Rapport de la commission de gestion et des finances
chargée de l'examen
du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2006

(Du 8 novembre 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 du budget pour l'exercice 2006. La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante:

Composition du bureau (exercices 2006-2007)

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

Sous-commissions

1. *Département de la justice, de la sécurité et des finances – Autorités:*

   M. Pierre Bonhôte, président, MM. Olivier Haussener et Jean-Bernard Wälti

2. *Département de la santé et des affaires sociales:*

   M. Patrick Erard, président, Mme Monika Maire-Hefti et M. Hugues Bertrand Chantraine

3. *Département de la gestion du territoire:*

   M. Rolf Graber, président, MM. Martial Debély et Francis Staehli

4. *Département de l'économie:*

   M. Philippe Haeberli, président, Mme Diane Reinhard et M. Jean-Charles Legrix

5. *Département de l'éducation, de la culture et des sports:*

   M. Claude Borel, président, MM. Jean-Nathanaël Karakash et Jean-Claude Baudoin

Fonctionnement et organisation de la commission

Dans le cadre de la procédure budgétaire, la commission de gestion et des finances (CGF) a mené une réflexion quant à son fonctionnement ainsi qu'à celui de ses sous-commissions.

En effet, il est apparu nécessaire d'harmoniser les moyens mis à disposition des commissaires par les départements, ainsi que redéfinir les tâches et missions des sous-commissions, tant dans le contrôle général des départements que dans celui de la gestion de certains projets. De plus, il était souhaité uniformiser les informations et redéfinir le secret de fonction lié à des informations sensibles obtenues dans le cadre de la commission plénière ou des sous-commissions. Des propositions ont été faites et feront l'objet d'une modification de la réglementation en vigueur.

Pour l'examen du budget 2006, ainsi que pour l'adoption du présent rapport, après le travail préparatoire des sous-commissions, la commission s'est réunie les 29 juin (information générale), 26 août (présentation de l'évaluation des comptes 2005 et des mesures décidées par le Conseil d'Etat), 26 septembre (information pour la présentation du budget 2006 et des principales mesures d'économie), 20 octobre (mesures d'assainissement), 24 octobre (examen de détail du budget), 4 novembre (examen de détail du budget) et 8 novembre 2005 (conclusions et votes finaux sur les rapports).

Dans le cadre de ses travaux, la commission a eu à sa disposition les documents suivants:

– présentation de l'évaluation des comptes 2005 et des mesures décidées par le Conseil d'Etat du 24 août 2005;
– projet de budget détaillé de l'Etat pour l'exercice 2006;
– remarques concernant le budget de fonctionnement 2006;
– rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du 21 septembre 2005, à l'appui du budget 2006;
– rapports des cinq sous-commissions de la CGF
– rapport 05.041 du Conseil d'Etat, à l'appui de neuf projets de lois destinés à améliorer la situation financière de l'Etat;
– tableau comparatif des salaires des différentes fonctions entre les cantons romands;
– note du Département de la santé et des affaires sociales (DSAS) concernant le calcul de l'aide matérielle avec les mesures d'amélioration;
– tableau de l'évaluation de l'effet des mesures d'amélioration sur les communes selon les principaux postes budgétaires;
– note spécifique du Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) concernant le personnel et les effectifs de la police cantonale, ainsi que sur les coûts généraux du traitement de l'informatique dans le canton.

1. PROCEDURE ET OBJECTIFS BUDGETAIRES

Dans sa séance du 29 juin 2005, le Conseil d'Etat a informé la CGF de la procédure et des objectifs budgétaires qu'il s'était fixés.

Le Conseil d'Etat n'imagine pas pouvoir atteindre les objectifs fixés sans une excellente collaboration avec le Grand Conseil et la CGF. Cette collaboration implique un véritable partenariat, qui n'a de chance d'exister que s'il y a de la transparence et il entend privilégier ces deux axes, d'abord dans ses relations avec la CGF, puis avec le Grand Conseil. Si l'on veut assainir les finances, il faut peut-être aussi changer de paradigmes dans la façon dont on envisage la collaboration entre les deux autorités et dans cette optique, il tiendra la CGF régulièrement informée de l'évolution de l'analyse faite par le Conseil d'Etat.

L'élaboration du budget 2006 a commencé ce printemps, avant les élections cantonales, quand le Conseil d'Etat sortant, lors de sa séance du 6 avril 2005, a fixé les objectifs qui devraient être respectés dans l'élaboration de ce budget. Il est rappelé que pour le budget 2006, le Conseil d'Etat a d'abord arrêté ses objectifs en partant du principe que les instruments de maîtrise des dépenses seraient acceptés, ce qui est le cas. Compte tenu de ces éléments-là, les principaux objectifs sont les suivants:

1. L'excédent de charges ne doit pas dépasser 47 millions de francs
2. Les investissements nets ne doivent pas être supérieurs à 63 millions de francs
3. L'insuffisance de financement ne doit pas dépasser 33 millions de francs
4. Un gel du personnel de l'administration et d'exploitation
5. L'attribution d'une enveloppe financière de 87 millions de francs à l'Université.

Pour atteindre ces objectifs, le Conseil d'Etat sortant a fixé des enveloppes à chacun des départements, qui ont été invités à faire leurs propositions. Les premières propositions ont été débattues par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 13 juin 2005 et, à cette occasion, il a été constaté que le résultat cumulé des propositions de chacun des départements était très éloigné des objectifs du budget 2006.

Ainsi, s'agissant de l'excédent de charges, le retour des départements le fixait à 143,6 millions de francs. Toutefois, selon l'évolution des produits pétroliers –, qui joue un rôle dans la composition de l'indice – on pourrait imaginer que l'indice des prix à la consommation (IPC) arrive au niveau où, selon la loi, on devrait envisager la correction de la progression à froid. Dans cette perspective, qui est celle que le Conseil d'Etat a retenue, l'excédent de charges serait alors de 168 millions de francs. S'agissant des investissements nets, la consultation les amène à 134 millions de francs. Les investissements nets déjà décidés aujourd'hui s'élèvent à 75 millions de francs, soit plus que l'objectif de 63 millions arrêté par le Conseil d'Etat. Cela signifiait qu'il paraissait difficile d'envisager de nouveaux investissements pour l'année 2006 sans renoncer aux investissements déjà décidés.

Malgré cela, il faudra renoncer à des investissements déjà décidés, voire les étaler dans le temps. Tous ces écarts ont évidemment des incidences sur l'insuffisance de financement, qui oscillait, selon la correction ou non de la progression à froid, entre 197 millions ou 222 millions de francs.

Lorsqu'il a eu connaissance de ces premières évaluations, le Conseil d'Etat a décidé de s'en tenir aux objectifs initiaux du 6 avril et de les atteindre sans recourir aux nouvelles majorités qualifiées, c'est-à-dire sans recettes supplémentaires supérieures à 5 millions de francs.

Les propositions ont été renvoyées devant chacun des départements et le DJSF a eu une réunion avec chacun des chefs des autres départements pour voir de quelle manière l'on pouvait trouver les 100 millions de francs qui pénalisaient le budget par rapport aux objectifs initiaux. Les courses ont été maigres, puisque après cette première discussion de département à département, les économies recueillies étaient de l'ordre de 11 millions de francs, mais en tenant compte d'une économie de 3 millions au DJSF, qui représenterait une non-attribution au fonds d'aide aux communes. Le DJSF a pris connaissance de ces résultats, ainsi que des perspectives qui devaient désormais être faites pour le budget, à la fois dans des mesures spécifiques plus importantes que celles préconisées par les départements lors de la première ronde de discussions et dans des mesures transversales concernant en particulier les mesures salariales et les subventions.

Les mesures salariales prévues étaient les suivantes:

1. Augmentation réelle des salaires de 1%. C'est une augmentation qui avait été négociée avec le personnel et à laquelle il avait été renoncé. Cette renonciation avait été votée au Grand Conseil. La question se posait maintenant de savoir si l'on propose ou non une nouvelle fois de reporter cette augmentation, qui avait fait l'objet d'un accord entre le Conseil d'Etat et les associations de personnel. Cette augmentation représente une dépense, respectivement une économie, de 5,2 millions de francs.
2. Indexation des salaires. Faut-il y renoncer en 2006 et renoncer à mettre les salaires au niveau de l'indexation, qui n'a pas été compensée en 2004, ni en 2005, puisqu'il y avait eu une indexation limitée? Cette renonciation représente un montant de 14,2 millions de francs.
3. Augmentations individuelles de salaire pour 2006, qui sont de la compétence du Conseil d'Etat. Si l'on y renonçait, cela concernerait un montant de 3,6 millions de francs.

Ces trois mesures cumulées permettraient d'atteindre un montant d'économie total d'environ 23 millions de francs, mais cela signifie qu'il faudrait absolument ne rien proposer à la fonction publique en matière d'indexation, d'augmentations individuelles et en matière de respect des engagements qu'avait pris le Conseil d'Etat à l'égard de la fonction publique.

Le Conseil d'Etat a également examiné des possibilités de réduction de subventions. On ne peut toutefois pas envisager la réduction de toutes les subventions, notamment lorsqu'il s'agit de subventions versées à la Confédération en raison d'obligations qu'elle impose (contributions AVS-AI, financement de mesures contre le chômage) et de subventions versées à d'autres cantons et découlant de concordats ou d'accords passés avec eux (DEWS, hospitalisations hors canton).

Il y a aussi des subventions importantes dans le domaine de la santé et du social, qui seront à verser en 2007 ou en 2006 sur la base des engagements pris avant le 1er janvier 2006, et pour ces dépenses-là, la marge de manœuvre existe, mais elle est extrêmement limitée. Il est également difficile d'envisager de réduire des subventions quand parallèlement, en raison de ce que l'on verse, on reçoit plus (subsides en matière d'assurance-maladie), puisque quand le canton consacre 1 franc au subside, il en reçoit 4 de la part de la Confédération.

Après avoir exclu l'ensemble de ces subventions, le Conseil d'Etat s'est penché sur les aides financières versées aux institutions privées de l'action sociale ou du programme de réinsertion, à l'aide au logement, au fonds des routes communales, à l'encouragement des énergies

renouvelables, aux institutions et associations de lutte contre le chômage, à la promotion de l'économie, au soutien à l'agriculture, aux subventions accordées par l'Université, au sport et aux bibliothèques.

Dans le budget 2005, ces aides financières totalisent un montant de 35 millions de francs. Dès lors, si l'on imagine une baisse de subventions de 5%, cela représenterait 2 millions de francs et 4 millions avec une baisse de 10%. Toutefois, si l'on tient compte de variations possibles dans les diminutions de subventions pour ces aides financières, avec une modélisation selon le type de destinataire, on arriverait, pour une diminution de 10%, uniquement à un montant estimé entre 2 et 3 millions de francs.

Il restait donc 67 millions de francs à trouver pour atteindre les objectifs fixés pour le budget 2006. Le problème majeur est que ce n'est pas en cumulant les "tranches de salami d'économies de dépenses" que l'on allait véritablement résoudre les problèmes structurels que rencontre le canton, mais bien par une réforme de ses structures.

Pour le budget 2006, le Conseil d'Etat doit tenter de réussir un exercice assez pénible, à savoir tenir les objectifs et, parallèlement, faire comprendre à la population qu'il engage des réformes structurelles qui devraient durablement permettre l'assainissement, sans devoir recourir à des solutions comme celles évoquées ci-devant à titre d'exemples. Une autre volonté du Conseil d'Etat est de rechercher sans aucun tabou dans tous les domaines possibles des économies et il entend présenter à la CGF, et vraisemblablement aussi au Grand Conseil, toutes les recherches qu'il aura faites, en indiquant ensuite quelle est la solution qu'il recommande.

Jusqu'à présent, l'habitude était de demander un compte intermédiaire sur l'exercice en cours au 31 août. Dorénavant, il a été demandé que l'on établisse également un compte intermédiaire au 31 mai, de manière à avoir une lisibilité constante de l'évolution des comptes. Pour l'instant, les données ainsi obtenues suscitent l'inquiétude, en particulier quant à l'évaluation qui avait été faite des recettes. Les choses doivent encore être affinées, mais il ne serait pas surprenant que les comptes 2005 présentent une aggravation sensible, voire substantielle, par rapport à ce qui avait été imaginé au moment de l'élaboration du budget.

2. CONSIDERATIONS GENERALES

En préambule, la commission de gestion et des finances tient à remercier le Conseil d'Etat, les départements et l'administration pour leur disponibilité, le volume et la qualité du travail réalisé, ainsi que pour l'ensemble des documents, informations et études complémentaires qui ont été mis à sa disposition dans des délais parfois extrêmement courts.

L'élaboration du budget 2006 a été un exercice difficile, qui a nécessité un engagement important de tous. Grâce à ce travail, la commission a pu mener ses travaux dans de bonnes conditions.

Le budget 2006 peut être considéré comme un exercice d'urgence dans un contexte économique toujours morose. Après une courte phase de reprise, la croissance économique a marqué le pas. La demande intérieure a également faibli et l'envolée du pétrole constitue un facteur négatif pour notre économie.

La prudence des entreprises sur la marche des affaires des prochains mois ne devrait guère améliorer le marché de l'emploi, le taux de chômage en août 2005 était identique à ceux d'août 2004 et 2003, soit 4,3%.

Le contexte financier, par la clôture des comptes 2004 et l'évaluation intermédiaire des comptes 2005, a révélé une grave détérioration des finances de l'Etat. Ce déséquilibre est essentiellement de nature structurelle. La stagnation des recettes fiscales, tant des personnes physiques que morales, péjore encore plus ce résultat.

La grande nouveauté par rapport aux budgets précédents provient de la mise en place des mécanismes de maîtrise des finances adoptés par le Grand Conseil en février dernier. Le frein à l'endettement fixe une limite tant à l'excédent de charges du budget de fonctionnement qu'au montant des investissements nets. Les dispositions transitoires n'autorisent pas un excédent de charges supérieur à 3% des revenus hors subventions et imputations internes, ni un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 60%.

L'incidence des versements de la Banque nationale suisse (BNS) fait également partie intégrante du budget 2006, tout comme la modification de l'indice de capacité financière dans le cadre de la péréquation financière intercantonale qui fera passer le canton de Neuchâtel comme canton à capacité financière moyenne. Ces deux paramètres grèveront notre budget de 15,4 millions de francs.

