au rapport sur les comptes 2004 "Explication sur l'amortissement du déficit accumulé par la HEN dans les comptes 2004", ainsi que de l'audit vaudois sur cette dernière affaire. Ils n'avaient en revanche pas reçu le rapport de gestion 2004 du DIPAC.

Les comptes 2005 (charges nettes: 330,1 millions de francs) bouclent avec une **amélioration de 10,3 millions de francs** par rapport au budget 2004 amendé (– 3,03%) et ce malgré l'amortissement du déficit de la recherche et développement de la HEN (9,65 millions de francs).

Les charges brutes passent de 426,7 millions de francs aux comptes 2003 à 447,6 millions de francs aux comptes 2004, tout en étant 5,6 millions de francs inférieures au budget 2004 (453,2 millions). Une importante progression (+ 4,8 millions) est également enregistrée pour les revenus par rapport au budget.

Les variations en regard du budget concernent essentiellement les rubriques suivantes (charges nettes):

	En millions de francs
– Haute école neuchâteloise	+ 12,3
– Service de l'enseignement obligatoire	– 7,5
– Service de la formation professionnelle	– 5,5
– Service de la formation universitaire	– 4,2
– Université	– 2,8

Notons que l'amortissement du déficit HEN (9,65 millions de francs) est inclus dans le dépassement de 12,3 millions de francs mentionné ci-devant, mais que la HEN aurait de toute façon enregistré une forte augmentation de ses charges nettes. Il convient par ailleurs de relever que 22 centres de coûts sur 29 ont bouclé leurs comptes en les améliorant par rapport au budget. En 2004, le renchérissement a été légèrement inférieur aux prévisions (0,8% au lieu de 1%)

Les dépenses du DIPAC représentent en 2004 26,9% des charges brutes de l'Etat (2003: également 26,9%).

1.2.6.2. Groupes de dépenses

Salaires et charges de personnel (rubrique 30)

Les charges de personnel sont inférieures au budget de quelque 3,7 millions de francs (162,2 millions de francs au budget 2004, 158,5 millions aux comptes).

En ce qui concerne les traitements du personnel enseignant des écoles cantonales, on constate une amélioration de 1,8 million de francs par rapport au budget; les réductions portent notamment sur les formateurs en établissement (– 0,8 million au SEO), les lycées (– 0,8 million) et l'UNINE (– 0,5 million); en revanche, la HEN augmente ses dépenses salariales (+ 0,7 million).

Biens, services et marchandises (rubrique 31)

Les dépenses progressent de 0,65 million de francs par rapport au budget 2004; les hausses enregistrées à l'Université (+ 1,2 million) et à la HEN (+ 0,2 million) ne sont que partiellement compensées par des baisses dans d'autres centres de coûts. A l'Université, il s'agit aussi bien d'achats d'équipement et de mobilier que d'activités liées à la promotion de diverses filières proposées aux étudiants.

Amortissements (rubrique 33)

Ils passent de 22,7 (budget 2004) à 32,2 millions de francs (comptes 2004). La différence (9,5 millions) s'explique entièrement par l'amortissement du déficit de la HEN.

Dédommagement à des ou de collectivités publiques (rubriques 35 et 45)

Les dédommagements aux autres cantons enregistrent une diminution aussi bien par rapport aux comptes 2003 (– 0,8 million) qu'au budget 2004 (– 4,2 millions). Cela concerne principalement la HEP-BEJUNE (– 1,7 million; abandon de mesures de formation continue ou liées à la réforme du secondaire 1), la HES-SO (– 1,3 million; mesures d'économie) et les autres universités suisses (– 0,9 million; baisse du nombre d'étudiants neuchâtelois faisant leurs études à l'extérieur).

Les dédommagements aux communes présentent une diminution de 3,1 millions de francs par rapport au budget 2004. Les principales améliorations sont enregistrées pour les mandats de gestion relatifs à la maturité gymnasiale (– 0,7 million; mesures d'économie) et aux lycées

d'enseignement professionnel (– 1,9 million; prorogation de l'ancien système de subventionnement fédéral jusqu'en 2007).

La réduction totale des dédommagements versés s'élève à 7,2 millions de francs.

Pour ce qui est des dédommagements reçus, ils passent de 40,7 au budget à 41,2 millions de francs aux comptes. La principale augmentation concerne l'Université (+ 1,1 million de francs; davantage d'étudiants externes), mais la participation de la HES-SO-S2 à la HEN est inférieure aux prévisions (– 0,9 million).

Subventions respectivement accordées et acquises (rubriques 36 et 46)

Les subventions accordées diminuent par rapport aux comptes 2003 (– 1,6 million) et surtout au budget 2004 (– 9 millions). Cela concerne avant tout les communes (– 7,7 millions) et plus particulièrement l'enseignement préscolaire, primaire, secondaire 1 et 2 (– 6 millions au total).

Quant aux subventions acquises, elles correspondent presque exactement au montant budgétisé (30,2 millions). Les subventions fédérales ne progressent plus beaucoup (2003: 28,9 millions; 2004: 29,5 millions) dans un secteur de la formation pourtant jugé prioritaire par les autorités fédérales.

1.2.6.3. Investissements

Budgétisés à 29,9 millions de francs pour 2004, les investissements bruts se sont montés à 22,0 millions de francs (investissements nets: respectivement 23,9 et 13,1 millions de francs). Diverses constructions scolaires et sportives ne se sont pas concrétisées conformément aux prévisions, d'autres projets (réaménagement ancienne Ecole technique de La Chaux-de-Fonds, triple halle de sport Riveraine, nouveaux bâtiments HEG/Conservatoire, Cité universitaire, etc.) ont été retardés. Par ailleurs, le projet ICT 01-04 a enregistré une très sensible réduction des coûts (2,1 millions au lieu de 4,0 en 2004). En revanche, le solde du soutien au CSEM, non budgétisé en 2004, a été pris en compte (2,4 millions).

1.2.6.4. Examen de détail

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

Service de l'enseignement obligatoire

Comptes 36262, Traitements, ens. préscolaire, 362621, Traitements ens. primaire et 362622, Traitements, ens. secondaire

Les fortes réductions, par rapport au budget, des traitements versés pour l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire 1 sont étroitement liées à l'évolution du nombre de classes (préscolaire: ouverture de 11,5 classes au lieu des 15 prévues; primaire: fermeture de 10 classes; secondaire 1: ouverture de 2 classes au lieu de 10 prévues). Ces décisions découlent à la fois de variations démographiques et de mesures d'économie.

Les périodes scolaires ne coïncident toutefois pas avec les années comptables et le tableau ci-après présente l'évolution d'une année scolaire à l'autre:

	2003-2004	*2004-2005*	*Différence*
– Ecole enfantine	159,0	159,5	0,5
– Enseignement primaire	564,0	550,0	– 14,0
– Secondaire inférieur	456,5	459,0	+ 2,5
– Secondaire supérieur (y.c. ESTER)	211,0	213,0	+ 2,0
Total	**1390,5**	**1381,5**	**– 9,0**

Service de la formation professionnelle (– 2 millions de francs)

La sous-commission a pris connaissance de l'enquête de l'OCOSP sur les places d'apprentissage offertes à la rentrée d'août 2004. 939 places étaient annoncées par 669 employeurs (35%), 735 (78%) étaient d'ores et déjà repourvues et donc 204 encore disponibles, essentiellement dans le bâtiment et les travaux publics (21), les installations et l'entretien (54), les véhicules (29) et le commerce et la vente (25). Notons que, pendant l'année scolaire 2003-2004, l'OCOSP a organisé plus de 3000 stages en entreprises; les futurs apprentis effectuent donc plus d'un stage avant de choisir leur voie professionnelle. La volonté de l'Etat de favoriser l'apprentissage dual, malgré les exigences accrues que le nouveau système imposera aux responsables en entreprises, passera peut-être par la création de pools de 5-6 petites entreprises et l'engagement de "coaches" pour remplacer lesdits responsables (financement par le fonds pour la formation professionnelle); cette solution resterait moins coûteuse que la formation en école à plein-temps.

Compte 351640, Contribution à la HES-SO

L'économie de 1,3 million de francs par rapport au budget qui ramène les dépenses au niveau des comptes 2003, résulte de restrictions financières décidées après l'adoption du budget cantonal; elles ont essentiellement porté sur la réduction de la réserve stratégique.

Comptes 352670, Lycées d'enseignement professionnel, 372620, Subventions féd. ens. professionnel et 470620, Subventions féd. ens. professionnel

L'augmentation budgétisée pour les lycées d'enseignement professionnel (+ 2 millions de francs) ne s'est pas concrétisée, car l'ancien système de financement a été prorogé par la Confédération jusqu'en 2007. Cela s'est notamment traduit par le versement de subventions fédérales sensiblement plus élevées que prévu (comptes 372620 et 470620) qui ont bénéficié à la fois à l'Etat et aux communes.

Compte 364660, HES autres cantons

L'augmentation (+ 0,4 million) est en partie liée au versement de contributions HES pour les élèves neuchâtelois étudiant dans les conservatoires (ex.: Genève, Lausanne) bénéficiant désormais du label Haute école de musique. Le dossier de l'adhésion du Conservatoire neuchâtelois à une HEM multisites progresse et devrait, si tout va bien, nous valoir le versement de contributions analogues pour les étudiants d'autres cantons à Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds à partir de la rentrée de l'automne 2005.

Haute école neuchâteloise (+ 11 millions de francs)

L'amortissement du déficit accumulé par la HEN fait l'objet d'un rapport spécifique du Conseil d'Etat annexé aux comptes 2004. La sous-commission a évoqué cette affaire avec le chef du département et les hauts fonctionnaires concernés lors de sa séance consacrée aux comptes 2004, mais elle s'en était déjà préoccupée à plusieurs reprises par le passé et notamment lors de l'examen des comptes 2002 (cf. rapport du 24 avril 2003). A l'époque, il avait déjà fallu amortir un montant de 1,46 million de francs pour couvrir le déficit de l'enseignement et de la recherche à la HEN; les onze mesures correctrices proposée par le chef du DIPAC le 11 mars 2003 étaient apparues suffisantes à la sous-commission pour remettre la HEN sur une voie financière moins chaotique. Lors d'un entretien avec le responsable financier de la HEN et les directeurs des quatre écoles le 13 novembre 2003, la situation semblait être sous contrôle; selon eux, la recherche de l'EI était en grande partie financée par les ressources externes: "4 à 5 millions de francs par an dont 2 millions par des mandats d'entreprises privées et le solde par la CTI et la réserve stratégique de la HES-SO" (cf. rapport sur les comptes et la gestion 2003, du 22 mars 2004). Il n'était nullement question de nouveau découvert, pas davantage d'ailleurs lors de l'examen des comptes 2003, le 25 février 2004. C'est finalement le rapport du service de l'inspection des finances, du 18 août 2004, qui a révélé à la sous-commission l'ampleur du déficit à fin 2003, soit 8 millions de francs, mais le dysfonctionnement s'est poursuivi en 2004, puisque l'amortissement requis (compte 331016, Amortissement déficit Ra+D) porte sur 9,6 millions de francs! De plus, des dépassements de 400.000 francs sont enregistrés aux comptes 2004 pour les traitements du

personnel enseignant à la fois à l'EICN et la HEG (compte 302000, Traitements du personnel enseignant).