Tout comme lors du budget 2005, le Conseil d'Etat a admis ne pas pouvoir atteindre ses objectifs budgétaires 2006 sans un train de mesures. C'est pourquoi, outre des mesures relevant de sa compétence pour un montant de 17,2 millions de francs et un prélèvement annuel à la réserve de l'or de la BNS de 35 millions de francs pour les années 2006 et 2007, il propose un train de neuf mesures visant à améliorer la situation financière de l'Etat, pour un montant de 54,5 millions de francs. Au total, ce train de mesures représente 71,7 millions de francs.

En plus de ces mesures, le Conseil d'Etat a suspendu deux projets importants d'investissement: celui du site de Cernier et celui du tunnel de Serrières.

Les mesures proposées doivent permettre un partage équitable de l'effort entre la fonction publique, les bénéficiaires de prestations publiques et les contribuables, mais également entre les différents domaines de tâches de l'Etat.

Nous vous prions de bien vouloir vous référer aux remarques formulées sous chapitre I "Introduction et contexte général" du rapport de la commission de gestion et des finances 05.041 "Amélioration de la situation financière de l'Etat", qui gardent toute leur valeur pour le présent rapport.

2.1. Budget de fonctionnement

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

		Fr.	*Fr.*
– total des revenus			1.710.657.200.–
– total des charges:			
– dépenses	1.657.448.300.–		
– amortissements	97.666.400.–	1.755.114.700.–	
– excédent de charges			44.457.500.–

Les charges brutes subissent une hausse de 2,4% par rapport au budget 2005 (+ 5,4% par rapport aux comptes 2004). Parallèlement, les revenus bruts augmentent de 2,7% (+ 9,2%).

Ce résultat représente une légère amélioration de 4.284.200 francs relative au budget 2005 et de 54,87 millions de francs par rapport aux comptes 2004.

Avec 44,5 millions de francs, l'excédent de charges atteint 2,8% des revenus déterminants et répond à la limite du frein à l'endettement. Il tient compte de toutes les mesures d'amélioration proposées.

2.2. Budget des investissements

Le budget des investissements nets prévus se monte à 66,2 millions de francs et sont autofinancés à raison de 60,8% (34,4% au budget 2005).

Ce degré d'autofinancement s'inscrit dans les limites du frein à l'endettement autorisant un volume d'investissements nets de 67,1 millions maximum.

Pour obtenir ce résultat, le Conseil d'Etat a décider de reporter des investissements déjà votés, tels que le site de Cernier ou le tunnel de Serrières. Par contre, les travaux UplanS destinés à assainir le réseau routier entre La Neuveville et Saint-Blaise sont prévus. Ceux-ci sont financés à raison de près de 90% par la Confédération.

2.3. Financement

Il est prévu des amortissements du patrimoine financier de 12,93 millions de francs et de 84,73 millions de francs pour le patrimoine administratif. Cela représente un montant total de 97,66 millions de francs, soit 8,7% supérieur aux amortissements du budget 2005.

Les mouvements avec les financements spéciaux voient une attribution de 699.000 francs et peuvent être considérés comme stables.

Le compte administratif laisse apparaître une amélioration de l'insuffisance de financement qui passe de 73,91 millions de francs au budget 2005 à 71,88 millions au budget 2006. Ce sont près de 20 millions de francs d'amélioration en regard des comptes 2004.

2.4. Evolution de la dette et variation de la fortune

Avec les projections du bouclement des comptes de l'année 2005 et l'accroissement du découvert budgétisé pour 2006, la dette consolidée de l'Etat dépassera probablement 2000 millions de francs à la fin de l'exercice 2006. Une affectation de l'or de la BNS à la dette consolidée permettrait de diminuer sensiblement celle-ci et ainsi de dégager des moyens supplémentaires pour les exercices à venir.

2.5. Planification financière

Le Conseil d'Etat, d'ici à la session destinée au budget 2006, prévoit de soumettre la nouvelle planification financière 2006-2009.

Celle-ci définira les intentions du Conseil d'Etat quant aux orientations qu'il entend prendre dans le cadre de la restructuration de l'Etat.

Cette nouvelle planification financière sera certainement un élément important, voire déterminant pour certains quant à l'acceptation du budget 2006 et des mesures d'amélioration.

3. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION

3.1. Appréciation générale du budget

En préambule, la commission salue la détermination du Conseil d'Etat d'assainir les finances cantonales et sa volonté de présenter un budget 2006 répondant aux mécanismes financiers nouvellement introduits, ceci malgré que certains efforts ou mesures d'amélioration proposées ne correspondent pas toujours à la vision ou conviction des commissaires.

Le budget 2006 n'a pas soulevé un grand enthousiasme au sein de la commission. Si personne n'était vraiment satisfait, ce n'était pas pour les mêmes raisons.

En effet, pour certains commissaires, les moyens utilisés afin de répondre aux freins aux dépenses ne sont pas de réelles économies. Cela s'apparente bien plus à de simples reports de charges, ou encore à un impôt supplémentaire. Le prélèvement à la réserve de l'or de la BNS n'est pas du goût de tout le monde, cela semble être une solution de facilité. De plus, l'absence de vraies mesures d'améliorations structurelles provoque chez ces commissaires un sentiment de déjà vu. La durée des mesures d'amélioration allant jusqu'à deux ans n'a également pas rencontré leur l'approbation.

Alors que pour d'autres, l'effort demandé à la fonction publique, ainsi que les diminutions de subventions dans l'aide sociale ou la culture sont trop importants. Seul un équilibre des sacrifices et la correction de certains postes seraient susceptibles de les faire accepter ce budget avec les mesures qui l'accompagnent. On ne peut en effet pas prétendre qu'il y ait égalité des sacrifices si par exemple, pour les fonctionnaires, l'effort de solidarité demandé est de quelques pour-cents, alors qu'il est quasiment de 10% pour les personnes qui sont à l'assistance sociale. En plus, il y a des menaces que la TVA soit unifiée à 5%, ce qui va renchérir le prix des produits de première nécessité pour ces personnes. Ce point devra donc être renégocié, de manière à obtenir des propositions qui soient les meilleures possibles.

Ces commissaires regrettent naturellement que l'on aboutisse à un déficit de cette ampleur. Ils sont quelque peu catastrophés à la lecture des chiffres avant la prise en compte de l'or de la BNS, car ces prochaines années, cela ne rendra pas l'établissement des futurs budgets plus facile.

Les nouvelles contraintes qui sont tombées sur le Conseil d'Etat ces dernières années (nouveau classement dans la péréquation intercantonale, recettes fiscales nettement inférieures aux prévisions) doivent évidemment être prises en compte dans l'analyse de ce résultat budgétaire. Ils ont une grande compréhension vis-à-vis du Conseil d'Etat qui n'a pas encore fait des propositions structurelles dans des délais aussi courts, estimant qu'il vaut mieux que ces propositions structurelles soient bien étudiées et préparées plutôt que bâclées.

Des commissaires souhaiteraient vraiment avoir une analyse au niveau de l'évolution des personnes morales. Il s'agit en effet de savoir si c'est la marche des entreprises qui explique cette chute ou si c'est plus fortement lié qu'on ne le pensait au départ à la réduction du taux que certains ont acceptée récemment.

Certains commissaires observent que la seule mesure structurelle d'envergure qui a été prise porte sur le Conservatoire neuchâtelois, mais que c'est finalement au détour d'une mesure incidente et non avec une analyse globale. Ils souhaiteraient donc que le problème soit étudié de manière plus large. Cela pourra dès lors faire l'objet d'un amendement et d'un postulat.

Au vu des divergences sur certains points, la présentation rapide par le Conseil d'Etat de mesures d'assainissement et de restructuration serait à même de décider certains commissaires à voter le budget 2006. Car certains commissaires tiennent à faire savoir à la CGF que la droite pourrait entrer en matière sur un certain nombre de propositions, mais pour autant que leur durée de vie soit limitée à l'année 2006.

La droite comprend en effet fort bien que ce budget 2006 est un budget d'urgence, mais elle sera disposée à "jouer les pompiers" seulement pour une année, pas au-delà. Elle attend avec beaucoup d'impatience les mesures structurelles qui seront proposées par le Conseil d'Etat. Aujourd'hui, la droite ne peut sans autre soutenir la mesure consistant à aller chercher des recettes supplémentaires par la fortune.

En considérant que toutes les parties du canton doivent faire un effort pour équilibrer le budget 2006 uniquement, il pourrait sembler moins injuste d'aller chercher 12 millions de francs de recettes fiscales auprès de ceux qui déclarent un revenu supérieur à la moyenne, par exemple à partir de 200.000 francs, qu'auprès de ceux qui ont économisé toute leur vie et fait travailler l'argent dans le canton.

Il en va de même avec la manière d'affecter l'or de la BNS; sans avoir quelques garanties sur la procédure limitée à une année, il ne sera pas possible à certains de soutenir ce projet.

Si le Conseil d'Etat n'est également pas satisfait du budget 2006, il estime néanmoins que si l'on ne dispose pas de budget pour 2006, on sera condamné à l'immobilisme et l'on ne pourra pas conduire les réformes dont le canton a besoin.

Il a été demandé au service financier d'examiner quels avaient été les efforts budgétaires faits par le Conseil d'Etat pour 2006. Il en ressort que l'effort budgétaire complet que présente le Conseil d'Etat, entre le retour des premières évaluations et les montants qui figurent aujourd'hui dans le rapport, est de 140 millions de francs. C'est l'effort le plus important jamais fait depuis onze ans. Les mesures législatives et réglementaires représentent des économies supérieures à 70 millions de francs et l'ensemble de ces mesures totalise également une somme qui n'a jamais été présentée ces onze dernières années. Cela montre bien la volonté du Conseil d'Etat d'atteindre les objectifs qui lui ont été assignés par la population, mais aussi sa volonté de répondre aux promesses faites par l'ensemble des partis politiques à l'occasion des dernières élections cantonales.

Il est vrai que cette maîtrise et cet assainissement des finances cantonales nécessitent des mesures de nature structurelle. Il est quand même difficile, pour le Conseil d'Etat, d'admettre qu'il n'a rien proposé de structurel, puisqu'il a pris et prend encore des décisions ayant des effets structurels (renonciation à participer au programme de dépistage du cancer du sein, renonciation à la filière professionnelle HES musique, suspension des investissements votés pour le Mycorama).

Le Conseil d'Etat prend note que la minorité du Grand Conseil serait prête à entrer en matière si l'ensemble des mesures avait une durée de vie limitée à 2006. Le Conseil d'Etat continue de penser que les mesures doivent porter sur deux années, mais ce point de vue pourrait être reconsidéré si un accord commun est trouvé pour le budget 2006. Le Conseil d'Etat est prêt à faire des efforts pour aller à la rencontre de celles et ceux qui ne peuvent pas partager toutes les propositions qui sont faites.

Le Conseil d'Etat explique qu'il n'était pas non plus enthousiaste à l'idée de devoir utiliser une partie de l'or pour équilibrer les budgets des années 2006 et 2007. Pour 2007, le premier objectif

du Conseil d'Etat était d'ailleurs de ne pas utiliser l'or. Toutefois, au vu des efforts importants et du résultat insatisfaisant qui ne respectait pas les limites des freins, il s'est résolu à utiliser une partie de l'or. A noter que le Conseil d'Etat aurait aussi pu choisir de demander au Grand Conseil de repousser d'une année l'introduction des freins aux dépenses. Le gouvernement a néanmoins décidé de respecter la volonté populaire, puisque les mécanismes de maîtrise des finances ont été plébiscités par plus de 85% du corps électoral.

Malgré ces divergences, il existe tout de même chez certains commissaires une volonté de trouver des solutions afin de pouvoir accepter ce budget, alors que pour d'autres, le fait de ne pas en disposer au début de l'année 2006 ne leur poserait pas un immense problème.

3.2 Propositions formulées par la commission

Afin de débloquer la situation en ce qui concerne le prélèvement à la réserve de l'or de la BNS, une proposition a été faite. Celle-ci viserait à modifier la loi du frein à l'endettement, par un article qui stipule que l'on pourrait déroger aux dispositions transitoires, en partant par exemple à 5, 4, 3, 2% plutôt qu'à 3, 2 comme maintenant. Le Conseil d'Etat, tout comme certains commissaires, estime qu'il ne serait pas judicieux de différer ou de modifier l'introduction des mécanismes financiers acceptés très largement par le peuple neuchâtelois. Par contre, la proposition de limiter l'ensemble des mesures d'amélioration, ainsi que le prélèvement de 35 millions de francs à la réserve de l'or de la BNS, pour le seul exercice 2006 dégage une majorité favorable dans la commission.

Lors d'une séance informelle, entre certains membres de tous les groupes politiques représentés en commission, deux points ont encore été évoqués sur lesquels la commission semblait dégager une position assez générale en terme de mesures d'économies supplémentaires à celles proposées par le Conseil d'Etat. Ces deux points, qui méritent encore d'être étudiés, sont:

– l'engagement des aspirants à la police cantonale;
– les logiciels dans les établissements spécialisés (SIDIS), ainsi qu'une réduction globale des coûts de l'informatique cantonale.

Les économies dégagées dans ces secteurs permettraient à certains groupes politiques de proposer des amendements en plénum afin de diminuer les effets des mesures d'amélioration dans les secteurs des prestations complémentaires, de l'aide à la création dans le domaine de la culture et des montants alloués à l'entretien des routes.

Le Conseil d'Etat travaille actuellement à analyser

Afin que la CGF puisse étudier la proposition d'une participation extraordinaire sur les revenus importants, il est demandé au Conseil d'Etat de fournir des chiffres montrant quel serait le nombre de contribuables touchés et comment la mesure devrait être appliquée pour parvenir aux 12 millions de francs de recettes fiscales. Un mixte des deux n'est pas à écarter.

Le Conseil d'Etat a répondu aux demandes de la commission par la remise de deux études portant sur une variante de la proposition initiale d'une participation extraordinaire sur les fortunes importantes en modifiant les seuils, ainsi que sur une variante de participation extraordinaire sur les revenus importants.

La CGF a également discuté des différentes mesures proposées par le Conseil d'Etat. Ce qui se dégage de la discussion, c'est qu'il y a peut-être un accord général possible en ce qui concerne les mesures de la compétence du Grand Conseil, pour autant qu'elles soient limitées dans le temps à une année. Il n'y a toutefois pas eu d'engagement définitif.