La sous-commission tient à relever les points suivants:

– *Les dysfonctionnements ont des origines diverses mentionnées par le Conseil d'Etat dans son rapport, mais le plus surprenant n'en demeure pas moins l'accord du 17 juin 1998 par lequel les présidents successifs du comité de direction de la HEN s'engageaient à ne pas intervenir "dans le champ de responsabilité des autres directeurs des écoles de la HEN". L'instance directoriale n'a dès lors jamais dirigé l'établissement scolaire dans sa globalité.*

– *Il est troublant de constater que seules trois des onze mesures prises au début 2003 par le chef du DIPAC ont été réellement appliquées; le comité de direction n'a en fait pas modifié ses méthodes de travail, ce qui a abouti au quasi-doublement du déficit en 2003.*

– *Il est tout aussi gênant que les divers services concernés n'aient pas été à même de maîtriser une dérive dûment analysée depuis longtemps et de mieux contrôler l'application des onze mesures décidées.*

– *Les réformes structurelles successivement engagées, les efforts requis pour obtenir la reconnaissance HES des diverses écoles, l'introduction du processus de Bologne n'ont évidemment pas facilité la gestion courante et ce d'autant plus que l'ensemble du système repose sur un nombre limité de hauts fonctionnaires.*

– *L'idée que la recherche dans les HES peut être autofinancée tient davantage de la fiction que de la réalité; la préparation des projets implique un travail qui n'est généralement pas cofinancé et la recherche comporte aussi des risques non couverts (échec des recherches, faillite du partenaire, etc.). Pour l'ensemble de la HES-SO, le découvert 2004 dans ce domaine s'élève à 12 millions de francs. Notons aussi que la recherche de l'EICN est reconnue pour son haut niveau qualitatif et qu'elle a largement contribué à la survie de l'établissement dans le cadre HE-ARC.*

– *Les dysfonctionnements de la HEG n'amélioreront évidemment pas l'image d'un établissement appelé à s'occuper de gestion d'entreprises.*

– *Le passage de la HEN dans la HE-ARC, dont les services comptables et financiers sont mieux étoffés qu'au sein de la HEN, devraient éviter de nouvelles dérives du même type. Encore faut-il toutefois que les divers responsables appliquent strictement les consignes données…*

Service de la formation universitaire (– 4 millions de francs)

Compte 351600, Autres universités suisses

Les contributions aux autres universités suisses sont en baisse non seulement par rapport au budget 2004 (– 0,9 million de francs), mais aussi en regard des comptes 2003 (– 0,5 million) et ce en raison de la diminution du nombre des étudiants neuchâtelois dans d'autres universités. En revanche, les contributions analogues versées à l'Université de Neuchâtel sont en hausse (+ 1,1 million par rapport au budget, + 0,1 million en regard des comptes 2003). La différence en faveur de notre Alma Mater est désormais de 4,1 millions de francs (2003: 3,5 millions), indice de regain de popularité estudiantine…

Compte 351670, Contribution à la HEP BEJUNE

Grâce à diverses mesures du comité stratégique et à un certain ralentissement de la formation continue, la contribution à la HEP BEJUNE est quelque peu réduite par rapport à l'an passé (– 0,2 million de francs), mais surtout en regard du budget 2004 (– 1,7 million).

Investissements

Le décompte final du projet UNIMAIL boucle avec un excédent de 6,2 millions de francs de dépenses par rapport au crédit accordé; la sous-commission examinera ultérieurement l'audit y relatif de l'inspection des finances.

1.2.6.5. Conclusions

La sous-commission enregistre avec satisfaction l'amélioration des comptes 2004 par rapport au budget, le déficit étant réduit de 10,3 millions de francs. Sans l'amortissement du déficit de la recherche HEN, la bonne surprise aurait même été d'environ 20 millions de francs.

A la suite d'économies (ICT 01-04), mais aussi de reports de projets, les investissements présentent aussi une réduction des dépenses de 10,8 millions de francs par rapport au budget.

La sous-commission salue les efforts qui ont été faits pour bien maîtriser le budget de fonctionnement et celui des investissements.

La sous-commission exprime par ailleurs l'espoir que la HE-ARC parviendra à mieux contrôler les dépenses dans le secteur de la recherche que la défunte HEN. Elle sait gré au comité stratégique d'avoir mis en place un système d'engagement du personnel évitant toute nouvelle dérive.

2. GESTION

2.1. Partie générale

Si la gestion générale des départements de l'Etat n'a fait que rarement l'objet d'un point à l'ordre du jour de notre commission, les différentes sous-commissions ont par contre régulièrement abordé ce sujet, soit par des visites ponctuelles dans les services ou offices, soit en traitant d'un problème bien particulier, ou encore lors des séances ordinaires consacrées à l'examen des budgets ou des comptes. Il n'a pas toujours été aisé de dissocier l'aspect gestion de l'aspect purement financier, mais vous en retrouverez la trace dans les différents rapports de sous-commissions ci-dessous.

De plus, certains sujets traités ou informations données se trouvent en détail dans les rapports de gestion des différents départements.

2.2. Examen par département

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

Pendant l'année 2004, la sous-commission du département s'est réunie à une reprise dans le cadre du contrôle de la gestion.

Cette séance était spécialement consacrée à une visite du service des automobiles et de la navigation. Le processus GESPA en était l'objet.

Dans le cadre des séances ordinaires de la sous-commission (étude du budget 2005 et des comptes 2003), il a été abordé avec tous les services le problème de la gestion ainsi que des grands chantiers en cours.

Au vu des dossiers traités, la sous-commission en tire les conclusions suivantes.

Ces dernières années, de profondes réformes ont été entreprises dans l'ensemble du département. Les processus de gestion mis en place ont permis d'optimiser certaines prestations. D'importants efforts de rationalisation ainsi qu'une plus grande mobilité dans l'affectation des ressources ont contribué à atteindre les objectifs budgétaires.

Si ces efforts ont été faits dans l'ensemble du département, certains services et offices sont plus particulièrement concernés. Nous pensons notamment au service et offices des poursuites et faillites, au service des automobiles et de la navigation, au service de la sécurité civile et militaire, aux établissements militaires, au registre foncier ainsi que la gestion du domaine carcéral.

La sous-commission tient toutefois à souligner que l'ensemble des économies réalisées n'ont pas toujours pu être appréciées à leur juste valeur, en raison principalement de l'évolution des coûts dans le domaine de la santé.

A la suite du remodelage des départements pour la prochaine législature qui voit le département du DJSS éclater, notre sous-commission espère que les structures et la culture d'entreprise mises

en place perdureront, car nous sommes persuadés qu'il reste encore beaucoup de travail à réaliser et que l'efficience des services doit rester un objectif permanent.

C'est dans cet esprit que nous concluons le dernier rapport de la sous-commission pour cette législature en remerciant particulièrement la cheffe du département, son état-major ainsi que l'ensemble des collaborateurs. En effet, la qualité des dossiers mis à disposition, la disponibilité, la transparence ainsi que la confiance ont toujours prévalu dans nos débats, quand bien même les positions des uns et des autres n'étaient pas toujours les mêmes.

2.2.2. Département des finances et des affaires sociales

La sous-commission s'interroge quant à l'action de l'Etat pour faire face au vieillissement de la population et à la demande croissante de logements adaptés aux personnes âgées. Le marché immobilier devrait naturellement s'intéresser à cette demande mais il est essentiel que les pouvoirs publics tiennent compte de cette évolution dans leur planification d'aménagement du territoire, afin de réserver des terrains adéquats, en milieu urbain et à proximité des transports publics.

Service financier

La cellule de relance des actes de défaut de biens visant à la récupération de créances amorties est un petit groupe au sein de l'office du contentieux, dont la tâche est de reprendre les actes de défaut de biens accumulés, certains depuis très longtemps, pour examiner dans quelle mesure les débiteurs peuvent être relancés. Jusqu'à récemment, on traitait activement les actes de défaut de biens anciens de débiteurs qui "tombaient" au contentieux. En effet, lorsqu'un débiteur fiscal passe au contentieux, on ne traite pas seulement l'année fiscale, mais on regarde s'il y a d'autres montants dus ou des actes de défaut de biens. Par contre, le dossier d'un débiteur avec acte de défaut de biens datant de 5 ou 10 ans et qui depuis paie ses impôts régulièrement, n'était pas forcément repris et géré systématiquement, ce que fera la cellule de relance.

Etant donné qu'il y a des milliers d'actes de défaut de biens accumulés, un instrument informatique permettant des tris selon des critères déterminés est nécessaire pour les gérer. Comme ces instruments, élaborés par le STI, sont partiellement réalisés, une partie des travaux se fait encore manuellement, ce qui impose un rythme plus lent. La cellule devrait être pleinement opérationnelle au printemps 2005.

Le montant total des actes de défaut de biens détenus par l'Etat approche les 50 millions de francs, accumulés sur 20 ans.

Service des contributions

La répartition intercantonale de l'imposition des entreprises ayant des établissements stables dans plusieurs cantons se détermine selon les règles posées par la jurisprudence du Tribunal fédéral, dans le cadre de l'interdiction constitutionnelle de la double imposition (pas de loi fédérale en la matière). Pour des sociétés établies dans tous les cantons, ou la plupart (La Poste, Swisscom, les compagnies d'assurances et les grandes banques), la Conférence Suisse des Impôts (CSI) a émis des directives. Selon la pratique convenue, le canton du siège joue le rôle de "leader", examine le dossier fiscal et la taxation globale, puis communique aux autres cantons les propositions de répartition. Si les règles convenues sont respectées, la proposition de répartition est admise (ce qui est pratiquement toujours le cas).

Service du traitement de l'information

La sous-commission s'interroge: est-il intéressant pour une collectivité publique qui se finance à des taux très avantageux, de pratiquer le leasing?

Il semble que cela reste une bonne solution dans ce secteur, car elle permet de faire évoluer les équipements en fonction des besoins. Le leasing comprend aussi bien les logiciels de gestion, que la maintenance et cartouches de tonner noir et couleur.

Service de l'action sociale

La sous-commission relève combien le fait d'être une famille monoparentale ou d'être célibataire constitue un risque élevé d'émarger à l'aide sociale. Plus de 80% des bénéficiaires de l'aide matérielle sont en effet des personnes célibataires ou des ménages monoparentaux.

Service juridique

Afin de mieux connaître le service juridique, la sous-commission a siégé le jeudi 24 juin 2004 en compagnie de la cheffe du département, accompagnée par le secrétaire général et son adjoint, du chef du service juridique et de son adjoint, ainsi que de la secrétaire du service juridique.

Le service juridique est composé de 24 personnes dont 14 personnes à temps partiel. En règle générale les juristes ont tous un brevet d'avocat. Lors de mise au concours, cette condition est exigée. Les juristes sont enfin tous rapatriés au Château.

Le service a une mission transversale: il intervient dans tous les départements. Il est doté d'instruments informatiques performants, dont Swisslex, permettant la gestion de base de données juridiques.

Une nouvelle organisation a été établie car celle en place depuis plusieurs années ne donnait plus satisfaction, la répartition des tâches ayant été établie selon les compétences des personnes. A présent, chaque juriste reste spécialiste de son domaine mais est également responsable d'un service ou office et suppléant d'un ou plusieurs collègues. Cette nouvelle organisation va changer les habitudes mais, dans l'ensemble, elle a bien été acceptée.

Hors du service, il existe encore des juristes au service des contributions, au service de l'aménagement du territoire, au service des ponts et chaussées et au service de l'emploi. Ils ne sont pas rattachés au service juridique car ils sont spécialistes dans leur domaine et prennent des décisions de 1re instance qui, en cas de recours, sont traitées par le service juridique qui prépare les décisions à l'attention des chefs de département. Dans certains cantons, chaque département a son propre service juridique.

Au sein de l'administration, une requête au service juridique doit passer par le chef de service ou d'office concerné.

En règle générale, c'est le service juridique qui se charge de la rédaction des projets de loi. Certains amendements déposés au cours des débats du Grand Conseil peuvent poser des problèmes juridiques. De l'avis du chef du service, l'idéal serait de pouvoir les faire contrôler puis de les faire voter à la session suivante.

Le service juridique a également étendu ses compétences aux commissions du Grand Conseil. Il donne aussi des avis de droits, et des conseils. Certains juristes font également partie de commissions.

Le service traite par année environ 100 dossiers concernant la circulation routière, 100 dossiers concernant le service des étrangers, 60-70 dossiers concernant le SAT, 80 pour l'assurance maladie, 120 pour le chômage et toujours plus de demandes concernant la LAVI et la responsabilité civile de l'Etat. Le canton de Neuchâtel est très restrictif en matière d'indemnisation.

Un retard est à déplorer dans le traitement des recours dans le domaine des constructions et de l'aménagement du territoire. Le chef du service souhaiterait pouvoir bénéficier d'un juriste supplémentaire sous contrat de droit privé jusqu'en 2008, année où la restructuration des tribunaux aura pris fin. Il se pourrait alors que les recours soient directement traités par le tribunal.

Le service juridique va se mettre à GESPA, ce qui permettra de calculer précisément les coûts, que l'on pourra répercuter correctement sur les demandes d'avance. Un site Internet sera prochainement créé.

Organisation du secrétariat

Le secrétariat du service juridique est composé de 5 personnes dont 3 à 100%. Avec la nouvelle organisation, chaque collaboratrice s'est vu attribuer 3-4 juristes et s'occupe d'un dossier du début à la fin (recours, dactylographie, avance de frais, notification, responsabilité des délais, échéancier), ce qui n'était pas le cas auparavant.

Avances de frais

Le Grand Conseil a voté une loi permettant au service juridique de percevoir des avances de frais lors de dépôt de recours. Les montants sont adaptés en fonction de la complexité du dossier. Le montant maximum qui peut être demandé est de 2000 francs. Faute de paiement, le recours est jugé irrecevable. Les recours du domaine social et de l'assurance maladie ne font pas l'objet d'avance de frais. La procédure en ces matières est gratuite.

2.2.3. Département de la gestion du territoire

2.2.3.1. Généralités

La sous-commission s'est réunie le 25 novembre 2004 en présence du chef du département, du secrétaire général, de l'ingénieur forestier cantonal et du chef de l'office de la conservation de la nature.

Les buts de la séance étaient:

– la présentation de l'office de la conservation de la nature
– la présentation du service des forêts et des problèmes principaux relevant des domaines forestiers.

La matinée s'est terminée par la visite du centre forestier de La Grébille, lieu de séance, sous la conduite du garde forestier.

2.2.3.2. Office de la conservation de la nature

L'office est administrativement rattaché au service des forêts. Il comprend trois personnes pour 1,9 poste ainsi que 1,7 poste sous forme de contrats de droit privé à durée limitée. L'office est également chargé d'organiser les activités des agents responsables de la protection de la nature, soit les ingénieurs forestiers d'arrondissement, les gardes forestiers, les gardes-faune, les voyers-chefs.

Dès juin, l'effectif passera à 2,1 postes, ce qui représente une dotation inférieure aux autres cantons. L'office gère 214 concessions et 40 boucles d'amarrage.

A l'avenir, il conviendra de renforcer la coordination entre les partenaires, mettre en place un suivi qui rende l'action des collectivités publiques plus lisible et communiquer les résultats tant aux autorités qu'à la population en général.

Les travaux de gestion des marais du Cachot ont également été présentés. Ces travaux s'inscrivent dans les mesures à prendre pour conserver la biodiversité. Pour tous les marais, nous constatons que la forêt avance et que les plans d'eau se referment, ce qui nécessite que des travaux soient entrepris.

Compte tenu de la non-accessibilité du lieu avec des machines, l'abattage a été effectué par l'équipe du 5^{e} arrondissement, le débardage s'opérant par hélicoptère. Les inconvénients liés à ce dernier moyen sont le bruit et l'image d'une certaine conception de la protection de la nature.

Si les grumes sont mises sur le marché, les déchets sont transformés en copeaux pour le chauffage et le sentier de la tourbière des Ponts-de-Martel.

2.2.3.3. Service des forêts

L'Etat est le propriétaire forestier le plus important du canton. Il possède environ 10% de la surface boisée, les communes en possédant 47%. Chaque massif boisé fait l'objet d'un plan de gestion qui sert de base de décision pour la production de bois (bois et prestations d'intérêt général) et des objectifs de conservation de la forêt. Une attention particulière, avec valeur d'exemple, est portée à la politique sylviculturale – certaines forêts propriétés de l'Etat sont certifiées à l'aide de labels.

Les coupes de bois ne représentent pas totalement la possibilité d'exploitation de nos forêts. Il y a donc capitalisation. Si les ingénieurs d'arrondissement favorisent dans une large mesure la clientèle neuchâteloise, les meilleurs débouchés se présentent actuellement auprès des scieries franc-comtoises.

Des prestations sont encore fournies en faveur d'exploitations annexes (halles de stockage pour plaquettes, déchiquetage, chauffage), de la formation d'apprentis, de l'information au public sur le rôle de la forêt. Une attention particulière est apportée à la biodiversité, sujet en plein développement.

Les forêts cantonales sont exploitées par cinq équipes de bûcherons, complétées par des entreprises privées. La forêt occupe plus du tiers de l'espace géographique mais ne représente que 0,2% de la valeur cadastrale des biens immobiliers du canton. Elle occupe 6-7% des emplois du secteur primaire, soit l'équivalent de 250 à 300 emplois à plein temps.

Nous devons déplorer une défaillance de la vitalité des arbres, comme partout en Europe. La valeur des forêts peut être qualifiée par des critères tels que la production des bois, la production végétale et animale. la protection du sol, de l'air, des eaux et les espaces de délassement.

La forêt neuchâteloise représente 2,5% de la forêt suisse. Elle est constituée par deux tiers de conifères et un tiers de feuillus.

Organisation

Le service des forêts relève directement du chef du Département de la gestion du territoire. Organisée de manière décentralisée, la structure comprend six ingénieurs d'arrondissement, vingt-cinq forestiers, soit trente et un agents, dont onze agents cantonaux, dix-neuf agents communaux et intercommunaux et un agent au statut mixte.

Les prérogatives d'un forestier de cantonnement concernent en moyenne 1160 hectares et 5750 m^3 de bois récoltés annuellement.

Un travail important concerne l'élaboration d'un plan d'aménagement forestier, en application de la loi cantonale sur les forêts, entrée en vigueur le 1er janvier 1997.

Il comprend, entre autres:

– l'état de la propriété forestière
– la vocation des sites forestiers
– le droit applicable
– les principes sylviculturaux
– le concept des réserves forestières

Les résultats comptables de l'économie forestière récompensent mal les efforts des propriétaires. Le prix des facteurs de production est bien supérieur à celui qui prévaut à l'étranger, donc chez nos concurrents. Pour nos propriétaires forestiers, publics et privés, les aides de la Confédération et du canton sont les bienvenues en matière de soins culturaux. Ces subventions sont nécessaires à la poursuite d'activités favorables à l'intérêt général.

2.2.4. Département de l'économie publique

2.2.4.1. Généralités

La sous-commission s'est réunie le 14 février 2005 pour l'examen des comptes et de la gestion. Dans le courant de l'exercice sous revue, elle s'est réunie à cinq reprises:

– le 27 février 2004 pour l'examen des comptes et de la gestion 2003;

– le 19 mars 2004 pour la présentation et la discussion des rapports sur l'état de l'agriculture (en présence du chef du service de l'économie agricole) et sur le Site de Cernier (en présence du directeur du Site de Cernier);

– le 11 mai 2004 pour la présentation et la visite de l'office AI (en présence du directeur de l'office et des membres de son équipe de direction) et la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (en présence du directeur de la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage). A relever que ces deux unités sont, comme la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation, des établissements autonomes de droit public. Leur surveillance incombe à l'Etat pour la part qui ne relève pas de l'Office fédéral des assurances sociales (pour l'OAI et la CCNC), respectivement du Secrétariat d'Etat à l'économie (pour la CCNAC). Les charges de ces deux unités n'émargent pas dans les comptes de l'Etat;

– le 21 septembre 2004 pour l'examen du budget 2005;

– le 25 novembre 2004 pour la présentation et visite du service de l'inspection et de la santé au travail (en présence du chef de service et du laborant au Laboratoire intercantonal de santé au travail) et la présentation du projet Alter Connexion par le chef du bureau du délégué aux étrangers.