Certains membres de la commission estiment en outre nécessaire que les mesures soient liées les unes aux autres. Cela n'est peut-être pas possible au plan juridique, mais il paraît par contre envisageable de les lier au plan politique, avec l'accord du Conseil d'Etat, pour fixer une date d'entrée en vigueur qui soit de la compétence du Conseil d'Etat, avec l'engagement que ce dernier n'applique pas les mesures si toutes ne sont pas acceptées.

Certains commissaires ne pouvant s'engager sur le budget 2006 en raison du manque ou de l'absence de mesures structurelles, le Conseil d'Etat fait la proposition de faire figurer le programme de législature à l'ordre du jour de la session du Grand Conseil de décembre 2006, avant l'examen du budget 2006.

4. EXAMEN DE DETAIL

4.1 Discussion générale

4.1.1 Département de la justice, de la sécurité et des finances

Police cantonale

Des commissaires s'interrogent sur les effectifs de la police cantonale. En effet, la multiplicité des contrôles routiers provoque un sentiment de répression dans la population. Pour certains, cet acharnement vis-à-vis des utilisateurs de la route crée une inégalité de traitement par rapport à d'autres domaines où l'Etat doit également jouer le rôle de contrôleur (poursuites et faillites, aide sociale, marché du travail).

Un tableau comparatif des effectifs de la police est brièvement commenté. S'agissant de ces effectifs, la réponse fournie par le Conseil d'Etat montre que le nombre de policiers par habitant dans notre canton est le même que celui du canton de Genève. Les tâches incombant à la police genevoise (sécurité, ambassades, manifestations diverses, rencontres de chefs d'Etat, etc.) ne sont toutefois pas les mêmes que celles que doit remplir la police neuchâteloise. Il convient donc de se poser sérieusement des questions sur les raisons de ces effectifs neuchâtelois largement supérieurs, que l'on peut expliquer par Expo.02, mais qui finalement n'ont jamais dégonflés, comme ils auraient probablement dû le faire à la fin de l'Expo.

Service du traitement de l'information (STIN)

Des commissaires estiment que l'informatique coûte cher, trop cher dans notre canton. Ils sont d'avis que lorsque les temps sont difficiles, il n'est pas nécessaire d'être le meilleur canton de Suisse et de faire partie de tous les grands projets. On devrait également mettre un certain frein aux dépenses informatiques et il n'est pas nécessaire d'équiper tous les postes de travail avec du matériel informatique de pointe, y compris les postes qui ne sont pas à temps complet. Ils sont d'avis qu'il faut aller de l'avant avec le guichet sécurisé unique, mais qu'il faut freiner s'agissant du renouvellement de certains équipements et du développement d'applications "maison".

Un commissaire pense qu'au niveau de la gestion, la problématique de l'informatique devrait effectivement être étudiée. Si l'on enlevait 1,5 million de francs au poste informatique de l'Etat, il ne serait pas étonné que l'on ne doive pas se priver de grand chose.

Le problème du STIN devra être repris soit dans le cadre de la sous-commission ou encore par la commission de l'informatique, ceci afin de freiner la vitesse et l'ampleur des développements.

4.1.2. Département de la santé et des affaires sociales

Aide sociale

Un commissaire fait remarquer que dans le rapport de la sous-commission, il est indiqué à de nombreuses reprises que les chiffres du budget 2005 avaient été sous-évalués. Il aimerait savoir si l'évaluation des chiffres 2006 est juste, ou si en 2007, on va de nouveau dire que ces chiffres ont été sous-évalués et quel instrument a été employé pour pouvoir dire que les charges 2006 sont cette fois-ci plus conformes à la réalité?

Le Conseil d'Etat explique que ces écarts ont constitué une source de préoccupation lors de l'élaboration du budget 2006. Les consignes données par le Conseil d'Etat à chacun de ses membres, et également aux services de l'administration, ont été d'avoir une prévision qui soit aussi proche que possible de la réalité, soit d'avoir une prévision financière plutôt que politique. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un budget et qu'il peut y avoir ensuite des écarts.

Les membres de la commission reçoivent en séance un document intitulé "Exemples de budgets d'aide sociale: comparaison des normes actuelles et des nouvelles normes".

Il ressort de ce document que les familles avec enfants et les familles monoparentales avec enfants sont la catégorie-cible qui est la moins touchée par les modifications dictées soit par les normes CSIAS, soit par les éléments de l'arrêté du Conseil d'Etat.

4.1.3. Département de la gestion du territoire

Les travaux de la sous-commission ont essentiellement porté sur les investissements et l'entretien des routes.

Les services de l'Etat estiment qu'il faudrait porter le montant pour l'entretien du réseau routier à 10 millions de francs par année. La question était de savoir si des travaux se feraient à Marin et à Serrières en matière d'investissements. Il a été proposé que si ces travaux étaient reportés, le montant qui n'est pas consacré à l'investissement soit transféré sur l'entretien des routes.

La discussion de la sous-commission a aussi porté sur le fait de savoir à quel point il y a une limite qui implique que si nous n'entretenons pas correctement notre réseau routier, on engagerait des frais supplémentaires pour des travaux plus importants à terme. C'est la question fondamentale sur laquelle la sous-commission s'est penchée.

La question de savoir s'il était possible de transférer des crédits qui ne seraient pas utilisés sur d'autres projets a également été traitée par la sous-commission, qui est d'avis que le projet le plus important en matière de circulation et de sécurité devrait concerner la traversée du Locle. Ce projet devrait être un investissement prioritaire et passer avant la 2e étape de l'évitement de La Chaux-de-Fonds.

En ce qui concerne les documents à disposition de la commission, la CGF n'est pas satisfaite des remarques du département figurant à l'appui du budget de fonctionnement. Ces remarques ne sont en effet pas assez nombreuses et complètes en regard des autres départements. A l'avenir, il serait judicieux que les services du département en fournissent plus.

4.1.4. Département de l'économie

Bureau du délégué aux étrangers

Un commissaire est d'avis que dans ce domaine, l'Etat en fait trop. Il demande si le Conseil d'Etat a déjà envisagé de transférer une partie de ces activités au privé. Il est répondu que ce service travaille en collaboration étroite avec la Confédération. Le moment n'est pas bien choisi pour diminuer fortement l'action du bureau du délégué aux étrangers, parce que la Confédération a mis en place tout un système pour mieux intégrer les étrangers en Suisse et pour éviter certains problèmes. Il faut remarquer qu'à ce niveau, on a moins de problèmes dans le canton de Neuchâtel qu'ailleurs et que ce service a quand même fait un effort, puisque son budget a été réduit de 10% par rapport à ce qui était souhaité.

4.1.5. Département de l'éducation, de la culture et des sports

Conservatoires

Un postulat de la sous-commission de gestion et des finances du département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS), intitulé "Conservatoire neuchâtelois: HES, mais en réseau", est distribué en séance (annexe 1).

Le président de la sous-commission explique que le Conservatoire de musique était la principale mesure transversale qui était proposée, mais que c'était une mesure un peu ponctuelle, puisque l'on coupait une augmentation de subvention cette année et que l'on renonçait aussi à des rentrées des autres cantons – paradoxalement, ces rentrées dépassaient la dépense ponctuelle supérieure –, alors que le problème est beaucoup plus global, puisqu'en renonçant à la reconnaissance HEM, on compromet, non pas cette année mais dans cinq ans, l'avenir de tout un secteur professionnel qui existe déjà et qui coûte 4,5 millions de francs par an.

La sous-commission du DECS a souhaité qu'il y ait une analyse plus globale et à plus long terme, et le président de la sous-commission vient de distribuer un projet de postulat, en précisant qu'il n'émane pas de la sous-commission du DECS, mais de la majorité de cette sous-commission. L'objectif est de fixer quelques principes pour l'avenir du Conservatoire professionnel et sa mise

en réseau. L'idée est de faire de véritables économies structurelles à moyen terme, en réduisant l'enveloppe budgétaire à 3 millions de francs, alors que c'était 4,5 millions, et en tenant compte également qu'il y aura, si l'on est reconnu HES, des recettes qui n'existent pas actuellement. En 2008, il est prévu qu'il y ait des subventions fédérales pour les conservatoires reconnus sur le plan HES, et il est évident que si nous sommes HES-SO, nous aurons aussi des contributions intercantonales attribuées par élève, c'est-à-dire 24.000 francs par année. On devrait donc être à des coûts de l'ordre de 2 millions de francs, mais cela dépendra de ce que la Confédération accordera au niveau de ses propres subventions.

Après de nombreuses et complètes explications de la part du Conseil d'Etat, le postulat est mis au vote.

Au vote, le postulat est accepté par 10 voix contre 4.

Service des affaires culturelles

Rubrique 36, Subventions accordées

S'agissant du volet de la création dans la culture, on peut indiquer qu'en 2005, sous la rubrique 36, Subventions accordées, on pouvait lire un montant de 4.733.500 francs. En y ajoutant le montant de 350.000 francs qui figure à la rubrique 36 du Fonds d'encouragement de la culture et des arts au titre des manifestations culturelles, on arrivait, pour l'année 2005, à un montant total de 5.083.000 francs pour les subventions. Sur ce montant, 913.000 francs étaient réservés pour la création. La proportion s'élevait pour l'année 2005 à 15%. Il s'agit de préciser que la création comprend d'une part le contrat de confiance qui lie l'Etat au TPR (à hauteur de 500.000 francs) et à la Compagnie du Passage (100.000 francs), ce qui donne un montant total de 600.000 francs, et d'autre part, la convention qui lie l'Etat à l'Opéra décentralisé et qui porte sur un montant de 100.000 francs. Le solde, soit 213.000 francs, se répartissait sur une trentaine de projets avec des soutiens qui allaient de 1000 à 35.000 francs.

Pour 2006, le montant à disposition pour des manifestations culturelles devrait s'élever à 4.630.700 francs. Sur ce montant, 764.300 francs devraient être affectés à la création, soit un pourcentage de 14%. Il faut cependant relever qu'en vertu des accords qui ont été signés au début de l'année 2005 lors du renouvellement des conventions, il a été prévu entre autres que le soutien accordé à l'Opéra décentralisé se porterait à 150.000 francs pour 2006. Il y a donc une augmentation de 50.000 francs. En respectant cette augmentation, bien qu'amputée de 10%, c'est un montant de 35.000 francs supplémentaire qu'il s'agit de prendre dans le budget des subventions qui, lui, a été diminué. Pour la Compagnie du Passage, une légère augmentation avait aussi été consentie pour l'année 2006 puisque le soutien devait passer de 100.000 francs à 120.000 francs. Là aussi, une réduction linéaire de 10% sera appliquée. Enfin, il convient de signaler que la subvention au TPR diminuera de 10% pour se chiffrer à 450.000 francs.

On peut dire que si le pourcentage dévolu à la création ne diminue pas d'une manière significative, il sera néanmoins nécessaire de renoncer à une grande quantité de projets ponctuels si l'Etat respecte, du moins en partie, les engagements pris vis-à-vis des trois institutions mentionnées précédemment. En effet, la somme dévolue au contrat de confiance devrait s'élever à 693.000 francs laissant un solde de 71.000 francs pour la création. Il y a donc effectivement une diminution, puisqu'il y a une augmentation d'un certain nombre de soutiens.

Service d'archéologie

S'agissant de l'archéologie, au niveau des effectifs 15,5 postes intégrés dorénavant dans le compte 301000, le Conseil d'Etat peut indiquer que toutes les charges, tant de personnel que de matériel et de prestations de tiers, liées aux fouilles archéologiques effectuées sur le tracé de l'autoroute A5 dépendent entièrement de l'obtention de crédits accordés par l'Office fédéral des routes. Ce financement se présente sous forme d'enveloppes qui englobent plusieurs années de fouille ou d'études. Cela signifie que le travail qu'il a été prévu d'achever devra impérativement l'être dans les quelques années qui viennent, parce que l'on doit respecter le crédit-cadre accordé par la Confédération et sans appui financier supplémentaire du canton.

Les postes nécessaires à la réalisation des travaux N5 n'ont jamais figuré au budget de l'Etat de Neuchâtel et n'ont été intégrés aux budget et comptes du canton qu'en janvier 2005. Depuis plus de vingt ans, le nombre de personnes engagées a connu de très importantes variations: leurs

engagements ont tout d'abord augmenté de manière importante et régulière au fur et à mesure de l'ouverture de nouveaux chantiers puis de l'étude des données de fouille recueillies.

Jusqu'à la fin de l'année 2004, les charges de personnel et de matériel étaient comptabilisées dans les comptes de bilan 110400 et 110450 (Neuchâtel – Saint-Blaise) et 110410 et 110460 (Frontière vaudoise – Areuse), puis remboursées par l'Office fédéral des routes sur ces mêmes comptes.

Les fouilles archéologiques sur le tracé neuchâtelois de la A5 sont remboursées par la Confédération à raison de 88%, le solde, soit 12% du montant global, étant financé par le canton. Donc la Confédération, d'une part, rembourse les salaires et les charges salariales et, d'autre part, subventionne depuis 1999 les frais généraux à hauteur de 22% des salaires bruts mensuels. Cela a présidé à la constitution d'une réserve destinée à poursuivre l'élaboration des données ces prochaines années et cela signifie également qu'une fois que les crédits autoroutiers seront épuisés, ce sera cette réserve qui sera utilisée pour payer les dernières personnes engagées. Les postes intégrés dans le compte 301000 ne seront donc pas à charge du budget cantonal.

4.2. Examen de détail

4.2.1. Autorités

Le chancelier d'Etat et la secrétaire générale de la chancellerie ont participé à l'examen, le 28 septembre 2005, du budget des Autorités par la sous-commission de gestion et des finances du Département de la justice, de la sécurité et des finances.

Les passages en italique reflètent l'opinion ou les questions de la sous-commission. Les autres relatent les informations et réponses reçues du chancelier, du chef du DJSF, ou des chefs de services.

Remarque générale

Les Autorités représentent 1% du budget de l'Etat; en charges brutes, leur budget est inférieur au budget de l'année précédente.

Budget de fonctionnement

Grand Conseil

Compte 300110, Jetons de présence

Un commissaire demande, pour une question de principe, quelle a été la réflexion qui a présidé au choix du taux de 10% de réduction des jetons de présence alors que l'on demande un sacrifice de 2,5% aux fonctionnaires.

Le Conseil d'Etat a pensé que le Grand Conseil aimerait montrer qu'il est solidaire de la situation générale et qu'il ferait sa part. Il y a une différence entre le salaire et les jetons de présence, puisqu'en général, les députés ont un emploi par ailleurs.