2.2.4.2. Examen de détail

Service de promotion économique

En matière de promotion économique exogène, suite à l'annonce de la coopération entre Fribourg et Genève, il est rappelé que le DEWS (la structure de promotion économique exogène des cantons de Neuchâtel, de Vaud, du Valais et, dès le 1er février 2005, du Jura) dispose d'un réseau, au niveau mondial, unique en Suisse. A titre de comparaison, le canton de Zurich ne dispose pas de réseau mais procède par voie d'annonces dans la presse. Il est relevé que le canton collabore avec Genève notamment dans le cadre de la structure Bioalps (biotechnologie). Il est encore mentionné que des terrains susceptibles d'être mis à la disposition des entreprises doivent encore être répertoriés voire acquis par la promotion économique.

Observatoire cantonal

Comme mentionné dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à la réorganisation des départements, il est prévu d'intégrer l'Observatoire cantonal en tant que laboratoire de l'Institut de microtechnique de l'Université de Neuchâtel. Ce projet est à mettre en relation avec le rapprochement de l'EPFL d'une part du CSEM, d'autre part de l'IMT. Ces dossiers sont suivis conjointement par le DEP et le DIPAC, la recherche appliquée étant à l'interface entre l'enseignement universitaire et l'économie.

Service de l'emploi

En réponse à la question d'un membre de la sous-commission relative aux objectifs 2006 du service, est mis en évidence le lancement d'une étude conjointe des Universités de Neuchâtel et de Besançon relative à l'impact des accords bilatéraux sur le territoire frontalier. Cette étude concernera notamment l'impact sur l'emploi, la fiscalité et le foncier.

Actuellement, le canton compte quelque 5700 demandeurs d'emploi, dont 4000 chômeurs. La forte augmentation du chômage des jeunes est relevée, tout comme celle du socle incompressible de chômeurs. L'accélération de la rotation du personnel dans certaines entreprises, ainsi que celle du recours à l'engagement de personnel temporaire, est mise en évidence.

Face à la nécessité de rechercher d'autres solutions pour encourager la création d'emplois par les entreprises, les problèmes liés à l'absence de politique fédérale des migrations sont mis en évidence.

S'agissant de la formation des apprentis, les contraintes liées à l'augmentation des exigences sont mentionnées, notamment en ce qui concerne l'encadrement.

Suite à la publication d'un interview du nouveau directeur de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, le chef du département relève qu'il est faux d'opposer fiscalité et emploi.

Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP)

L'excédent de charges du CNIP (quelque 800.000 francs) est principalement dû à la baisse des effectifs due à l'augmentation des personnes ayant retrouvé un emploi. Ces départs n'ont été que partiellement compensés par de nouvelles inscriptions en raison notamment de l'entrée en vigueur de la nouvelle LACI (passage des indemnités de 520 à 400 jours) et de nouvelles directives AI.

Pour compenser cette baisse des effectifs, des ateliers d'occupation pour les chômeurs de longue durée ont été ouverts. Parallèlement, d'autres mesures ont été prises, notamment le licenciement de collaborateurs dès le mois de juin. Ces mesures ont permis de faire passer l'excédent de charges prévu de 1,3 million de francs à 800.000 francs.

S'agissant de l'avenir, des réflexions sont en cours s'agissant de la structure et du statut du CNIP. Un rapport du Conseil d'Etat devrait être soumis au Grand Conseil dans le courant du second semestre 2005.

Service de l'économie agricole

Des réflexions sont en cours s'agissant du regroupement du service de la viticulture et du service de l'économie agricole. Ce regroupement pourrait intervenir avec le départ à la retraite du chef du service de la viticulture.

Service de la consommation

L'accord de collaboration avec Vaud vient d'être élargi à Genève; cet accord concerne tant le matériel (investissements) que les campagnes de contrôle. Les campagnes communes ne concernent pas les denrées périssables qui sont analysées sur place. Les prestations entre les services concernés ne sont pas facturées.

Service vétérinaire

La demande d'indemnisation de la société Propig à l'Etat est à l'étude mais n'a vraisemblablement aucun fondement.

Service des étrangers

Avec l'entrée en vigueur de la deuxième phase des accords bilatéraux, les ressortissants de l'Union européenne (UE) peuvent venir en Suisse pour chercher un emploi. Durant les trois premiers mois, ils n'ont pas besoin de demander d'autorisation; au-delà, ils devraient demander une autorisation de séjour pour recherche d'emploi de trois mois. Cette autorisation autorise la recherche d'un emploi mais pas l'inscription au chômage ou aux services sociaux; durant cette période, le bénéficiaire de l'autorisation de séjour doit pouvoir subvenir à ses besoins. Il est par ailleurs relevé que, sans infraction, un ressortissant de l'UE ne peut être soumis aux mesures de contrainte.

Service de l'asile et des réfugiés

En raison de la baisse des arrivées de requérants d'asile et l'entrée en vigueur de l'arrêté Metzler relatif aux non-entrées en matière (NEM), des restructurations importantes ont dû être entreprises. C'est ainsi que le centre de premier accueil de la Prise-Imer a été fermé, tout comme le bâtiment Parc 23 à La Chaux-de-Fonds. Cette dernière mesure a permis de répondre aux sollicitations des autorités de la ville s'agissant de la répartition équitable, entre les communes du canton, des requérants d'asile attribués. Les restructurations seront poursuivies en 2005; un plan d'action est à l'étude.

S'agissant des NEM, le canton a pris l'option de ne pas ouvrir de centres ad hoc. Les NEM demandant une aide d'urgence sont placés dans les centres de premier accueil, ce qui ne va pas sans poser de problèmes de cohabitation.

Les locataires de Parc 23 ont été préalablement informés de la fermeture du bâtiment; des studios leur ont été proposés tant dans le bas que dans le haut du canton. Le bâtiment a été définitivement fermé à fin janvier 2005.

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

2.2.5.1 Généralités

La sous-commission s'est penchée sur la gestion du département lors de trois séances tenues les 12 octobre 2004 (matin et après-midi), 12 novembre 2004 (matin) et 18 février 2005 (après-midi), en présence du chef du département, du secrétaire général et des hauts fonctionnaires responsables des services concernés.

Les thèmes suivants ont été abordés:

– Formation universitaire; interlocuteurs spécialistes: le chef du service de la formation universitaire et son adjoint.

– Politique culturelle; interlocuteurs: la cheffe du service des affaires culturelles et son adjoint, le chef du service de la formation professionnelle et le chargé de mission HEM au Conservatoire neuchâtelois.

– Centre Pierre-Coullery (CPC); interlocuteurs: le chef du service de la formation professionnelle et le directeur du CPC.

– Constructions scolaires; interlocuteur: le secrétaire général.

– PISA; interlocuteurs: le chef du service de l'enseignement obligatoire et le secrétaire général.

– Politique sportive; interlocutrice: la cheffe du service des sports.

– Accueil de la petite enfance; interlocuteurs: le chef du service de la jeunesse et la cheffe de l'office de la petite enfance.

– Réforme du secondaire 1; interlocuteurs: le chef du service de l'enseignement obligatoire et son chargé de mission.

– Mandats du DIPAC; interlocuteur: le secrétaire général.

– Rénovation du CPMB; interlocuteurs: l'architecte cantonal, son collaborateur responsable du projet et le directeur du CPMB (N.B. Le chef du département et le secrétaire général ne participaient pas à cette séance; ils étaient toutefois représentés par la juriste du secrétariat général).

2.2.5.2. Formation universitaire

L'Université, les HES et la HEP constituent actuellement des secteurs en pleine évolution qui retiennent régulièrement l'attention de la sous-commission (cf. notamment rapports de gestion 2000, 2002 et 2003).

*Pour ce qui concerne **l'Université**, les commissaires s'intéressaient avant tout au rapprochement UNINE-EPFL et à l'introduction progressive du processus de Bologne. Dans ce dernier contexte, l'annonce dans la Feuille officielle de onze masters pour la seule Faculté des sciences suscitait un certain étonnement.*

Le partenariat avec l'EPFL est en bonne voie. Parmi les vingt-cinq projets soumis à la Conférence universitaire suisse (CUS), cet organisme en a retenu sept dont le projet CIMENT présenté conjointement par les deux partenaires; l'UNINE recevra un soutien global de 1,6 million de francs jusqu'en 2007; l'EPFL contribuera au projet pour un même montant durant la même période. L'avenir à plus long terme dépendra évidemment du mandat d'objectifs et de l'enveloppe budgétaire qui seront "négociés" entre l'Etat et l'Université, mais les perspectives ne sont pas optimales dans la mesure où les investissements deviennent de plus en plus lourds dans le secteur scientifique. Notons par ailleurs qu'un autre projet à participation neuchâteloise (IMT + EI), piloté par l'Université de Bâle, a été retenu par la CUS dans le secteur des nanotechnologies.

Pour ce qui est du processus de Bologne, de nombreuses décisions ont déjà été prises au niveau des structures, des titres, des modules de formation; la rentrée 2004-2005 s'est déjà faite sous le signe de Bologne, avec "bachelors" et "masters", dans plusieurs facultés et l'ensemble de l'Université appliquera les nouveaux principes dès l'automne 2005.

Les onze "masters" de la faculté des sciences seront en partie harmonisés, voire regroupés dans des filières communes; il est aussi envisagé de collaborer avec d'autres universités pour certains "masters". La Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS) a fixé des normes (ex.: chaque cursus de bachelor ou de master devra compter au moins 20 étudiants débutants par année et 3 professeurs consacrant au moins 50% de leur charge d'enseignement au cursus) qui devraient favoriser le regroupement des forces et améliorer la qualité de l'enseignement (introduction d'une analyse-qualité très exigeante).

En ce qui concerne les Hautes écoles spécialisées (HES), l'application des principes de Bologne ne débouchera pas sur une multiplication des masters; ceux-ci devraient plutôt être conçus au niveau romand, voire national.

La sous-commission salue l'évolution positive de la collaboration avec l'EPFL et les succès rencontrés auprès de la CUS par les projets à participation neuchâteloise. Elle prend acte de la volonté de la CUS d'aboutir à une certaine concentration des filières; il en découlera nécessairement la définition de priorités plus claires au niveau des diverses facultés de notre Alma Mater. Prévu pour le premier semestre 2005, le mandat d'objectifs Etat-UNINE permettra de concrétiser ces options. La diminution de certaines subventions fédérales (ex.: réduction de 100 millions de francs dès 2007 du budget du FNSRS) et l'état préoccupant des finances cantonales n'incitent toutefois pas à un optimisme débordant.

Par ailleurs, la sous-commission s'étonne de certaines conditions de passage du "bachelor" au "master" envisagées par la CUS et plus particulièrement par l'EPFZ; en introduisant des examens, voire des concours, on tend à "casser" la mobilité qui constituait l'un des principaux objectifs de l'accord de Bologne.

*La **Haute école pédagogique (HEP)** avait fait l'objet d'un examen très attentif de la sous-commission dans son rapport sur la gestion 2003. A titre de suivi, les commissaires souhaitaient des informations sur l'évolution des structures et sur la coordination de la recherche pédagogique entre Université, HEP et IRDP (Institut romand de documentation pédagogique).*

Les trois sites de la HEP disposent chacun d'une plate-forme 1 (écoles enfantine et primaire), mais se répartissent depuis août 2004 les autres secteurs d'activités: plate-forme 2 (enseignement secondaire 1 et 2) à La Chaux-de-Fonds, conception et gestion de la formation continue (N.B.: cours décentralisés) et recherche à Bienne, direction et ressources pédagogiques + médias à Porrentruy. On a ainsi passé de la logique de site à celle de plate-forme, avec un recteur, un directeur financier et quatre doyens responsables desdites plates-formes. L'équipe directoriale a été réduite de vingt à six cadres, ce qui a aussi entraîné des simplifications au niveau du fonctionnement. Ces rationalisations n'ont pas entraîné des économies très importantes (le budget 2005 n'est que légèrement inférieur au budget 2004), mais plutôt une stabilisation des dépenses.

Pour ce qui est de la recherche pédagogique, on évitera les doublons: l'Université se consacrera à la recherche fondamentale, la HEP à la didactique et l'IRDP à l'exécution de mandats politiques (ex.: suivi de PISA). L'avenir de l'IRDP devra dès lors être redéfini, ce d'autant plus que la Confédération a supprimé ses subventions aux institutions de recherches non universitaires. Cette problématique est à l'étude au sein de la CIIP et des décisions seront prises prochainement.

Les durées d'étude seront aussi harmonisées:

– maîtres secondaires I: "bachelor" (3 ans) + HEP (2 ans)

– maîtres secondaires II: "bachelor" (3 ans) + "master" (2 ans) + HEP (1 an); les aspects théoriques (et non didactiques) devront être traités dans le "master" universitaire.

La collaboration UNINE/HEP fera l'objet de quatre conventions.

La sous-commission prend acte avec satisfaction de ces diverses rationalisations, tout en regrettant qu'elles n'aboutissent qu'à une stabilisation des coûts.

2.2.5.3. Politique culturelle

Lors de son entretien avec la nouvelle cheffe du service des affaires culturelles, la sous-commission a évoqué les principes de cette politique, mais surtout deux aspects plus sectoriels, "Archives pour demain" et la future Haute école de musique (HEM).

La **politique culturelle** de l'Etat englobe notamment la conservation du patrimoine (archives, archéologie), la gestion d'institutions (bibliothèques, conservatoires, Haute école de théâtre) et le soutien à la création. Un projet de loi sur la culture est prévu pour fin janvier 2005.

La discussion porte sur les rôles respectifs de l'Etat et du secteur privé, sur le mécénat (déjà largement évoqué dans le rapport de gestion 2003 de la sous-commission), sur la difficulté des choix en matière de soutien étatique ou d'achats d'œuvres, sur la mise en valeur de ces dernières dans les locaux de l'Etat ("Pourquoi ne pas les louer à des tiers?" demande un commissaire). La collaboration, pas toujours facile, avec le Centre Dürrenmatt est également évoquée; il conviendrait de mieux intégrer cette institution dans le tissu culturel romand.

Depuis 1974, les **"Archives pour demain"** visent à la réalisation et à la mise à disposition de films vidéos consacrés à des personnalités neuchâteloises. Actuellement, la conservation de ces documentaires est confiée à la Bibliothèque de La Chaux-de-Fonds et la production de quatre ou

cinq enregistrements par année incombe au Centre interrégional de perfectionnement de Tramelan (CIP-Productions).

Le coût unitaire des diverses productions (N.B: Plans fixes) est d'environ 8000 francs (budget annuel: 40.000 francs). Le choix des personnalités est du ressort du DIPAC, par sa commission "Archives pour demain"; le partenaire de l'entretien connaît généralement très bien la personne interviewée. En principe, on enregistre plutôt des gens ayant atteint la soixantaine, mais la règle n'est pas absolue. Des principes déontologiques assez stricts limitent la diffusion des documentaires. Parmi les récents "immortalisés", mentionnons Jeanne-Odette et Claudévard, Maurice Favre, Jean-Pierre Jelmini, François Pantillon, Henry Parel et Gilbert Facchinetti. Notons que le département audiovisuel (DAV) de la Bibliothèque accepte également des legs d'archives privées (vieux films, etc.).

La sous-commission a pris connaissance avec intérêt de ces activités mettant en valeur des personnalités de notre région et ce à des conditions financières des plus raisonnables. Une commissaire regrette toutefois que les femmes soient trop rarement à l'honneur, alors que l'un de ses collègues souhaiterait voir "moins de notables et plus de gens de la base".

La future **Haute école de musique (HEM)** avait déjà fait l'objet d'une large discussion au sein de la sous-commission en 2003 (voir rapport sur la gestion).

Rappelons que l'Ecole de musique (amateurs) compte 2158 élèves sur ses six sites neuchâtelois, que la "classe libre" en accueille 329 et que les élèves professionnels sont au nombre de 175 (89 Suisses et 86 étrangers, tous résidant en Suisse). 43 Neuchâtelois étudient actuellement dans d'autres conservatoires (Genève, Lausanne, Berne), alors que 65 non-Neuchâtelois étudiant chez nous répondraient aux critères de l'accord sur les HES (AHES). L'entrée du Conservatoire dans une HEM ne constituerait donc pas seulement un atout culturel, mais aussi un avantage financier incontestable.

Après le préavis négatif émis en décembre 2003 par la commission de reconnaissance (masse critique insuffisante), le dossier a été repris et la CDIP a admis, en septembre 2004, le principe d'une HEM-SO en réseau (5 sites), ce qui permettrait de concentrer les filières à faibles effectifs (ex.: 2 harpistes sur 175 élèves au Conservatoire neuchâtelois). Un nouveau dossier sera déposé début 2005 et les optimistes visent l'ouverture de la HEM-SO pour la rentrée 2005.

La sous-commission salue les efforts faits en vue d'organiser la reconnaissance du Conservatoire neuchâtelois au niveau HEM. Elle s'étonne de la forte proportion d'étudiants étrangers (49%) qui, selon le DIPAC, appartiennent tous à la population étrangère installée dans notre pays; elle prend donc acte qu'il n'y a pas une volonté de renforcer artificiellement le secteur professionnel en vue de son insertion dans la HEM. Elle est par ailleurs convaincue de l'importance du choix des enseignants; notons que les mises au concours se font désormais au niveau international et que récemment, sur treize candidatures, aucune ne provenait de Suisse.

2.2.5.4. Centre Pierre-Coullery (CPC)

La sous-commission souhaitait analyser l'évolution du nouveau centre regroupant depuis mars 2004 trois anciennes structures de formation "santé-social" indépendantes les unes des autres. Elle s'intéressait également aux problèmes liés aux places de stages et aux débouchés professionnels.

A la rentrée 2004, le CPC comptait **279 élèves** (116 en emploi, 163 en école à plein-temps). Il assure les formations suivantes:

– aide soignant-e (1 an) ..... 35 élèves
– aide en gériatrie (1 an) ..... 18 élèves
– assistant-e en soins – tronc commun 1re année ..... 24 élèves
– CFC assistant-e en soins (+ 2 ans) ..... 42 élèves
– CFC aide familiale (+ 2 ans) ..... 26 élèves
– diplôme éducateur-trice de la petite enfance (3 ans) ..... 69 élèves
– directrice de crèche ..... 20 élèves
– auxiliaire de crèche ..... 22 élèves
– formation à l'encadrement des élèves en stages ..... 23 responsables

Des **réorganisations** seront toutefois nécessaires, en partie dès la rentrée d'août 2005. En effet, certaines formations (aides en gériatrie, aides familiales) sont en net repli, alors que d'autres (éducateurs-trices de la petite enfance, CFC d'assistant-e en soins et santé communautaire)

suscitent toujours plus d'intérêt. Il est notamment prévu de créer un CFC "d'accompagnement socio-éducatif" pour regrouper divers domaines (aide familiale, petite enfance, personnes handicapées, personnes âgées) et de "dualiser" le CFC d'assistant-e en soins et santé communautaire. Une filière "maturité professionnelle intégrée santé-social" verrait par ailleurs le jour en collaboration avec l'ESTER et elle permettrait ensuite l'accès à la HES-S2 (ex.: HE-ARC Santé); cette filière à plein temps serait accessible dès la fin de la scolarité obligatoire.

De nombreuses **candidatures** ont dû être **écartées**, aussi bien pour les éducatrices de la petite enfance (24 étudiantes sélectionnées sur 60 candidates) que pour les assistant-e-s en soins et santé communautaire (24 sur 90), en partie faute de places de stages en suffisance. Le chef du DIPAC a lancé un appel aux établissements médico-sociaux concernés, mais on se heurte avant tout à un problème financier et à la surcharge du personnel qui devrait assumer des tâches de formation en établissement. Le chef du DIPAC rappelle aussi qu'un "numerus clausus" existe déjà depuis longtemps dans certaines institutions.

En ce qui concerne les **aspects financiers**, il convient de relever que le regroupement de trois écoles au sein du CPC est de nature à entraîner des économies substantielles (diminution des charges locatives et d'entretien, regroupement d'équipements scolaires et administratifs, rationalisation des contacts avec les partenaires, etc.). Les futures réorganisations entraîneront une certaine hausse des coûts, mais celle-ci sera en partie compensée, soit à l'interne (formation duale moins chère), soit à l'externe (la nouvelle maturité professionnelle se substituerait en partie à la section de culture générale de l'ESTER, du CIFOM ou de l'Ecole supérieure Numa-Droz). Le nouveau système permettrait en outre d'optimiser les subventions fédérales.