Conseil d'Etat

Compte 317610, Manifestations et réceptions

Une partie de la différence entre le budget 2005 et le budget 2006 provient d'un crédit spécial de 40.000 francs qui avait été voté pour la participation, comme invité d'honneur, de notre canton au Marché-concours de Saignelégier en 2005. Pour le reste, le Conseil d'Etat a décidé de diminuer par moitié le montant prévu pour les vins d'honneur.

Compte 365100, Aide au tiers monde

Un commissaire constate qu'une nouvelle fois, le montant alloué à ce compte est réduit. Il s'oppose à cette mesure, estimant que si une prestation doit être épargnée, c'est bien celle-là, car elle s'adresse à des personnes qui sont dans une situation bien pire que celle de notre canton.

Economat et matériel scolaire

Comptes 310610, Fourn. scolaires, ens. primaire, et 310620, fourn. scolaires, ens. secondaire

Un commissaire se demande si le Conseil d'Etat n'aurait pas pu différer ou supprimer l'introduction des nouveaux moyens pédagogiques.

Ce matériel est déjà édité et en stock, mais il apparaît au compte de fonctionnement lorsqu'il est distribué. Les montants ont été diminués par rapport aux demandes du DECS, ce qui signifie que la diffusion de ce matériel sera ralentie.

Rubrique 49, Imputations internes

La sous-commission est satisfaite de constater que l'on procède maintenant à des imputations internes, car cela accroît la transparence.

4.2.2. Département de la justice, de la sécurité et des finances

Généralités

La sous-commission s'est réunie le 28 septembre pour examiner le budget 2006 du DJSF, en présence du chef du département, du secrétaire général, du chef du service financier et du chef du service des contributions.

Les passages en italique reflètent l'opinion ou les questions de la sous-commission. Les autres relatent les informations et réponses reçues du chef du département ou de ses chefs de service.

Mesures d'économie proposées dans le cadre du budget 2006

Mesures salariales

Si le Conseil d'Etat n'avait pas voulu octroyer l'indexation aux titulaires de la fonction publique pour 2006, il aurait dû saisir le Grand Conseil d'une modification de la loi sur la statut de la fonction publique, prolongeant la suspension de cette indexation. Le Conseil d'Etat a considéré qu'il n'était pas opportun de revenir sur cette question au plan législatif et a donc accordé le renchérissement à partir du 1er janvier 2006, mais, parallèlement, il a pris des mesures salariales temporaires pour un total de 25,7 millions de francs.

L'évolution du processus budgétaire a été discutée avec les associations de personnel, mais les mesures salariales n'ont pas été négociées avec elles. Actuellement, les rencontres prévues avec les associations de personnel doivent intervenir à un moment où le budget est pratiquement terminé. Il est donc illusoire d'imaginer que l'on puisse encore mener une négociation dans ces circonstances. Le Conseil d'Etat entend faire évoluer la pratique afin de permettre une véritable négociation avec les associations de personnel.

Réduction des subventions

La décision de réduire de 5% les subventions pour les prestations sociales est extrêmement douloureuse, parce qu'elle touche les personnes qui ont le plus besoin d'aide. Le Conseil d'Etat a fixé l'objectif global, mais les modalités de mise en œuvre doivent être arrêtées par les départements compétents.

Les subventions à l'enseignement obligatoire seront réduites de 10%. Bien que le Grand Conseil ait par deux fois refusé des propositions dans ce sens, le Conseil d'Etat persiste, car il estime que des mesures d'économie doivent aussi être possibles dans ce domaine.

Participation extraordinaire des fortunes importantes du canton

Le Conseil d'Etat a renoncé à proposer une contribution de solidarité prélevée sur le bordereau d'impôt, comme cela s'était fait entre 1992 et 2000. Il a considéré que la situation des ménages ne s'était pas améliorée depuis 1992 mais avait stagné, voire s'était détériorée, en raison de l'évolution des primes d'assurance-maladie, qui ont augmenté d'environ 75% depuis 1996. Le Conseil d'Etat a par ailleurs tenu compte des votes négatifs sur le sujet intervenus dans d'autres cantons et dans des communes neuchâteloises.

Même si les personnes morales ont fait l'objet d'allègements fiscaux ces dernières années, le Conseil d'Etat a renoncé à les solliciter. D'une part, cela pourrait apparaître contradictoire par rapport à l'allègement consenti il y a peu de temps. D'autre part, il est de plus en plus difficile d'assurer l'ancrage dans notre canton des ressources des personnes morales, étant donné que l'évolution de la législation et la globalisation de leurs activités leur permettent d'ajuster leurs bénéfices selon l'endroit le plus attractif fiscalement.

Le Conseil d'Etat a dès lors choisi de solliciter un effort supplémentaire de la part des personnes physiques ayant une fortune importante.

Utilisation de l'or de la Banque nationale suisse (BNS)

Le Conseil d'Etat a le sentiment que si le Grand Conseil avait eu pleinement conscience de la gravité des problèmes structurels affectant les finances cantonales, il n'aurait pas voté les instruments de maîtrise des finances de manière immédiatement aussi contraignante. Il aurait probablement adopté des dispositions transitoires moins contraignantes.

Le Conseil d'Etat a toutefois voulu présenter un budget respectant ces mécanismes. Le fait d'utiliser une partie de l'or n'a absolument rien d'incongru puisque plusieurs cantons ont passé leur part d'or dans leur compte de fonctionnement.

Investissements

Le seul nouvel investissement est celui voté par le Grand Conseil pour le doublement de la voie du BLS Chemin de fer du Lötschberg SA.

Appréciation de la sous-commission

Un commissaire pense que l'utilisation d'une partie des versements de la BNS nécessite de faire fonctionner les mécanismes de maîtrise des finances.

Un autre commissaire souhaite savoir si Conseil d'Etat entend mobiliser ses représentants dans les Conseils d'administration des diverses institutions touchées par les baisses de subventions, afin qu'ils incitent à des économies, car si l'on se contente de maintenir les mêmes prestations malgré la réduction des budgets, ce sont alors les communes qui risquent de pâtir du report de charges. Ce même commissaire estime que réduire le pouvoir d'achat des fonctionnaires et diminuer considérablement les investissements est moins judicieux que de supprimer des postes. Si des tâches doivent être réduites, il paraît logique de réduire le personnel.

Un troisième commissaire est d'avis que sur l'ensemble des mesures proposées, il existe un certain équilibre entre les sacrifices demandés. Il considère l'utilisation d'une partie des versements de la BNS comme un amortisseur de passage à des normes qui sont particulièrement strictes par rapport à ce qui a été pratiqué ces quinze dernières années en matière de finances cantonales. Il observe que les augmentations individuelles de fin d'année ne seront pas servies et se demande si cela prélude à une suppression du salaire au mérite.

Le Conseil d'Etat n'a pas eu les moyens de proposer des mesures de restructuration avec le budget 2006. Trois conseillers d'Etat sont nouveaux et doivent appréhender le fonctionnement de leurs services avant de décider des restructurations. Le Conseil d'Etat considère toutefois que le problème est structurel et qu'il faut donc s'attaquer aux structures. Le mandat confié aux

représentants de l'Etat dans les Conseils d'administration des diverses institutions ira dans ce sens. Un Etat ne peut toutefois pas se restructurer aussi rapidement qu'une entreprise privée, car le processus nécessite des modifications de lois et permet des référendums.

Les augmentations individuelles et les hautes paies ne seront pas accordées pour des raisons budgétaires uniquement; la question du salaire au mérite n'a pas encore été abordée.

Budget de fonctionnement

Secrétariat général

Compte 309800, Autres charges de personnel

En 2004, le Conseil d'Etat sortant a décidé de régler la question des heures supplémentaires pour toute l'administration. Il a constaté que pour les cadres supérieurs (de services, les secrétaires généraux et certains chefs d'office), l'accumulation d'heures supplémentaires était considérable. Il a dès lors négocié avec eux la solution suivante: les intéressés ne comptent plus leurs heures de travail, mais reçoivent une somme de 2000 francs qu'ils peuvent utiliser soit pour une sortie de service, soit pour s'équiper d'un ordinateur portable, soit pour compenser ou compléter leur caisse de pensions, etc. Tout est réglé par des directives et le montant est crédité dans les budgets des secrétariats généraux.

Office d'organisation
Office de la politique familiale et de l'égalité

Un commissaire se demande s'il est encore pertinent de conserver ces deux offices sous leur forme actuelle.

Des propositions visant à assigner des missions ciblées à ces deux offices devraient être faites pour le budget 2007.

Service de la justice

Compte 318210, Assistance judiciaire

Pour l'instant, cette dépense reste non maîtrisée et croît rapidement. Le Conseil d'Etat entend toutefois reprendre les choses en main. Actuellement, l'assistance judiciaire est surtout de la compétence des juges qui l'octroient, puis statuent sur les indemnités dues aux avocats. Certains juges accordent plus facilement l'assistance judiciaire que d'autres et les indemnités versées aux avocats varient également suivant le juge et l'endroit. Une réflexion est donc menée pour uniformiser la pratique, avec l'idée de retirer cette compétence aux juges et de les transférer à l'administration, une seule personne octroyant ainsi l'assistance judiciaire et statuant sur les indemnités versées aux avocats.

Compte 437000, Amendes

Un commissaire est d'avis que le montant budgétisé ici est sous-évalué et que dans notre canton, la répression devient énorme dans la circulation routière (radars, contrôle du taux d'alcoolémie, etc.). Cet avis ne recueille pas l'unanimité de la sous-commission.

Service pénitentiaire

Compte 351260, Placements hors canton

Ce compte doit être examiné conjointement avec le compte 451200, Pensions facturées hors canton, qui se retrouve à la Prison préventive, La Chaux-de-Fonds, à l'EEP Bellevue à Gorgier et à l'EEP La Ronde. Pour l'instant, le canton paie plus pour les placements hors canton qu'il ne reçoit des autres cantons. Le canton est confronté à des problèmes de place, de catégories de détenus et de qualité de prisons. Ainsi, en cas de grosse opération policière avec mise en détention préventive de nombreuses personnes, on doit sortir des détenus qui sont en exécution

de peine à La Chaux-de-Fonds pour les placer à l'extérieur du canton. Sur le plan cantonal, il y a également un accroissement des journées de détention qui rend la situation extrêmement tendue, sans parler du fait que notre canton n'offre plus, à part à l'EEP Bellevue, Gorgier, des conditions de détention conformes aux normes minimales européennes. Pour l'année prochaine, le service pénitentiaire a proposé des rationalisations, notamment l'ajout d'un lit dans certaines cellules, pour améliorer la capacité d'hébergement de nos prisons. Cette mesure devrait permettre une amélioration d'au moins 100.000 francs en 2006.

Police cantonale

Compte 301200, Traitement des aspirants

Un commissaire observe qu'il est prévu d'engager neuf aspirants. Il se demande si l'effectif de la police doit absolument être maintenu au même niveau, en regard de notre dotation en comparaison intercantonale et si l'engagement de ces aspirants est vraiment nécessaire.

Avant de donner une réponse définitive à cette question, le Conseil d'Etat entend se pencher de manière approfondie sur le rapport "Police 2006", qui vise à développer la collaboration des forces de polices cantonale et communales neuchâteloises.

Comptes 318000, Mandats, expertises, études et 365800, Divers organismes et instit. privées

L'augmentation est importante, puisqu'en additionnant les sommes budgétisées pour 2006 dans ces deux comptes, on arrive presque à un doublement du montant figurant aux comptes 2004.

Le compte 365800 concerne une série de mandats qui ont été distribués à des institutions privées, notamment pour "Police 2006". Pour le compte 318000, une certaine propension à recourir systématiquement aux expertises ADN est constatée. Des instructions ont toutefois été données pour essayer de contenir cette tendance et pour que l'on ne recoure pas à des analyses ADN lorsqu'il y a suffisamment d'éléments de preuve.

Comptes 365245, Ecole suisse de police, et 365250, Lutte contre la criminalité

Le compte 365250 se rapporte à la contribution de la police cantonale à l'organisme qui établit des brochures de prévention, par exemple contre la pédocriminalité. Le département vient de procéder à une évaluation de ces deux subventions, qui démontre que des économies peuvent être réalisées grâce à ces collaborations avec les autres polices cantonales. S'agissant de l'Ecole suisse de police, nous finançons un pot commun avec d'autres polices, ce qui permet d'assurer des prestations entre plusieurs cantons et de rationaliser les coûts. Il en va de même pour la lutte contre la criminalité, avec un regroupement des efforts.

Ecole régionale d'aspirant de police (ERAP)

L'avantage de former ensemble les aspirants est que l'on rend les polices capables de coopérer lors d'opérations conjointes. Une neutralité des coûts est visée, mais il conviendra de vérifier que cela sera bien le cas. Même si la formation devait coûter un peu plus cher qu'avec l'ancien système, le fait que les polices soient à même de travailler tout de suite ensemble sur le terrain permettra un gain en terme de rapidité d'action et d'économiser ainsi des coûts.

Service de la sécurité civile et militaire

Un commissaire constate que les charges progressent allègrement et se demande s'il est prévu de limiter cette hausse. Un autre commissaire est mécontent des prestations qui sont maintenant offertes à la population par la protection civile (PC). Non seulement les coûts augmentent malgré la rationalisation mais en plus, les communes ne peuvent plus utiliser les services de la PC pour des tâches de proximité, comme cela se faisait auparavant, par exemple dans le cadre de manifestations.

D'une part, on constate au compte 440320 une diminution assez importante du produit de la taxe d'exemption de l'obligation de servir, liée à la réforme Armée 21 (moins de militaires en service). D'autre part, la mise en place de la nouvelle loi sur la protection de la population, récemment votée par le Grand Conseil, implique une alimentation plus importante du compte 362212, Participation fonds PCi régionale. Il est possible que de nouvelles contraintes se soient manifestées dans le cadre du nouveau dispositif. La réorganisation de la PCi tient compte du lien de proximité. Dans ce but, un catalogue des activités de la PCi au profit de la collectivité a été dressé et envoyé à chaque commune. La principale modification intervenue concerne en fait la planification de ces activités, afin d'assurer une forme d'égalité de traitement pour l'ensemble de la collectivité. Par exemple, l'aménagement d'une place de jeux pour les enfants figure dans le catalogue et reste possible. Il est cependant devenu nécessaire de planifier cette opération à plus long terme qu'autrefois. C'est là le seul changement notable.

Etablissements militaires exploitation et administration

L'arsenal fait l'objet de restructurations successives, liées à celles de l'armée. En raison d'une centralisation de la logistique à Payerne, de nouvelles suppressions de postes sont prévues à l'arsenal de Colombier. Il conviendra donc de mener une réflexion sur ces prestations-là.

Le poste supplémentaire résulte d'une mutation suite à une réorganisation entre les garages de la police et ceux de l'arsenal. Le garage de la police cantonale a été supprimé. Sur les deux postes, un a été transféré et l'autre sera supprimé avec un départ du titulaire prévu pour le premier semestre 2006. Un recours est encore pendant actuellement.

Ces variations n'apparaissent pas dans l'effectif total du personnel de la police qui reste globalement stable. L'effectif total inclut le personnel administratif et technique, qui diminue des deux unités du garage, le personnel de la sûreté et les gendarmes qui, eux, augmentent en nombre. Le service des ressources humaines devra améliorer la transparence statistique de ces effectifs et les séparer à l'avenir en trois catégories.

Service financier

Compte 323300, Dettes envers des entités particulières

La gestion de la fortune de la Caisse de pensions a été réorganisée. Jusqu'à présent, différents partenaires avaient des mandats de gestion, chacun avec une banque dépositaire pour le mandat qu'il gérait. L'ensemble de ces dépôts ont été regroupés auprès d'un seul établissement bancaire (UBS). Dans le cadre de cette réorganisation, la gestion des liquidités de la Caisse de pensions va également être modifiée. L'Etat a un compte courant sur lequel se trouvent les liquidités de la Caisse de pensions qu'il rémunère au taux accordé par la BCN à sa caisse de pensions. A l'avenir, le volume des liquidités figurant sur ce compte courant sera strictement limité. Pour renforcer l'autonomie de la Caisse de pensions, il est préférable de séparer davantage la gestion de la trésorerie de l'Etat de celle de la caisse. La fiduciaire qui a "audité" le secteur administratif de la Caisse de pensions l'a d'ailleurs recommandé.

Compte 365310, Eglises, selon concordat

Un commissaire constate que le montant attribué à ce compte diminue et se demande si cela impose de modifier le concordat.

Il appartiendra au Conseil d'Etat de se déterminer à ce sujet après avoir examiné s'il dispose d'une marge de manœuvre.

Service des contributions

Prévisions des recettes fiscales

La sous-commission souhaite connaître de manière détaillée la manière dont est établie la prévision des recettes fiscales.

Chaque année, l'ensemble des services sont invités à communiquer leurs propositions pour le budget entre la mi-avril et le début du mois de mai déjà. S'agissant des recettes fiscales, les

propositions faites à ce moment-là ne peuvent reposer que sur des prévisions économiques et sur le résultat des comptes de l'exercice précédent. Il n'est pas encore possible de se référer au résultat prévisible de l'exercice en cours, alors que la taxation n'a débuté que depuis moins de deux mois pour l'impôt des personnes physiques et n'a même pas commencé pour les indépendants et les personnes morales.

Concrètement, pour le budget 2006, les seules données connues en avril 2005 sont celles du bouclement de l'exercice 2004, fruit de la facturation provisoire 2004, reposant directement sur la taxation 2003. En outre, depuis le passage à la taxation postnumerando, c'est donc l'évolution de la substance fiscale sur une période de trois ans qu'il faut évaluer et non plus sur deux!

Nonobstant, les moyens supplémentaires mis en œuvre pour améliorer la prévision fiscale à partir de 2003, celle-ci demeure plus difficile et aléatoire que par le passé, en raison d'effets singuliers liés aux fluctuations de la matière imposable d'une année à l'autre sur le produit de l'impôt, dans le système postnumerando. Ce phénomène, qu'on peut qualifier de multiplicateur, se manifeste par une amplification de tout écart d'estimation. Ainsi, toute différence dans l'évaluation de la base imposable (revenu imposable) et son évolution est multiplié par un facteur trois au niveau de la prévision fiscale (produit de l'impôt). En effet, la prévision fiscale se fonde au départ sur une estimation de la variation de la substance imposable d'une période à l'autre. Les éléments principaux étant le revenu du travail des contribuables salariés et des indépendants, les rentes et pensions et, dans une moindre mesure, les rendements de la fortune mobilière et immobilière, ainsi que les charges notamment d'intérêts hypothécaires. Au moment de l'élaboration des budgets et pour les estimations de l'année courante, on se réfère aux informations du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), de la Banque nationale, de l'Office fédéral de la statistique (OFS), etc., sur l'évolution de la conjoncture, de la croissance économique, de l'emploi, du renchérissement, etc. Or, malgré toute la rigueur que mettent ces organismes à établir leurs prévisions, des écarts apparaissent inévitablement par rapport à la réalité des faits. En outre, ces prévisions, établies à l'échelon national, ne reflètent pas l'évolution sectorielle dans les régions ou les cantons, pour lesquels les indicateurs font largement défaut. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'évaluer quels seront les revenus des contribuables durant la période fiscale en cours et surtout la suivante, il est impossible d'obtenir une prévision fiable à plus de 99%. Une prévision avec un écart ne dépassant pas 0,5% peut être qualifiée de très bonne; avec un écart entre 0,5% et 1,0%, on a encore affaire à une bonne prévision et, enfin, une différence entre 1,0% et 2,0% demeure dans les limites de la tolérance tout à fait acceptable. Or en supposant une marge d'erreur de 0,5% sur l'appréciation de la matière imposable, on arrive au résultat suivant au niveau de l'évaluation du produit de l'impôt.

Erreur d'estimation de l'augmentation du revenu imposable	0,50%
multipliée par taux moyen d'élasticité de l'impôt lié à sa progressivité	x 1,50
Erreur d'évaluation de la taxation de l'année n – 1 (bordereaux soldes)	0,75%
Erreur d'évaluation dans l'adaptation des tranches de l'année n	0,75%
Ecart entre l'évaluation et le résultat de l'exercice	**1,50%**

Dans le système praenumerando, dès que la taxation de la période fiscale était arrêtée (taxation 1999 en 1999), l'impôt ayant acquis force exécutoire, il était directement comptabilisé comme produit (indépendamment de l'état de la perception au moment du bouclement des comptes).

Lors du passage d'un système de taxation à l'autre, confrontés à un double problème de calcul des acomptes provisoires (tranches) et de comptabilisation du produit de l'impôt, les cantons ont adopté des méthodes et fixé des règles spécifiques. Pour mémoire, à Neuchâtel, l'impôt est comptabilisé comme suit:

- évaluation provisoire de l'impôt de l'année n, dont le montant correspond:
  - à la dernière taxation connue (initialement taxation n – 2, adapté à la taxation n – 1 au fur et à mesure de l'avancement de la taxation dans l'année)[1)] ou
  - à la demande du contribuable en cas de modification importante de son revenu ou
  - au calcul de l'office de perception en cas de changement de situation familiale (mariage, divorce, décès d'un conjoint, etc.) ou d'arrivée dans le canton;

[1)] Il est tenu également compte de la taxation n – 1, même lorsque celle-ci intervient après l'envoi des deux derniers acomptes (approximativement entre le 20 octobre et le bouclement de l'exercice). Cette façon de faire paraît discutable, dans la mesure où une différence apparaît nécessairement entre le montant provisoire facturé au contribuable et celui figurant aux comptes comme produit d'impôt .

– bordereaux soldes de la taxation de l'année précédente (n – 1);

– rectificatifs des taxations des années antérieures;

– comptes d'insuffisances, frais de rappel, amendes pour violation des obligations de procédures, en cas de soustraction ou de tentative de soustraction.

Parmi les huit mesures adoptées en 2003 pour améliorer l'estimation fiscale, dont l'accélération du rythme de la taxation, un suivi plus étroit des taxations rectificatives des années fiscales antérieures et une analyse de l'évolution des revenus imposables des plus gros contribuables, deux d'entre elles constituent le fondement de l'évaluation, à partir de données extraites de la taxation et du calcul (chiffrage) des tranches d'impôt.

Premièrement, il s'est agi d'introduire davantage de paramètres dans les "Tableaux de bord des données comptables – SIPP", qui existent depuis la mise en production du système en 1998 (catégories de contribuables: indépendants, salariés, etc.; distinction entre la taxation ordinaire et les taxations spéciales sur les prestations en capital, etc.). Il s'est également avéré nécessaire d'apporter quelques modifications au programme d'extraction des données et de calcul, pour améliorer la fiabilité des documents.

La seconde mesure consistait à développer un programme de comparaison de la taxation et des acomptes provisionnels (chiffrage) d'une période fiscale à l'autre, pour des contribuables assujettis à l'impôt dans le canton durant les deux périodes fiscales entières, ceci pour comparer ce qui peut l'être.

Dès 2003, les "Tableaux de l'évolution de la taxation année n – 1 par rapport à n – 2" sont édités mensuellement à partir du mois de juillet, simultanément aux "Tableaux de bord des données comptables – SIPP". La fiabilité des données extraites ayant été vérifiée, ces documents sont également mis à disposition des communes.

Ce matériel (tableaux de bord et tableaux de l'évolution de la taxation) sert directement à la prévision fiscale, pour laquelle trois méthodes d'analyse ont été développées. Ces trois méthodes combinent entre elles différentes données connues au moment de l'évaluation, par catégorie de contribuables, dont en particulier l'évolution de la taxation d'une période fiscale à l'autre et la variation du chiffrage des acomptes de l'année courante.

A ces trois méthodes, nous en avons ajouté une quatrième plus empirique, qui se base sur les données de l'expérience et les perspectives économiques, sans références aux données extraites des tableaux de bord. La combinaison des différents paramètres permet d'obtenir des estimations dont les résultats diffèrent les uns des autres dans une fourchette de plus ou moins 1,0%, la prévision communiquée correspondant à une moyenne des quatre résultats obtenus.

Par principe, plus la taxation est avancée, plus la prévision pour l'année en cours peut être affinée. Néanmoins, à partir de la fin juillet (mais pas avant!), on parvient à une évaluation satisfaisante du produit de l'impôt de l'année courante, du moins ces deux dernières années. Ainsi les évaluations faites à mi-parcours de la taxation en 2003 et 2004 se sont avérées fiables avec une marge d'erreur inférieure à 1,0% par rapport au résultat final. L'année 2005 démontrera si la méthode est suffisamment performante ou s'il convient d'y apporter des correctifs.

Synthèse des prévisions fiscales pour l'exercice en cours des 8 août 2003 et 7 juillet 2004 (en millions de francs)

Référence		Prévision	Comptes	Ecart	Ecart en %
2003	Prévision du 08.08.2003	486,0	489,0	+ 3,0	+ 0,61
2004	Prévision du 07.07.2004	499,0	496,4	– 2,6	– 0,52

La dernière évaluation du produit de l'impôt direct de fin septembre 2005 confirme les précédentes estimations de juillet et août dernier. Il semblerait toutefois que le produit de l'impôt soit finalement un peu plus élevé que prévu pour atteindre environ 648 millions de francs, contre 642 millions selon notre précédente estimation. On est toutefois encore loin des 671 millions de francs inscrits au budget! A noter que la prudence reste de mise et que des écarts encore relativement importants peuvent survenir en raison d'événements isolés.

La méthode d'évaluation suivie par le service des contributions s'est donc avérée très performante en 2003 et 2004, avec une marge d'erreur très faible. Cette méthode d'évaluation avait été appliquée pour l'élaboration du budget 2005, mais le Conseil d'Etat a augmenté les

montants communiqués par le service des contributions. Pour l'évaluation du budget 2006, le Conseil d'Etat s'en est tenu à l'évaluation du service des contributions.

La sous-commission s'étonne de la pratique de 2005 et préfère celle appliquée pour le présent budget.

Compte 400300, Impôt direct, personnes physiques

A fin août, l'impôt direct des personnes physiques pour l'exercice 2005 est estimé à environ 640 millions de francs. Ce chiffre se décompose ainsi:

	En millions de francs
– facturation provisoire de l'impôt de l'année courante (tranches) basée sur un coefficient d'impôt cantonal à 130	600-610
– bordereaux solde de la taxation 2004	env. 20
– révision de taxations, amendes d'ordre, frais de rappel	env. 7

A partir de l'estimation du produit de l'impôt 2005 à fin juillet, ainsi que des prévisions du groupe d'experts de la Confédération, revues à la baisse, le service a proposé de réduire sensiblement le budget 2006 par rapport à la proposition du mois d'avril.

Il a été en particulier tenu compte d'une probable stagnation des salaires en 2005 (moins de 1% d'augmentation au plan suisse et peut-être encore moins dans le canton), de l'emploi qui devrait continuer de reculer en 2005 et de l'érosion des rendements de la fortune mobilière qui se poursuit.

Selon une prévision pas trop pessimiste tout de même, il est tablé sur une croissance nominale de la matière imposable de 1,2% (correspondant à l'estimation de la croissance du PIB). Compte tenu du coefficient d'élasticité de l'impôt de 1,5 (effet du barème progressif), le produit de la taxation 2005 devrait augmenter de 1,8% par rapport à 2004, de même que les bordereaux provisoires 2006. A partir de la prévision 2005, le produit de l'impôt direct 2006 a été estimé de la façon suivante :

Budget 2006	*En millions de francs*
prévision 2005 globale (arrondie)	641
./. bordereaux solde 2004 (coeff. 1,00)	./. 20
./. corrections et compléments (amendes, frais de rappels, rectif. ant.)	./. 7
facturation impôt 2005 provisoire nette	614
+ augm. 2005 de la matière 1,2% x taux d'élasticité 1,5 = 1,8%	11
facturation impôt 2006 provisoire (chiffrage en fin d'année)	625
+ bordereaux solde 2005 (coeff. 1,30): (20 mios x 101,8%) x 1,3	27
+ amendes, frais de rappels et autres (comme ci-dessus)	7
estimation 2006 corrigée	659
Proposition budget 2006 arrondie	**660**

Les dernières estimations, du 1er octobre, basées sur les trois quarts des contribuables, laissent apparaître une hausse de la prévision 2005 à 648 millions de francs.

Le paiement du contentieux préoccupe la direction du DJSF. Actuellement, la stratégie adoptée consiste au remboursement de l'arriéré avant le paiement du courant, mais il faudra renverser la priorité. La sous-commission sera associée à la mise en place de mesures dans ce domaine.