Pour ce qui est des **débouchés professionnels** offerts aux diverses formations, ce sont les institutions concernées (hôpitaux, homes, etc.) qui décideront le moment venu si elles préfèrent par exemple une infirmière HES ou un-e titulaire de CFC. Il est aujourd'hui trop tôt pour se faire une idée précise à ce sujet, même si le vieillissement de la population permet d'envisager avec un certain optimisme l'avenir des futurs titulaires de CFC "santé-social".

La sous-commission voit d'un œil positif l'évolution du CPC. Elle émet le vœu que le Conseil d'Etat et ses partenaires du secteur "santé-social" définissent à court terme une politique de l'emploi tenant mieux compte des besoins de formation pratique; des mesures plus incitatives prises par le biais du Fonds de formation professionnelle (actuellement: allocations de 400 francs/apprenti) devraient aussi contribuer à l'augmentation du nombre de places d'apprentissage, notamment dans les hôpitaux et les homes. La sous-commission s'étonne que l'on doive introduire un "numerus clausus" pour des formations recherchées sur le marché du travail neuchâtelois; il est paradoxal de faire ensuite appel à de la main-d'œuvre frontalière, faute de personnel local qualifié. Le Grand Conseil a aussi montré récemment sa préoccupation pour cette problématique, en adoptant notamment deux propositions parlementaires y relatives.

2.2.5.5. Constructions scolaires

La sous-commission souhaitait prendre connaissance des nouvelles directives, recommandations et normes valables dans les secteurs des constructions scolaires et sportives et ce à titre de suivi des discussions évoquées dans son rapport de gestion 2002.

Lesdites directives sont appelées à remplacer celles de 1991 et elles sont entrées en vigueur le 1er janvier 2005. Elles visent plusieurs objectifs:

– le DIPAC, appelé ultérieurement à cofinancer les projets, doit être consulté plus tôt que par le passé, de manière à valider les besoins de constructions;

– les directives doivent être adaptées aux nouvelles options pédagogiques;

– l'évolution des normes techniques est également prise en considération;

– l'ensemble doit constituer un document de synthèse facile à consulter pour les partenaires intéressés (communes, clubs sportifs, etc.), notamment au niveau des procédures à respecter.

Les dépenses de rénovation et d'entretien ne sont plus subventionnées, contrairement aux transformations liées à des objectifs pédagogiques.

La liste des salles spéciales requises dans les centres secondaires n'a pas été réduite; elle a au contraire été complétée par l'exigence de salles d'informatique.

La sous-commission apprécie la clarté du projet de nouvelles directives, tout en proposant quelques modifications de détail. Elle souligne par ailleurs les points suivants:

– *Le préavis pédagogique du DIPAC doit être d'emblée coordonné avec le préavis financier du secrétariat général, car l'application des directives implique une importante dimension politico-financière. Par ailleurs, il importe que le DIPAC soit aussi consulté sur le cahier des charges des concours.*

– *La multiplication des salles spéciales entraîne des coûts élevés lors des constructions scolaires et réduit drastiquement le taux d'occupation des salles ordinaires (moins de 50% des cours y sont donnés). A l'heure du développement tous azimuts de l'informatique (ce qui exige aussi des investissements importants), le DIPAC est invité à réexaminer si cette évolution ne permettrait pas de renoncer à certaines salles spéciales (ex.: géographie/histoire).*

– *En définissant de manière très large les rénovations et entretiens non subventionnables ("Opération d'ensemble qui a pour but d'améliorer une construction ne répondant plus aux exigences actuelles d'une part et d'autre part à conserver la valeur d'un immeuble et à éviter sa dégradation"), on court le risque d'inciter les partenaires à engager des travaux beaucoup plus coûteux (constructions nouvelles ou transformations), bénéficiant eux de subventions; la sous-commission invite le DIPAC à revoir sa définition des travaux non subventionnables de manière plus limitative.*

– *La volonté de réduire au maximum le nombre d'étages des constructions scolaires, affirmée comme un principe général, peut avoir de fortes incidences financières; il nous paraît suffisant de fixer les règles suivantes: écoles enfantines: rez-de-chaussée; écoles primaires: rez-de-chaussée + 2 étages; écoles secondaires: rez-de-chaussée + 3 étages.*

2.2.5.6. PISA

Au titre du suivi de son rapport de gestion 2002, la sous-commission souhaitait connaître l'évolution de ce dossier, notamment au niveau de l'apprentissage de la lecture.

A la suite des mauvais résultats en lecture mis en évidence par l'enquête PISA 2000, la principale décision prise par le DIPAC avait porté sur la désignation d'un préposé à la lecture chargé d'animer des leçons dans les classes et de susciter l'intérêt des élèves pour la lecture, d'analyser le marché des livres pour enfants et d'en proposer quelques-uns comme livres de lecture.

La sous-commission a pris connaissance du premier rapport d'activité dudit chargé de mission pour la période août 2003-décembre 2004. Il met notamment en évidence la diversité des méthodes d'enseignement de la lecture dans le canton, l'importance des expériences coordonnées de lecture/écriture, le large choix en moyens d'enseignement; certains enseignants "expriment cependant un besoin de structure et de sécurisation dans le travail en lecture/écriture qu'ils entreprennent". Une analyse des moyens d'enseignement est en cours et des stratégies sont développées à divers niveaux pour combattre l'illettrisme (N.B. La réponse à la motion Vuilleumier est en préparation). Parallèlement, de nombreuses actions concrètes sont mises sur pied en collaboration avec les écoles, les bibliothèques, etc.

En ce qui concerne la HEP-BEJUNE, elle n'a pas modifié son approche de la didactique de la lecture; celle-ci se limite toujours à 1,5 module (= 18 heures) sur 3 ans d'école pour les futurs enseignants des niveaux – 2 + 2… Tout sauf une priorité!

Heureusement, on rencontre davantage de dynamisme au niveau de la formation continue où de nombreux cours sont organisés, notamment à la demande des enseignants. Ajoutons que la formation complémentaire des enseignants – 2 + 2 comporte plus d'heures consacrées à la lecture que la formation initiale…

Notons que les progrès découlant des mesures prises ne devraient apparaître que dans 6-8 ans.

Les résultats de PISA 2003 qui portait principalement sur les mathématiques, mais aussi sur la lecture viennent d'être publiés au niveau international (décembre 2004); ils sont sensiblement meilleurs pour la Suisse que ceux de 2000 (y compris en lecture), mais le détail des résultats romands ne sera publié qu'en avril 2005.

Pour le canton, les coûts de PISA s'élèvent à 15.000 francs (versement annuel) + temps partiel de chargée de recherche (1000 francs par mois).

La sous-commission prend acte de ces informations et salue les efforts déployés pour améliorer le niveau de l'apprentissage de la lecture et de l'écriture. Elle s'étonne toutefois que l'existence d'un chargé de mission ne soit pas plus largement prise en compte par les établissements scolaires et les enseignants après 17 mois d'activités (N.B. Il n'a été présenté au corps enseignant que dans une ville sur trois…) et que son rapport fasse état d'une collaboration avec les PF3 et PF4 de la

HEP, mais aucunement d'un partenariat avec la PF1 chargée de la formation initiale des enseignants – 2 + 2… Simple omission ou… "tour d'ivoire" PF1?!

2.2.5.7. Politique du sport

Lors de son entretien avec la nouvelle cheffe du service des sports, la sous-commission souhaitait se pencher sur les priorités cantonales en matière sportive, sur les investissements en cours et sur la problématique du prêt de matériel sportif.

Un **concept** en cours d'élaboration vise à déterminer le cadre de l'action gouvernementale dans le domaine sportif, ainsi que le rôle et les missions qui incombent au canton. Il analyse le sport notamment dans les perspectives suivantes: promotion de la santé et de la qualité de la vie, intégration dans le système éducatif, valorisation de la performance. Les actions développées toucheront tous les publics, mais avec une priorité à la jeunesse. Importance des partenariats.

Sous sa forme antérieure, le **service** manquait de cohérence, ce qui s'explique notamment par la diversité des domaines d'activités (Jeunesse et sport, camps, éducation physique dans les écoles et pour les apprentis, installations sportives et infrastructures, manifestations sportives, fonds des sports), mais aussi par certains dysfonctionnements (gestion des camps, absence de politique globale pour les prestations du service dans le cadre des manifestations soutenues).

La nouvelle cheffe collabore étroitement avec le service de la **santé** (information, alimentation saine, lutte anti-dopage lors des manifestations et anti-tabac lors des camps de ski). L'objectif principal est l'amélioration du niveau sportif du grand public plutôt que des performances d'une petite élite. On soutiendra par exemple l'arrivée du Tour de Romandie à Fleurier (2005 et 2007), mais uniquement si une animation est prévue pour les jeunes cyclistes neuchâtelois. Il est aussi envisagé de redynamiser le sport scolaire facultatif.

En ce qui concerne le soutien financier aux **infrastructures**, le service analyse les besoins et s'efforce d'intégrer tous les partenaires potentiels dans la réflexion. La subvention versée par le Fonds des sports (20%, mais maximum fixé à 95.000 francs) facilite la coordination. Un répertoire de toutes les installations sportives et de leurs conditions d'utilisation est actuellement en cours d'élaboration et devrait servir à tous les partenaires intéressés (concepteurs, utilisateurs, Tourisme neuchâtelois, etc.).

Parmi les projets en cours, il y a lieu de mentionner le futur **terrain du FC Serrières** déplacé à Pierre-à-Bot (5,3 millions de francs) et le nouveau **complexe de la Maladière**. Cinq halles de gymnastique (dont une réservée à la gymnastique aux agrès, ce qui suscite quelques remous) remplaceront l'actuelle salle omnisports; Coop et HRS SA, les maîtres de l'ouvrage, fixeront la location entre 500.000 et 600.000 francs par an, à charge de l'Etat (utilisateurs: CPLN, lycées et Université). Notons que la salle appelée à disparaître avait coûté près de 7 millions de francs il y a une vingtaine d'année. En règle générale, les subventions aux infrastructures d'intérêt cantonal peuvent varier entre 25% et 40%.

En ce qui concerne le **budget ordinaire** du service, il fait apparaître une réduction des dépenses de 1 million de francs en 2005 par rapport au budget 2004, grâce notamment à une gestion plus rationnelle des camps de ski et de Panespo (N.B. Aussi augmentation des loyers). Relevons que la Confédération réduit progressivement ses subsides d'encouragement (– 30% en 2004) pour les supprimer totalement en 2005. Les subventions liées à des actions concrètes (ex.:organisation de camps de jeunes, avec des moniteurs "validés") bénéficieront encore de subsides fédéraux, mais plus modestes (1/3 au lieu de 2/3).