Compte 401300, Impôt direct, personnes morales

La sous-commission réitère sa demande formulée lors de la précédente séance, de disposer d'analyses plus détaillées concernant l'impôt direct des personnes morales et de pouvoir examiner l'évolution des recettes fiscales des personnes morales les plus importantes.

La matière imposable des personnes morales est fluctuante, ce qui rend la prévision beaucoup plus aléatoire que pour les personnes physiques. Sur les 5600 personnes morales du canton, 125

paient 80% du total de l'impôt, une société payant à elle seule le quart. Pour cette dernière société, le montant est bien maîtrisé, car le service des contributions a des contacts fréquents et réguliers avec elle. Pour certaines sociétés, le service des contributions a la possibilité de disposer de projections au travers de contacts directs soit avec la direction financière, soit avec le mandataire fiscal. Pour d'autres sociétés, qui paient des montants d'impôts relativement élevés et n'ont pas leur siège dans le canton (banques, assurances, sociétés de grande distribution et quelques groupes industriels), il est plus difficile d'établir un suivi de proximité. Le service des contributions est aussi tributaire du déroulement de la décision de taxation par le canton du siège de ces sociétés et les informations sur les résultats taxables ne parviennent que tard dans l'année.

A mi-juillet de cette année et de l'année dernière, le service des contributions a adressé un courrier à ces quelques 120 sociétés qui paient le plus d'impôts dans le canton, pour leur demander de communiquer le résultat du dernier exercice et, le cas échéant, d'indiquer leurs prévisions pour l'exercice en cours. Le taux de réponse n'est pas mauvais (50-60%) et permet d'affiner l'analyse.

Pour ce qui est du budget 2006, en fonction de l'estimation de début août, il a été décidé de maintenir le montant initial de 82 millions de francs, tenant compte du climat économique morose et des prévisions de très faible croissance du PIB cette année.

Service juridique

Compte 301000, Personnel administratif et exploitation

Il n'y a pas ici de poste supplémentaire, mais une régularisation qui avait échappé aux précédents exercices.

Service des ressources humaines

Compte 301050, Salaires stagiaires et apprentis

Les salaires des stagiaires et ceux des apprentis ont été consolidés sous une même rubrique.

Compte 309000, Frais, formation et perfectionnement

Au vu de la situation financière, un commissaire est d'avis qu'il conviendrait de limiter l'offre de formations et de cours proposés.

Une rationalisation de l'offre de formation des structures publiques est envisagée, par des regroupements, tout en n'écartant pas l'hypothèse que cette formation devienne financièrement autoporteuse, voire indépendante.

Service du traitement de l'information (STIN)

Un commissaire constate que le canton de Neuchâtel est à la pointe de l'informatique et l'un des meilleurs en Suisse. Dans la situation financière actuelle, il estime toutefois qu'il conviendrait de limiter l'offre informatique, tant au niveau des instruments que des programmes et du matériel. L'équipement informatique devrait aussi être mieux utilisé dans le cas des personnes qui travaillent à temps partiel.

Le domaine informatique est malheureusement incompréhensible pour les non initiés, ce qui pose des problèmes de gouvernance. Un meilleur contrôle est nécessaire.

Les locaux occupés par le STIN ne sont plus du tout adaptés, ce qui pose de gros problèmes de sécurité. Il faut envisager le déménagement de ce service dans un endroit sécurisé.

Administration de la Caisse de pensions

Un commissaire constate que l'Etat fait de plus en plus de bénéfices sur les services qu'il rend à la Caisse de pensions.

Il ne s'agit pas vraiment d'un bénéfice. La répartition des frais concerne trois entités: l'administration de la Caisse de pensions qui s'occupe du secteur assurance, la gérance des immeubles et le service financier qui s'occupe de la fortune mobilière. Mais certaines autres prestations ne sont pas imputées (service juridique).

Le Conseil d'Etat a pris la décision de rapatrier la gérance des immeubles du DGT au DJSF dès le 1er janvier 2006, puisque la gérance des immeubles travaille pratiquement en totalité pour le patrimoine de la Caisse de pensions.

Effectifs

Un commissaire observe que sur les 139 postes supplémentaires prévus au budget 2006, l'essentiel provient du désenchevêtrement, mais que 14 postes sont nouveaux.

Il ne s'agit pas de postes supplémentaires, mais de régularisations dues à la révision du traitement statistique des postes.

4.2.3. Département de la santé et des affaires sociales

Remarques générales

La sous-commission, réunie en date du 30 septembre 2005, a examiné le budget du DSAS en présence de M. Roland Debély, chef du département, du secrétaire général et du responsable administratif et financier pour toute la séance, ainsi que des chefs de service à tour de rôle.

Le budget 2006, établi sous la forme de la nouvelle structure du DSAS, présente un excédent de charges de 27,7 millions de francs en comparaison du budget 2005 (+ 8%), et de 144 millions (+ 63%) par rapport aux comptes 2004 (dont plus de 94 millions au titre de parts communales avant désenchevêtrement dans les secteurs de l'aide hospitalière, de la LESPA, des soins à domicile et des établissements spécialisés).

Budget par nature

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des charges et des revenus, par nature, entre les budgets 2006 et 2005, ainsi que le résultat obtenu aux comptes 2004.

3000 DSAS		B2006	B2005	B06-B05	%	C2004	B06-C04	%
30	Charges de personnel	52.240.900.–	51.853.000.–	387.900.–	0,75	51.045.422.–	1.195.478.–	2,34
31	Biens, serv. et march.	7.393.900.–	7.148.700.–	245.200.–	3,43	7.185.493.–	208.407–	2,90
33	Amortissements	3.882.300.–	3.813.600.–	68.700.–	1,80	3.637.811.–	244.489.–	6,72
35	Dédommagement aux coll. publ.	230.600.–	222.800.–	7.800.–	3,50	90.869.–	139.731.–	153,77
36	Subventions accordées	435.516.100.–	406.777.000.–	28.739.100.–	7,07	389.450.909.–	46.065.191.–	11,83
38	Attrib. aux financ. spéciaux	570.000.–	550.000.–	20.000.–	3,64	571.045.–	– 1.045.–	– 0,18
39	Imputations internes	0.–		0.–		140.031.–	– 140.031.–	100,00
3	**Charges**	**499.833.800.–**	**470.365.100.–**	**29.468.700.–**	6,27	**452.121.580.–**	**47.712.220.–**	10,55
42	Revenus des biens	336.000.–	342.000.–	– 6.000.–	– 1,75	329.395.–	6.605.–	2,01
43	Contributions	23.538.100.–	23.836.900.–	– 298.800.–	– 1,25	23.509.720.–	28.380.–	0,12
44	Parts à des recettes sans affect.	575.000.–	555.000.–	20.000.–	3,60	577.301.–	– 2.301.–	– 0,40
46	Subventions acquises	102.212.400.–	100.031.900.–	2.180.500.–	2,18	198.651.868.–	– 96.439.468.–	– 48,55
49	Imputations internes	0.–	166.400.–	– 166.400.–	– 100,00	187.697.–	– 187.697.–	– 100,00
4	**Revenus**	**126.661.500.–**	**124.932.200.–**	**1.729.300**	1,38	**223.255.981.–**	**– 96.594.481.–**	– 43,27
Excédent de charges		**373.172.300.–**	**345.432.900.–**	**27.739.400.–**	8,03	**228.865.599.–**	**144.306.701.–**	63,05

CHARGES EXCEDENTAIRES	B 2006	B 2005	B06–B05	%
Total domaine santé	255.359.200.–	245.404.200.–	9.955.000.–	4,06
Total domaine social	117.104.100.–	99.359.600.–	17.744.500.–	17,86

L'accroissement notable des charges dites sociales est le reflet du malaise croissant lié à la situation économique précaire vécue pour bon nombre de citoyens dans notre canton. A titre d'exemple, par rapport à l'exercice précédent, la progression de l'aide matérielle péjore le budget de près de 15 millions de francs à elle seule. L'évolution entre les budgets 2005 et 2006 est toutefois à nuancer par le fait que ce poste avait été largement sous-évalué lors de l'élaboration du budget 2005. Cet important écart ne reflète donc pas la réalité de l'évolution de ce secteur entre deux exercices.

S'agissant du domaine de la santé, les effets positifs de la planification hospitalière ainsi que diverses mesures visant à la maîtrise des coûts permettent, à elles seules, une stabilisation, voire une légère diminution des charges liées aux hôpitaux, et ce malgré une tendance générale largement haussière dans ce domaine en Suisse.

En revanche, les dépenses relatives aux hospitalisations hors canton marquent une progression importante sur laquelle nous n'avons malheureusement que peu d'emprise (dépense d'intensité). En effet, nous ne sommes pas en mesure de prévoir le nombre de cas qui seront traités dans des établissements hors canton, ni les types de pathologies qui devront être traitées. A cela, il convient également d'ajouter les hausses tarifaires, pourtant âprement négociées, imposées par les établissements concernés, et qui pèsent lourdement sur cette rubrique budgétaire. Sur ce poste également, il faut nuancer l'évolution apparaissant entre les budgets 2005 et 2006, dans la mesure où cette rubrique a été sous-évaluée dans le processus budgétaire 2005.

Evolution du personnel

B06: Evolution des postes en valeur de temps complet

Service		2005	BU06	B6 – B5	Commentaires
Secrétariat général	3010	4.00	4.00	0.00	
Service de la santé publique	2250	23.00	23.00	0.00	
Service de l'action sociale	3550	21.00	21.10	0.10	Adaptation mineure d'un taux d'activité
Service de l'assurance maladie	3600	18.00	18.00	0.00	
Service de mineurs et des tutelles	3650	53.60	55.70	2.10	
Service des établissements spécialisés	3651	4.50	4.50	0.00	
Service médico-psychologique pour enfants et adolescents	6503	35.50	35.75	0.25	0.25 poste de psychologue accordé par Mme Perrinjaquet aux Perce-Neige en 2005
Office de l'accueil extra-familial	6505	2.10	0.00	– 2.10	Transfert au service des mineurs et des tutelles
Totaux		**161.70**	**162.05**	**0.35**	
Hors dotation: Hôpital psychiatrique Perreux	2254	349.10	345.50	– 3.60	

Budget des investissements

Pas de nouveaux investissements (crédits à solliciter) compte tenu des orientations financières très restrictives adoptées par le Conseil d'Etat dans le cadre du budget 2006.

Budget de fonctionnement

Secrétariat général

Pas de commentaire particulier.

Service de la santé publique

Les réductions linéaires des subventions accordées (rubrique 36) provoquent naturellement des difficultés. Pour ceux dont la subvention n'est qu'une petite partie de leur budget, la situation, quoique difficile, semble tenable. Par contre, pour ceux qui fonctionnent principalement avec la subvention, sa perte peut remettre en cause leur existence. Au surplus, la diminution de la

subvention cantonale a souvent des effets collatéraux dans l'attribution de celles d'autres collectivités (communes, Confédération, fondations, etc.) Malgré les mesures, une légère dégradation, imputable essentiellement au non-remboursement de prestations du service dans le cadre de la mise en place des *All Patient Diagnoses Related Group* (APDRG), péjore la situation générale du service (B06 – B05 → 143.900 francs soit 3%).

Aide hospitalière

La pression budgétaire sur les hôpitaux se poursuit (pour 2005 – budget 2006 de l'Etat – c'est une économie de 6,3 millions de francs, y compris les mesures urgentes décidées par le Conseil d'Etat en août, qui a été demandée aux hôpitaux neuchâtelois), car le canton reste un canton cher. Le financement par prestation (somme forfaitaire pour le traitement d'une pathologie selon la moyenne suisse) va entrer progressivement en vigueur dès 2006. Les retombées ne sont pas envisageables avant 2007. Au surplus, le budget 2006 n'est que le résultat de l'année 2005 (année de décalage) et les coûts globaux sont sous contrôle.

Compte 365215, Aide et soins à domicile

Les pressions budgétaires exercées sur les hôpitaux et sur les EMS ont pour conséquence un transfert des patients vers les soins à domicile qui voient leur activité fortement augmenter. Mais ce transfert est globalement positif.

Compte 366200, Hospitalisations hors canton

La forte augmentation (B06 – B05 → 6.400.000 francs soit 41%) est principalement liée à un budget 2005 sous-évalué (pas d'année de décalage), à une augmentation des tarifs (particulièrement l'Hôpital de l'Ile à Berne) et surtout à une sensible augmentation des cas (non prévisibles). Ces hospitalisations hors canton ne sont admises que si l'accueil ou les soins ne sont pas réalisables sur place et sur autorisation du médecin cantonal. A terme, les "hors canton" seront englobés dans le budget de l'EHM, qui sera mieux placé pour négocier avec les hôpitaux (Hôpital de l'Ile, CHUV et HUG), et qui pourra mieux organiser les périodes de surcharge (avant les vacances, lorsque les opérations se multiplient).

Etablissements pour personnes âgées

Comptes 366210, Réduction prix de pensions homes LESPA, et 366220, Réduction prix de pensions homes privés

L'augmentation des prix de pensions dans les EMS et l'affaiblissement de la capacité financière des bénéficiaires se répercute directement sur les aides à titre de réduction des prix de pensions.

Les aides ne sont accordées qu'aux personnes au bénéfice des prestations complémentaires. Les situations personnelles sont particulièrement bien étudiées (pour les legs, jusqu'à 15 ans en arrière).

Service médico-psychologique pour enfants et adolescents (Nouveau au DSAS, avant au DIPAC)

Doit faire toujours plus (augmentation des signalements) avec des moyens identiques. Afin d'éviter les listes d'attente, le suivi des enfants est étalé dans le temps.

Hôpital psychiatrique de Perreux

Ce sont principalement les biens, services et marchandises (B06 – B05 → 313.000 francs soit 5%) qui influent sur l'excédent de charges. La hausse du carburant, du prix des médicaments et une augmentation des déplacements (transfert et accompagnement des patients à l'antenne du Locle) en sont les causes principales.

Comparativement, Perreux est largement meilleur marché que les établissements du même type en Suisse romande. Une réflexion de refonte du système psychiatrique cantonal est actuellement en cours.

Service de l'action sociale

Le Conseil d'Etat a décidé d'adapter les normes d'aide matérielle au niveau de celles préconisées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), et a ainsi suivi les recommandations de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales.

Pour notre canton, l'introduction de ces normes représente une réduction moyenne de 8% des montants versés à titre de forfait d'entretien. Elles devraient permettre des économies à hauteur de 2,25 millions de francs globalement, soit 0,9 million pour l'Etat et 1,35 million pour les communes.

Compte 362310, Participation services sociaux communaux

Suite à la modification de la loi sur l'action sociale, qui sera soumise au Grand Conseil lors de sa session de novembre, intégration de 40% des frais de personnel des services sociaux communaux (B06 – B05 → 2.600.000 francs nouveau).

Compte 366300, Charges d'aide matérielle

Ce sont particulièrement les charges d'aide matérielle (B06 – B05 → 14.750.000 francs soit 35%) qui péjorent la situation du service. La première explication provient du fait que le Grand Conseil n'ayant pas accepté l'amendement au budget 2005 du Conseil d'Etat, et compte tenu de l'année de décalage, le montant figurant au budget 2005 est largement sous-évalué.

La mauvaise situation économique et le passage des 520 jours aux 400 jours indemnisés dans le cadre du chômage ont également joué un rôle important.

Comme les nouvelles normes CSIAS et la baisse des subventions vont toucher linéairement les bénéficiaires de l'action sociale, le service étudie des possibilités de préserver les familles (souvent monoparentales) en chargeant un peu plus les personnes seules ou sans enfants. Des réflexions pour éviter les effets de seuil (juste pas assez "pauvres" pour bénéficier de l'action sociale) et favoriser les personnes qui font des efforts pour s'en sortir sont en cours. De manière générale, les abus sont rares, mais ils font beaucoup parler d'eux et desservent les personnes nécessiteuses.

Compte 366320, Avance de contribution d'entretien (B0 – B05 à *146.000 francs soit 27%), et compte 366330, Aide immédiate et juridique LAVI (B06 – B05* à *15.200 francs soit 15%)*

Dans ces deux cas, l'augmentation des dossiers liés à la mauvaise situation économique joue un rôle-clé.

Service de l'assurance-maladie

Compte 366310, Loi assurance-maladie obligatoire

Avec la diminution de l'effort cantonal en matière de réduction de primes et la hausse du nombre de bénéficiaires émargeant aux prestations complémentaires et à l'aide sociale (subvention à 100%), certains bénéficiaires actuels (aides petites et moyennes) risquent de perdre leurs subventions. Pour atténuer les difficultés des familles, le Conseil d'Etat a toutefois souhaité introduire dès le 1er janvier 2006 les nouvelles dispositions de la LAMal prévoyant la réduction, pour les bas et moyens revenus, des primes des enfants et des jeunes adultes en formation à hauteur d'au moins 50%.

Compte 460 310, Subvention fédérale réductions des cotisations

Les subsides fédéraux diminuent proportionnellement à la réduction de l'effort cantonal (voir compte 366310, Loi assurance-maladie obligatoire). Le compte est également influencé par la modification pénalisante de l'indice de capacité financière du canton.

Service de mineurs et des tutelles

Dans le cadre de la réorganisation des départements, l'office de la petite enfance (ex DIPAC) et l'office de la surveillance des lieux d'accueil (ex DFAS) ont été fusionnés dans un nouvel office de l'accueil extra-familial, lui-même intégré au service des mineurs et des tutelles. Cette fusion devrait permettre de dégager de nouvelles synergies de par la complémentarité de ces entités. Globalement, le service diminue son excédent de charges (B06 – B05 → **–** 72.500 francs soit 1%).

Compte 365385, Institutions de la petite enfance

Toutes les promesses pourraient être tenues, mais certaines communes (qui doivent prendre en charge les 80%) ne peuvent pas subventionner de nouvelles crèches ou de nouvelles places dans les structures existantes.

Dans ce secteur, le Conseil d'Etat a souhaité rapidement réviser les dispositions légales et réglementaires. Il s'agit aussi d'évaluer l'intégration, au double plan législatif et financier, des trois piliers de l'accueil de la petite enfance: les crèches, le parascolaire et les mamans de jour. Cette vaste refonte du système devrait trouver une concrétisation dans le courant de l'année 2006 déjà. Dans l'intervalle, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas étendre son aide au-delà du niveau prévu pour l'année 2005.

Service des établissements spécialisés

Les effets des mesures auront des répercussions sur les budgets 2006 et 2007 (partiellement année de décalage). Les institutions ont déjà adopté différents trains de mesure les années passées. Seule une action sur la structure (suppression–regroupement) pourrait peut-être permettre d'améliorer notablement et durablement les aspects financiers.

Compte 365370, Institutions AI dans le canton

Adaptation des salaires en application de la loi sur le travail; ouverture de nouvelles classes Perce-Neige, dont l'antenne de Fleurier; diminution de la subvention OFAS suite à un nouveau mode de calculation (B06 – B05 → 3.857 200 francs soit 33%).

Comptes 462360, Part communale, établissements spécialisés, et 462370, Part communale, établissements AI

Les derniers effets du désenchevêtrement Etat–communes suppriment définitivement ces revenus (B06 – B05 → – 4.438.000 francs soit 100%).

4.2.4. Département de la gestion du territoire

La sous-commission s'est réunie le 30 septembre 2005 en présence de M. Fernand Cuche, conseiller d'Etat, chef du département, et de M. Pierre-Denis Rytz, secrétaire général du département.

Discussion générale

Une discussion s'engage sur le rôle de la sous-commission dans le domaine de la gestion.

Un examen détaillé pourrait s'engager pour le service de l'aménagement du territoire (SAT) ou le service des ponts et chaussées, ou porter sur l'opportunité de regrouper certains services.

Pour le SAT, un examen a déjà été effectué suite à une motion populaire 02.137, du Comité "Motion populaire SAT" du 12 juillet 2002, "Fonctionnement du service cantonal de l'aménagement du territoire". La volonté du législateur en créant la commission était de régler d'une manière rapide des problèmes qui pouvaient parvenir des parlementaires.

Une étude doit être réalisée s'il y a un problème, dans la perspective de trouver des solutions et d'en contrôler l'application.

Le chef du département perçoit bien une commission de gestion dans la perspective de mesures à prendre à futur en matière de rationalisation.

Le Conseil d'Etat reconnaît l'importance du déficit structurel: quelles sont les mesures prises pour résoudre le problème structurel?

Le chef du département explique que:

– le budget a été établi dans l'urgence;
– une 2e étape devra s'occuper de la structure;
– des regroupements peuvent être envisagés tels que service des forêts, faune, protection de la nature;
– les procédures peuvent être allégées au SAT;
– les standards sont peut-être à revoir au SAT.

Un commissaire estime qu'il n'y a pas symétrie des sacrifices.

Discussion de détail

Sécrétariat général

Compte 301000, Personnel administratif et exploitation

Augmentation de 50% de poste justifiée par l'adjonction de quatre services et d'un office. En fait, la gérance des immeubles sera transférée au DJSF au 1er janvier 2006. Le collaborateur engagé sera un secrétaire général adjoint (collaborateur scientifique).

Compte 309800, Autres charges de personnel

Compensation aux chefs de services qui ont renoncé aux heures supplémentaires dans le cadre d'une fonction globale (2000 francs/personne); seize personnes sont concernées.

Compte 331000, Immeubles du patrimoine administratif

Les amortissements concernent essentiellement GANSA.

Office des transports

Il est prévu une augmentation de la dotation de l'ingénieur.

Le plan directeur des transports nécessiterait l'engagement d'une personne à temps partiel.

Compte 318000, Mandats, expertises, études

Le mandat TRANSRUN n'est pas compris dans cette rubrique. Il fait l'objet d'un crédit séparé.

Compte 364400, Entreprises de transport

Dans les montants accordés aux compagnies, une partie constitue des prêts remboursables. Les prêts étaient jusqu'à présent amortis, ce qui n'est plus le cas en 2006.

Compte 365400, Navigation aérienne

Subvention aux Eplatures, à Colombier et à la place de Môtiers.

La diminution de la subvention pourrait conduire à un transfert de charges sur les communes.

Office du logement

Compte 366340, Prise en charge intérêts, construction

Il n'y a pas de soutien à de nouvelles constructions.

Service des ponts et chaussées

Rubrique 31, Biens, services et marchandises

Une commission s'occupe de l'achat des véhicules. Une analyse plus poussée est nécessaire pour réaliser des économies. Des véhicules 4 X 4 pourraient être remplacés par des camions de 3,5 tonnes, marché où la concurrence est forte. Ce transfert pourrait être envisagé pour les saleuses par exemple.

Compte 440400, Part aux droits sur les carburants

Cette part est en diminution en raison de la capacité financière du canton, qui s'est améliorée.

Ponts et chaussées, entretien et correction des routes

Compte 314410, Entretien des routes et ouvrages d'art

La commission a reçu un courrier demandant que les frais d'entretien soient passés à 12 millions de francs. La sous-commission constate un retard important dans l'entretien et plus particulièrement pour les ouvrages d'art.

Etant à la fin des grands travaux, des entrepreneurs s'inquiètent de la suppression de nombreux emplois, due à la politique d'investissement et d'entretien. Ce problème est partagé, il est suggéré que, en cas de non-réalisation des travaux autoroutiers à Marin et à Serrières, la part cantonale prévue soit reportée.

Pour 2006, il faudrait revoir dans la loi le seuil inférieur impliquant que les crédits soient soumis à la loi sur les marchés publics.

Le montant actuellement jugé nécessaire par les services s'élève à 10 millions de francs.

La sous-commission demande que le projet de la traversée du Locle soit mené rapidement à terme pour que la réalisation intervienne, le cas échéant, avant la deuxième étape de l'évitement de La Chaux-de-Fonds.

Il conviendrait d'étudier la capacité globale du canton en véhicules lourds pour éviter des équipements à double (déneigement, cureuses). Une meilleure collaboration avec les privés devrait être envisagée.

Ponts et chaussées, économie des eaux

Compte 331000, Immeubles du patrimoine administratif

Amortissements: augmentation due aux travaux de réfection des ouvrages de la Basse-Areuse.

Service de l'énergie

Compte 365800, Divers organismes et institutions privées

Diminution des subventions de 8%.

Service de l'aménagement du territoire

Compte 318000, Mandats, expertises, études

Elaboration du plan directeur cantonal.

Compte 318425, Honoraires, mandats et divers RUN

Financement assuré en grande partie par la Confédération.

Compte 431000, Emoluments administratifs

Une augmentation des honoraires est notamment prévue pour les cas de dérogation (densité, limite de forêt). La question de faire payer des "privilèges" est évoquée en raison des effets pervers qui peuvent en résulter.

Service des forêts

Compte 362413, Mesures sylvicoles

Ce poste devrait diminuer à terme.

Exploitation des bois

Centre forestier de Noiraigue: la construction de ce centre est bloquée. Elle serait nécessaire pour améliorer les conditions de travail du personnel (voir compte 490725, Prélèv. fonds forestier de réserve).

Service des automobiles et de la navigation

Compte 431280, Taxe d'élimination des véhicules usagés

Rétrocession de la taxe sur véhicules introduite dans les imputations internes (compte 490040).

4.2.5. Département de l'économie

La sous-commission a siégé le 30 septembre 2005 pour l'examen du budget, en présence de M. Bernard Soguel, conseiller d'Etat, chef du département, du secrétaire général et de la conseillère stratégique du département, ainsi que pour chaque secteur (économie, tourisme, emploi, agriculture et consommation, migrations), des chef-fes de service concerné-ées.

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

Remarques liminaires

Outre le budget, l'actualité récente du département a été marquée par les remous autour de la promotion économique. Le chef du département informe les commissaires de l'état de ce dossier et la sous-commission décide de consacrer des séances ad hoc pour l'examen de ce dernier. Dans un premier temps deux dates sont retenues, la première le 17 octobre 2005, la seconde le 25 novembre 2005. Dans la perspective de ces séances, la sous-commission recevra, après validation du principe par le Conseil d'administration du DEWS, un dossier complet comprenant, outre les rapports d'étude de l'IRER et du professeur Juvet, diverses notes internes et échanges de correspondance. La possibilité que la sous-commission rencontre soit les représentants du DEWS, soit les auteurs des études, est ouverte.

Dans son rapide état de situation, le chef du département informe la commission de la création, par le Conseil d'administration du DEWS, d'un groupe de travail chargé d'évaluer les résultats de l'étude de l'IRER et de transmettre à ce dernier une analyse et des propositions. La principale difficulté est liée au fait que les méthodes de travail diffèrent d'un canton à l'autre, avec des sensibilités différentes. Il est relevé qu'à Neuchâtel, la promotion économique a toujours été un sujet sensible. Dès le début de l'évaluation, le Conseil d'administration a adopté un strict principe de confidentialité de ses travaux. En effet, il est difficile de travailler sereinement sous la pression des médias et la pression politique.

Le Conseil d'administration du DEWS devrait rendre les résultats de ces travaux et ses propres conclusions à la fin du mois de novembre. La sous-commission sera informée de ces éléments.

A la remarque d'un commissaire, mettant l'accent sur la gravité des fuites, le chef du département informe que la question de la pertinence de lancer ou non une enquête administrative sera posée au Conseil d'Etat. Il relève cependant que, compte tenu de la dimension intercantonale du dossier, une telle enquête n'a de chance d'aboutir que si elle est conduite conjointement au sein de tous les cantons partenaires.

S'agissant du rapport de l'IRER, le chef du département répond que les chapitres retirés entre le projet et la version finale du rapport l'ont été par les auteurs. S'agissant des soupçons de collusion d'intérêt qui pesait sur le directeur du DEWS, le chef du département informe que celui-ci a été blanchi par le Conseil d'administration. Pour le reste, les appréciations de l'IRER sur les résultats, la stratégique et la gouvernance restent des appréciations que le Conseil d'administration analysera ces deux prochains mois.

Remarques générales

Le rappel de la procédure relative à l'élaboration du budget 2006 figure dans le rapport y relatif du Conseil d'Etat. Nous n'y reviendrons pas ici. Cette procédure a été suivie scrupuleusement par le DEC, tant en ce qui concerne le budget financier que le budget des effectifs.

Suite à la réorganisation des départements, le DEC compte, dès 2005, un service de plus: le service des poursuites et faillites et du registre du commerce.

Le budget 2006 du département présente des charges pour un total de 326 millions de francs et des recettes pour 171 millions. L'excédent de charges nettes se monte à 155 millions de francs.

Compte tenu des mesures prises, les charges brutes diminuent de 0,3 million de francs par rapport au budget 2005; les recettes diminuent, elles, de 3,1 millions de francs. L'excédent de charges nettes augmente par conséquent de 2,7 millions de francs, soit une progression de 3,9% par rapport au budget de l'exercice précédent.