Nouvelle plus réjouissante, la **Loterie romande** consacrera désormais un sixième de ses bénéfices totaux à la cause du sport, soit 28,7 millions de francs. Le subventionnement au sport amateur romand passera ainsi de 11,1 millions (2003) à 19,9 millions de francs (2004), versés en 2005. Pour notre canton, on passera de 1,9 million à 3,2 millions de francs (2005). Cet argent va au Fonds cantonal du sport et bénéficie à des associations, à des infrastructures, à l'achat de matériel et, cas échéant, à des sportifs d'élite individuels, ce qui est contesté par un commissaire.

En ce qui concerne le **matériel de sport** remis en prêt, la mini-crise s'est apaisée, mais a aussi reflété quelques divergences au niveau de la facturation interdépartementale.

Notons que les utilisateurs dudit matériel sont à 31% des écoles, 35% des associations et 31% des privés. Les tarifs pratiqués par le Goéland seront sensiblement plus élevés que ceux, trop bas, de l'Arsenal. Ex.: on passe de 5 à 25 francs pour le prêt d'un "snowboard" pour une semaine. Les écoles et clubs sportifs reconnus par le service des sports bénéficieront d'un rabais de 20%. Le

DIPAC retrouvera donc aussi une partie de ses "économies" dans les futurs budgets de dépenses des écoles organisant des camps de ski.

La sous-commission s'est également intéressée au volet **Sports-Arts-Etudes**, conduit par le service de l'enseignement obligatoire, qui concerne 93 élèves (83 sportifs et 10 artistes) au secondaire I pour l'année scolaire 2004-2005 et qui voit l'octroi de décharges et de soutien (seulement décharges au secondaire II). Le service adopte une attitude plutôt sélective, de manière à protéger le développement harmonieux des enfants, parfois contre les ambitions des parents…

La sous-commission salue la volonté de partenariat de la nouvelle cheffe, son souci de clarifier les missions de son service et de rationaliser l'utilisation des deniers publics. Elle continuera à suivre d'un œil attentif le dossier du prêt de matériel sportif; dans l'hypothèse d'un net recul des prêts, notamment aux écoles, il conviendra de se demander si le Fonds des sports, dynamisé par les nouvelles allocations de la Loterie romande, ne devrait pas être sollicité pour réduire quelque peu les tarifs de location aux écoles et associations reconnues. L'organisation de camps de sports par les écoles et les clubs, à des conditions financières favorables, doit à notre avis rester un objectif prioritaire du service. Il serait fort regrettable que de tels camps doivent être supprimés en raison de l'explosion des coûts des prêts de matériel.

2.2.5.8. Accueil de la petite enfance

La sous-commission s'intéressait notamment à l'évolution des structures d'accueil, au plan d'équipement intégrant désormais aussi l'accueil parascolaire, au traitement de la motion Pierrette Erard 99.162, du 10 novembre 1999, "Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels", ainsi qu'aux difficultés financières rencontrées par l'Association "Accueil familial de jour".

La loi de 2001 prévoit la **création de places d'accueil** extrafamilial en proportion avec la demande et destinées aux enfants dès leur naissance, jusqu'à leur entrée à l'école obligatoire et même au-delà. Les communes doivent veiller à ce que l'offre soit suffisante, mais il incombe à l'Etat de coordonner ces efforts dans le cadre d'un plan d'équipement cantonal d'ici au 31 décembre 2006. L'évaluation des besoins, de par leur nature fluctuante, n'a pas été facile et un nombre initial de 2000 places (crèches et accueil familial de jour) avait été fixé en 2000; la motion Pierrette Erard 99.162, du 10 novembre 1999, "Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels", le programme d'impulsion fédéral adopté en 2002 et l'introduction de la deuxième année d'école enfantine ont contribué à élargir le concept à l'accueil parascolaire.

Pour un total de 12.000 enfants en âge préscolaire (0-6 ans), le **plan d'équipement**, basé notamment sur divers sondages et enquêtes, prévoit 2795 places d'accueil au 1er janvier 2007 (1455 en crèches, 950 en accueil parascolaire et 390 en accueil familial de jour). Celles-ci devraient être réparties en onze régions, de manière à couvrir l'ensemble du canton.

La sous-commission a par ailleurs reçu l'assurance que la **motion Pierrette Erard 99.162** ferait l'objet d'un rapport au Grand Conseil pour la session de janvier 2005. Ce rapport 05.005 étant désormais en possession des députés, nous n'aborderons pas ici cette thématique.

En ce qui concerne les **aspects financiers**, on relèvera que les prévisions budgétaires de décembre 2000 ont été nettement dépassées en 2003 (+ 500.000 francs), que les coûts 2004 ne les atteindront pas (– 200.000 francs) et qu'elles devraient se confirmer en 2006 (4,8 millions de francs à charge de l'Etat). Il est évident que les crèches représentent la solution la plus onéreuse (environ 100 francs de charges par place par jour), alors que les coûts de l'accueil parascolaire et familial de jour sont inférieurs à 80 francs et que ces formes d'accueil présentent davantage de souplesse.

Quant aux problèmes financiers de l'**Association cantonale d'accueil familial de jour**, ils découlent à la fois du succès de cette formule (86.000 heures facturées en 2002, 131.000 en 2003, près de 150.000 en 2004), de l'incertitude quant aux recettes (N.B. Elles tiennent compte des revenus des parents plaçants) et de l'attribution d'une subvention cantonale fixe. Ladite association était en cessation de paiements à mi-novembre 2004 et s'apprêtait à licencier ses cinq coordinatrices salariées.

La sous-commission a également évoqué la question des **normes** (qualité et surface des locaux, formation, etc.). Il s'avère qu'elles découlent d'une ordonnance fédérale de 1977 et qu'elles sont appliquées par le service des mineurs et des tutelles (DFAS) et non par l'office de la petite enfance (DIPAC). Même si les deux services collaborent étroitement, il n'est pas très heureux qu'ils

dépendent de deux départements différents, l'un s'appliquant à garantir certains critères qualitatifs et l'autre à développer le réseau. La très prochaine réorganisation interdépartementale permettra peut-être de trouver une formule plus simple.

Les normes fédérales, qui paraissent trop strictes, permettent un meilleur contrôle et sont à même d'éviter certains "dérapages" (maltraitances, etc.). La formation est généralement appréciée des participants et elle s'avère aussi utile pour l'Etat (ex.: notions de comptabilité pour les responsables de crèches). Le chef du DIPAC tient à souligner que les récentes 3-4 fermetures de crèches étaient liées à des décisions personnelles des directeurs de ces structures et non à une application "bornée" des normes fédérales. Il n'en demeure pas moins que ces dernières sont appliquées aujourd'hui avec plus de rigueur qu'il y a quelques années.

La sous-commission prend connaissance avec satisfaction du développement d'un système d'accueil à même de satisfaire aussi bien les parents que les employeurs (N.B. Ceux-ci ne souhaitent plus s'impliquer dans ce domaine; il n'existe d'ailleurs plus que deux crèches d'entreprises dans le canton). La variante "accueil parascolaire" constitue une alternative appréciée, aussi bien pour sa souplesse que pour ses coûts moins élevés.

La sous-commission n'est pas favorable à une application trop rigide des normes fédérales que les services concernés qualifient eux-mêmes de "peut-être trop exigeantes"; on ne peut pas non plus être superperfectionniste pour des personnes que l'on paie entre 5,80 francs et 17,40 francs de l'heure (accueil familial maximum de 3 enfants)…

En ce qui concerne l'Association Accueil familial de jour, la sous-commission estime qu'une solution financière doit être trouvée d'entente avec l'Etat. La disparition de ladite association ne pourrait que déboucher sur des variantes plus coûteuses. Il est pris acte du fait que le DIPAC montrera de la compréhension pour résoudre le problème des arriérés et proposera une formule plus souple pour les subventions ultérieures. (N.B: Le litige a été réglé en décembre 2004 à la satisfaction des parties).

2.2.5.9. Réforme du secondaire I

Dans son rapport de gestion 2002, la sous-commission s'était longuement penchée sur les trois principaux volets de la réforme du secondaire I (fusion des filières moderne et préprofessionnelle, nouvelle évaluation des élèves, nouveau plan d'études). Après la décision du Conseil d'Etat de surseoir à deux des trois projets, il apparaissait judicieux d'en examiner les tenants et aboutissants.

Deux pétitions des enseignants opposés aux réformes (461 signatures contre la fusion MP, 542 contre le nouveau système d'évaluation) avaient révélé un important malaise et les résultats de la vaste enquête menée auprès du corps enseignant n'ont fait que confirmer ces tendances.

592 exemplaires des 953 questionnaires distribués ont été retournés au DIPAC, de manière anonyme, ce qui représente un résultat très satisfaisant (62%) et donc une bonne représentativité.

La fusion MP est contestée par 54% (oui: 39%), la réforme de l'évaluation est rejetée encore plus nettement (62% de non; 30% de oui). En revanche, le nouveau plan d'étude (PENSE) a été approuvé par 51% des voix (27% de non et 21% d'abstentions).

Le Conseil d'Etat a logiquement décidé de surseoir aux deux projets contestés et de mettre en œuvre le PENSE, qu'il considère comme une base solide pour revaloriser la filière préprofessionnelle, ainsi que la section moderne.

Les raisons de l'échec partiel des réformes sont multiples:

– ras-le-bol des réformes
– difficulté de prôner le travail en équipe là où le travail partiel s'est beaucoup développé, perte du statut du maître unique (P)
– modifications importantes de la grille horaire des M et P suscitant des mécontentements sectoriels
– moyens financiers indispensables pour réussir la fusion, mais pas garantis dans les actuelles difficultés financières
– manque d'informations dans certains collèges.

Le DIPAC poursuit son travail en vue de l'introduction du PENSE; quant aux autres visées initiales de la réforme du secondaire I, elles feront l'objet de nouvelles réflexions.

Sur le plan financier, l'abandon provisoire des deux autres réformes représente une économie de 1,9 million de francs (dont près de 900.000 francs pour l'Etat).

La sous-commission prend acte de ces informations avec quelques regrets, car le projet de fusion MP lui était apparu assez convaincant. L'avenir des filières moderne et préprofessionnelle n'en devient pas plus serein pour autant et les employeurs continueront de donner une nette préférence à des apprentis issus de la filière prégymnasiale…

2.2.5.10. Mandats du DIPAC

En règle générale, la sous-commission aborde la gestion du DIPAC dans la perspective de ses divers services. Elle a souhaité cette fois-ci effectuer une étude transversale, en analysant les principales dépenses enregistrées dans l'ensemble du département sous une seule et même rubrique, en l'occurrence celle des "Mandats, expertises, études" (318000), entrant dans le cadre des "Biens, services et marchandises" (31).

Le secrétariat général a demandé aux services concernés quelle était leur politique générale d'attribution des mandats et quels avaient été les principaux mandats octroyés en 2003; il a ensuite réuni ces données dans un document remis à la sous-commission.

L'ensemble des mandats du DIPAC a totalisé 2,2 millions de francs en 2002 et 1,9 millions en 2003. Le secrétariat général classe les mandats en trois catégories:

a) Prendre un avis extérieur sur un dossier
b) S'attacher une compétence très spécialisée pour une durée limitée
c) Inviter des conférenciers externes (Université, HEN).

Constatations de la sous-commission

– *La rubrique 318000 est en fait utilisée pour des dépenses fort différentes; on y trouve aussi bien le financement d'une importante étude sur la recherche en microtechnique dans le canton que des mandats de consulting, des frais de téléphone et de fax, des prestations d'enseignement, la recherche d'un chef d'office, la gestion de sites Internet, un inventaire de la maison rurale; il est aussi apparu que certains mandats et honoraires avaient été attribués à d'autres comptes.*

– *La rubrique en question enregistre de nombreuses demandes ponctuelles dépassant très rarement 100.000 francs par an; elle constitue en quelque sorte "la marge de manœuvre" du département et de ses services.*

– *Une seule dépense a retenu plus longuement l'attention de la sous-commission. Il s'agit de l'inventaire de la maison rurale (service de la protection des monuments et sites) qui a fait l'objet d'une convention entre le canton et la Société suisse des traditions populaires (2002) et s'étendra sur la période 2002-2010 (coût total: 1,8 million de francs; 2003: 174.000 francs). Aux yeux de la sous-commission, il aurait a priori été concevable de soumettre un projet de cette importance à l'approbation du Grand Conseil; selon le DIPAC, une telle démarche n'était pas nécessaire dans la mesure où ce recensement s'inscrivait dans le cadre de l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et était donc une dépense liée; de plus, la somme versée restait dans les limites de compétences financières du Conseil d'Etat. Pas entièrement convaincue, la sous-commission demandera l'avis de l'inspection des finances.*

– *Divers services du DIPAC se sont posés des questions sur l'utilisation de ladite rubrique; ils auront à l'avenir une approche plus critique de la répartition comptable de leurs dépenses.*

2.2.5.11. Rénovation du CPMB

Lors de la discussion du budget 2005, la sous-commission s'était étonnée qu'un crédit d'étude de 200.000 francs soit demandé dans les limites de compétences du Conseil d'Etat, en vue de préparer une rénovation du CPMB appelée à coûter près de 19,5 millions de francs. Elle s'est dès lors rendue sur place de manière à examiner de plus près les divers aspects de ce projet.

L'architecte cantonal a mis en évidence le fait que ce bâtiment avait été construit il y a 35 ans, qu'il donnait de sérieux signes de vieillissement et qu'il n'était plus vraiment adapté à la pédagogie de notre temps; de plus, l'architecte cantonal jugeait souhaitable que l'environnement offert aux constructeurs d'aujourd'hui réponde aux exigences actuelles de leur profession. Enfin, le crédit

d'étude devait permettre d'aborder la rénovation dans sa globalité, tout en définissant des priorités et un éventuel échelonnement des travaux.

Questions des commissaires:

– *Y a-t-il beaucoup d'autres bâtiments de l'Etat nécessitant des rénovations d'une telle ampleur? Quelles sont les autres priorités?*

  Réponse: le patrimoine immobilier de l'Etat totalise une valeur ECAP de 970 millions de francs; chaque année, on devrait lui consacrer 1% de sa valeur pour l'entretien courant et 2% pour l'entretien lourd, soit près de 30 millions de francs; on est loin du compte; la Cité universitaire (que d'aucuns voudraient vendre!) et Perreux figurent aussi parmi les priorités.

– *Qu'a-t-on dépensé pour des réparations au CPMB ces dix dernières années?*

  Réponse: Près de 4 millions de francs en dix ans pour la réparation des toits plats de trois bâtiments (1995) et pour la rénovation du bâtiment administratif (2,7 millions en 2000). Quant au budget annuel d'entretien, il s'élève à 70.000-80.000 francs.

– *Quel est l'avenir des CFC enseignés à Colombier? De nouvelles filières sont-elles envisagées?*

  Réponse: Pas de nouvelles filières en vue, mais les CFC existants correspondent à une demande régulière; on compte au CPMB 770 apprentis CFC (25% proviennent d'autres cantons) + une centaine suivant seulement des cours pratiques; le canton du Jura prévoit toutefois de "rapatrier" ses apprentis du secteur "voies de communication". Notons que le centre accueille aussi de nombreux cours professionnels.

– *Le crédit estimé à 19,5 millions de francs porterait sur six bâtiments (cafétéria, halle de gymnastique, 3 ateliers, halle couverte); les réfections selon des techniques Minergie s'élèveraient à près de 7 millions de francs; quel est en l'occurrence le surcoût Minergie?*

  Réponse: 2 millions de francs sur l'ensemble du crédit.

– *Quel soutien financier peut-on attendre des milieux professionnels et de la Confédération?*

  Réponse: Les associations professionnelles cofinancent les équipements, mais pas les bâtiments. Quant à la Confédération, elle ne subventionne pas les rénovations (N.B. Seule exception éventuelle dans ce projet: fermeture de la halle des constructeurs en voie de communication).

Au cours de la visite des locaux, la sous-commission a pu constater que l'atelier 3 (maçons, mécaniciens, conducteurs de camions) posait le plus de problèmes (budget global de rénovation: 5,8 millions de francs); la transformation de la halle des constructeurs en voie de communication de simple couvert en halle fermée s'impose également pour des raisons notamment techniques; d'autres aménagements sectoriels sont nécessaires. L'adoption d'un crédit de l'ordre de 8 à 9 millions de francs, réparti sur 3-4 ans, devrait permettre de parer au plus pressé sans faire du rafistolage; s'agissant d'une rénovation et non d'une nouvelle construction, l'application des normes Minergie devrait être plus souple. Au vu de la précision des analyses déjà effectuées par les architectes de l'intendance des bâtiments, la sous-commission n'est pas plus convaincue aujourd'hui qu'hier de la nécessité d'un crédit d'étude de 200.000 francs; le service en question devrait être à même de déterminer les priorités sans recourir à trois experts externes.

3. CONCLUSIONS

3.1. Généralités

C'est avec une grande déception et un sentiment de dépit que la commission prend acte et accepte les comptes de l'exercice 2004, tels qu'ils sont présentés.

Ce résultat, obtenu dans une conjoncture en reprise mais toujours difficile, démontre que nos finances souffrent d'un mal provenant essentiellement des structures, des prestations ou du niveau des prestations servies à notre population, structures et prestations rarement mises en relation avec leur financement.

La commission salue le consensus trouvé lors de la mise en place de mécanismes de maîtrises des finances. Bien qu'introduits tardivement, elle est persuadée que ces mécanismes seront un des éléments qui permettront d'assainir la situation financière de notre canton.

Mais de nouveaux outils de pilotage financiers, ainsi que des restructurations et réformes en profondeur seront nécessaires afin d'accompagner ce processus, faute de quoi notre canton se retrouvera dans l'impossibilité de faire face aux prochains grands défis qui se présenteront à lui.

Des choix douloureux devront également être faits. Mais il faudra savoir se séparer de certains acquis afin de pouvoir en conserver voire en octroyer d'autres. C'est dans cet esprit constructif et d'avenir que nous concluons ce rapport.

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

3.2. Vote et recommandation

Le décret portant approbation des comptes et de la gestion pour l'exercice 2004 est adopté par 11 voix et 3 abstentions.

La commission recommande donc au Grand Conseil d'approuver ledit décret et de donner décharge au Conseil d'Etat.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents.

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

Neuchâtel, le 8 mars 2004

Au nom de la commission
de gestion et des finances:

Le président,
J. OESCH

Le rapporteur,
O. HAUSSENER

Décret
portant approbation des comptes et de la gestion pour l'exercice 2004

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 9 février 2005, et de la commission de gestion et des finances,

décrète:

Article premier Sont approuvés avec décharge au Conseil d'Etat, les comptes de l'exercice 2004, à savoir:

Compte de fonctionnement	*Fr.*	*Fr.*
Total des charges	1.665.595.366,08	
Total des revenus		1.566.267.611,81
Excédent de charges		99.327.754,27

Compte des investissements		
Total des dépenses	214.346.968,27	
Total des recettes		136.419.786,42
Investissements nets		77.927.181,85

Financement		
Investissements nets	77.927.181,85	
Amortissements à charge du compte de fonctionnement		78.126.503,36
Solde reporté à l'actif du bilan		– 199.321,51

Compte de variations de la fortune ou du découvert et bilan

au 31 décembre 2004, tels qu'ils figurent à la suite des comptes budgétaires de l'exercice 2004.

Art. 2 La gestion du Conseil d'Etat, durant l'exercice 2004, est approuvée.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
Le président, *Les secrétaires,*

TABLE DES MATIERES

Pages

1. COMPTES 2

1.1. Partie générale 2

1.1.1. Considérations générales 2
1.1.2. Compte de fonctionnement 3
1.1.3. Compte des investissements 3
1.1.4. Financement – intérêts passifs – dette 3
1.1.5. Personnel 4
1.1.6. Appréciation de la commission 4

1.2. Examen de détail 5

1.2.1. Autorités 5
1.2.2. Département de la justice, de la santé et de la sécurité 5
1.2.3. Département des finances et des affaires sociales 10
1.2.4. Département de la gestion du territoire 17
1.2.5. Département de l'économie publique 18
1.2.6. Département de l'instruction publique et des affaires culturelles 22

2. GESTION 27

2.1. Partie générale 27

2.2. Examen par département 27

2.2.1. Département de la justice, de la santé et de la sécurité 27
2.2.2. Département des finances et des affaires sociales 28
2.2.3. Département de la gestion du territoire 30
2.2.4. Département de l'économie publique 31
2.2.5. Département de l'instruction publique et des affaires culturelles 33

3. CONCLUSIONS 43

3.1. Généralités 43
3.2. Vote et recommandation 44

Décret portant approbation des comptes et de la gestion pour l'exercice 2004 45