Sur les dix-neuf services que compte le département, douze enregistrent un budget soit à la baisse, soit stable par rapport à 2005, cinq à la hausse.

Les charges de fonctionnement (charges de personnel et biens, services et marchandises) sont globalement stables. Compte tenu des mesures transversales prises, elles enregistrent même une légère diminution par rapport au budget 2005 (– 50.000 francs). Les charges de personnel diminuent ainsi de 500.000 francs; on enregistre la baisse la plus significative au service de l'asile et des réfugiés (– 1,3 million de francs) et au centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) (– 440.000 francs) en raison du redimensionnement des structures. Elles augmentent par contre au service de l'emploi (+ 870.000 francs), augmentation toutefois compensée dans une large mesure par les subventions acquises de la Confédération.

Les charges des biens, services et marchandises progressent de 450.000 francs. Si elles sont généralement stables, voire à la baisse, ces charges augmentent cependant au service de l'emploi (+ 410.000 francs) en raison du déménagement prévu de l'ORP du Littoral neuchâtelois et de l'agrandissement de celui des Montagnes; à relever que ces charges sont intégralement subventionnées par la Confédération. Les charges de biens, services, marchandises augmentent également à l'AVS/AI en raison de l'engagement prévu, à la CCNC, d'un-e contrôleur-euse en matière de prestations complémentaires (PC); le renforcement de ces contrôles devrait permettre de réduire le montant des subventions versées au titre tant des PC AVS que des PC AI.

Malgré les mesures qui seront prises – notamment la proposition qui sera faite au Grand Conseil de supprimer les allocations de maternité ou la réduction linéaire des subventions –, les subventions progressent de quelque 700.000 francs. Elles augmentent ainsi de 3,6 millions de francs dans le domaine de l'AVS/AI en raison principalement de la modification de l'indice de capacité financière du canton. Par ailleurs, dans la perspective du règlement du litige qui oppose l'Etat et les bouchers du canton concernant les frais d'élimination des déchets d'abattage, un montant de 800.000 francs figure au budget du service vétérinaire (voir tableau ci-après).

La croissance de ces subventions est compensée par une diminution des dépenses d'assistance dans le domaine de l'asile en raison de la baisse des effectifs tant des requérants que des réfugiés (– 3,1 millions de francs).

A relever que si les subventions émargeant au budget des services de l'administration augmentent, elles diminuent par contre significativement dans les budgets des fonds appartenant à l'Etat (– 1,4 million de francs) en raison des mesures transversales prises par le Conseil d'Etat. Les subventions du fonds de promotion de l'économie diminuent ainsi de 1,1 million de francs et celles du fonds pour l'intégration professionnelle de 500.000 francs. L'évaluation des mesures de soutien émargeant au fonds de promotion de l'économie sera pour sa part intégrée aux réformes en cours dont les résultats feront l'objet d'un rapport au Grand Conseil.

Du point de vue des charges, les principales autres variations concernent le service de l'emploi qui, malgré la diminution des charges du fonds pour l'intégration professionnelle (– 300.000 francs), enregistre une augmentation de 3,1 millions de francs de la bonification y relative en raison de l'épuisement de la fortune du fonds.

La diminution des revenus (– 3,1 millions de francs) est principalement imputable à la baisse des dédommagements (– 4,2 millions) dans les domaines de l'asile (– 3 millions) et de l'intégration professionnelle (– 0,7 million)

Pour terminer, et en résumé, la participation du Département de l'économie aux mesures d'amélioration concernent principalement:

– allocation de maternité: suppression (– 1 million de francs, compétence du Grand Conseil);
– épizooties: perception d'émoluments pour couvrir les coûts externes de la lutte contre les épizooties et l'élimination des cadavres d'animaux (400.000 francs, compétence du Grand Conseil);
– agriculture: diminution de la contribution au contrôle laitier et suppression de primes aux syndicats d'élevage bovin (70.000 francs, compétence du Conseil d'Etat);
– faillites: diminution des frais irrécupérables (30.000 francs, compétence du Conseil d'Etat);
– emploi: modification de procédure et de stratégie de placement (90.000 francs, compétence du Conseil d'Etat);
– prestations complémentaires: réduction des montants destinés à la couverture des besoins vitaux (2,5 millions de francs, compétence du Conseil d'Etat).

Les tableaux suivants présentent la synthèse des charges et revenus des services et des fonds du département.

Charges et revenus par nature, services du département

	Budget initial 2006	*Budget initial 2005*	*Comptes 2004*	*Différence entre B05 et B06*	
	Fr.	*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*	*%*
Charges					
Charges de personnel	45.171.300.–	45.661.900.–	44.065.685.–	– 490.600.–	– 1,1
Biens, serv. et march.	9.768.800.–	9.332.600.–	10.031.310.–	436.200.–	4,7
Amortissements	4.196.700.–	4.011.200.–	4.392.749.–	185.500.–	4,6
Parts/contr. ss aff.	488.700.–	441.600.–	477.394.–	47.100.–	10,7
Dédomm. coll. publ.	750.000.–	2.534.200.–	592.510.–	– 1.784.200.–	– 70,4
Subv. accordées	178.218.100.–	177.198.600.–	173.478.759.–	1.019.500.–	0,6
Subv. redistribuées	70.500.000.–	70.959.000.–	69.211.958.–	– 459.000.–	– 0,6
Imputations internes	16.837.000.–	16.114.200.–	16.370.651.–	722.800.–	4,5
Total	**325.930.600.–**	**326.253.300.–**	**318.621.016.–**	**– 322.700.–**	**– 0,1**
Revenus					
Patentes/Concessions	– 2.839.500.–	– 2.897.500.–	– 3.064.856.–	58.000.–	– 2,0
Revenus des biens	– 636.100.–	– 645.000.–	– 903.916.–	8.900.–	– 1,4
Contributions	– 23.839.800.–	– 23.095.200.–	– 23.257.926.–	– 744.600.–	3,2
Dédomm. coll. publ.	– 24.463.200.–	– 28.604.700.–	– 27.092.099.–	4.141.500.–	– 14,5
Subventions acquises	– 48.833.900.–	– 46.988.000.–	– 45.140.244.–	– 1.845.900.–	3,9
Subv. à redistribuer	– 70.500.000.–	– 70.959.000.–	– 69.211.958.–	459.000.–	– 0,6
Prél. fin. spéciaux	0.–	– 1.000.000.–	– 1.000.000.–	1.000.000.–	– 100,0
Imputations internes	– 275.000.–	– 256.000.–	– 250.000.–	– 19.000.–	7,4
Total	**– 171.387.500.–**	**– 174.445.400.–**	**– 169.920.999.–**	**3.057.900.–**	**– 1,8**
Charges nettes	**154.543.100.–**	**151.807.900.–**	**148.700.017.–**	**2.735.200.–**	**1,8**

Charges et revenus par nature, fonds du département

	Budget initial 2006	*Budget initial 2005*	*Comptes 2004*	*Différence entre B05 et B06*	
	Fr.	*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*	*%*
Charges					
Charges de personnel	170.300.–	5.300.–	3.778.–	165.000.–	3113,2
Biens, serv. et march.	655.000.–	557.000.–	772.097.–	98.000.–	17,6
Subv. accordées	29.830.100.–	31.262.800.–	27.323.209.–	– 1.432.700.–	– 4,6
Subv. redistribuées	180.000.–	195.000.–	280.000.–	– 15.000.–	– 7,7
Attr. fin. spéciaux	29.000.–	21.700.–	0.–	7.300.–	33,6
Imputations internes	250.000.–	250.000.–	250.000.–	0.–	0,0
Total.....	**31.114.400.–**	**32.291.800.–**	**28.629.084.–**	**– 1.177.400.–**	**– 3,6**
Revenus					
Revenus des biens	– 90.000.–	– 90.000.–	– 97.750.–	0.–	0,0
Contributions	– 267.300.–	– 230.000.–	– 216.921.–	– 37.300.–	16,2
Subventions acquises	– 9.687.600.–	– 9.971.000.–	– 6.584.829.–	283.400.–	– 2,8
Subv. à redistribuer	– 180.000.–	– 195.000.–	– 280.000.–	15.000.–	– 7,7
Prél. fin. spéciaux	– 5.549.600.–	– 7.254.800.–	– 6.438.583.–	1.705.200.–	– 23,5
Imputations internes	– 15.339.900.–	– 14.551.000.–	– 15.011.000.–	– 788.900.–	5,4
Total.....	**– 31.114.400.–**	**– 32.291.800.–**	**– 28.629.084.–**	**1.177.400.–**	**– 3,6**

Par rapport au budget précédent, les effectifs du département (en valeur de postes complets) diminuent de 11,5 postes, soit une réduction de 2,5% (voir tableau ci-après). Les principales variations concernent le service de l'asile et des réfugiés (– 11,7 postes), le CNIP (– 2,4 postes) et le service de l'emploi (+ 6,4 postes). Les réductions au service de l'asile et des réfugiés (SAR) et au CNIP sont imputables à la fermeture du centre d'accueil des Cernets et à la suppression de postes liés à la diminution des arrivées de requérants d'asile, respectivement au redimensionnement du CNIP vers une capacité de 120 places d'apprentissage. L'augmentation observée au service de l'emploi est due à l'engagement de deux contrôleurs et d'un collaborateur administratif à l'office de surveillance, de trois conseillers en personnel et d'un collaborateur administratif aux offices régionaux de placement, ainsi que d'un conseiller en personnel à l'office des emplois temporaires. Il est relevé que ces postes sont intégralement subventionnés par la Confédération, à l'exception de ceux de l'office de surveillance qui le sont à 50%.

Effectifs en valeur de poste complet, services du département

	BU 2006	BU 2005	Différence entre B06 et B05
Secrétariat général	6,50	6,50	
Secteur Economie			
Service de promotion économique	8,60	7,60	1,00
Observatoire cantonal	29,00	33,75	– 4,75
Service des poursuites et faillites	57,00	57,00	
Office du registre du commerce	4,50	4,50	
Secteur Tourisme			
Service du commerce et des patentes	7,30	7,95	– 0,65
Site de Cernier	10,50	10,50	
Secteur Emploi			
Service de l'emploi	106,11	99,69	6,42
Service de l'inspection et de la santé travail	9,80	9,80	
CNIP	33,60	36,00	– 2,40
Secteur Agriculture et consommation			
Service de l'économie agricole avec OICL	18,73	18,65	0,08
Service de la viticulture + stations d'essais	7,50	7,50	
Service de la consommation	24,15	24,15	
Service vétérinaire	11,20	11,20	
Secteur Migrations			
Service des étrangers	20,25	19,25	1,00
Service de l'asile et des réfugiés	52,10	63,80	– 11,70
Bureau du délégué aux étrangers	9,92	9,46	0,46
TOTAL	**416,76**	**427,30**	**– 10,54**

Examen de détail

Secteur économie

Le chef du département informe la commission de la création d'une commission consultative du Conseil d'Etat chargée d'évaluer la politique, les résultats, les instruments et les structures de soutien à l'économie. Les travaux de cette commission serviront de base à la révision de la loi sur la promotion de l'économie. La question de l'alimentation du fonds de promotion de l'économie, dont la fortune est quasiment épuisée (78.000 francs au terme de l'exercice 2006), sera reprise dans ce cadre.

Suite à la non-reconduction de la subvention fédérale liée à l'article 16 de la loi sur la recherche, un effort important a été demandé à l'Observatoire lors de l'élaboration du budget 2006. Par ailleurs, il est rappelé le projet d'intégration de l'Observatoire à l'Université en lien avec la création, à Neuchâtel, d'un pôle des microtechniques lié à l'EPFL, ainsi que l'existence d'un projet de spin-off pour la production de masers.

Service de promotion économique

Comptes 361530, Promotion économique NE-VD (DEWS), et 363530, Développement économique Neuchâtel (DEN)

La réduction linéaire des subventions n'a pas été appliquée au DEWS compte tenu de l'existence d'un accord intercantonal; par contre, la subvention au DEN a été réduite de 10% par rapport au budget précédent. Comme pour toutes les subventions touchées, la réduction (de 5% pour les aides individuelles et de 10% pour les autres aides) a été appliquée aux 80% des montants initialement budgétisés. Les conséquences de ces mesures devront être affinées ces prochains mois.

La commission souhaiterait pouvoir disposer à l'avenir d'un tableau récapitulatif annuel relatant l'ensemble de l'activité de la promotion exogène et endogène, portant notamment sur le nombre de nouvelles entreprises, le nombre d'emplois réellement créés, les secteurs d'activité, etc.

Observatoire cantonal

L'Observatoire cantonal (ON) compte 34 personnes et dispose d'une enveloppe, en charges nettes, de quelque 1,5 million de francs. En termes bruts, les budgets et les comptes de l'ON enregistrent par contre des fluctuations importantes. En 2004 et 2005, le canton s'est substitué à la Confédération suite à la non-reconduction de la subvention fédérale liée à l'article 16 de la loi sur la recherche. Au budget 2006, tel n'est plus le cas. Des mesures structurelles devront être prises, renforcées par la récente annonce de Métrologie et accréditation suisse (METAS) (ancien Office fédéral de métrologie OFMET) de ne plus subventionner le secteur temps-fréquence dès 2007; la perte de revenus pour l'ON se chiffrera à 400.000 francs. La première mesure structurelle proposée est l'externalisation des activités strictement industrielles de l'ON par la création d'un spin-off. Un partenaire industriel français a été trouvé. Financièrement, le projet est neutre pour l'Etat, la baisse des revenus compensant la baisse des charges. En cas de réalisation, trois collaborateurs pourraient être transférés, dont un fonctionnaire.

Service des poursuites et faillites et du registre du commerce

Poursuites et faillites

La restructuration du service s'est terminée en 2001. Des efforts importants ont été faits dans la sécurisation, le rattrapage des dossiers de faillites, des liquidations d'immeubles. En 2002, les effectifs du service ont été augmentés de 3 postes (2 à l'office des faillites, 1 aux réalisations immobilières). Depuis, la situation s'est détériorée, le nombre des débiteurs a considérablement crû. Actuellement, 3000 personnes ont une saisie de salaire, auxquelles il faut ajouter 5000 à 6000 personnes pour lesquelles on ne peut rien saisir. En 2004, 156.000 poursuites ont été délivrées. Les créanciers ont changé; la part des créanciers "caisses-maladie" a augmenté, tout comme le nombre des poursuites pour des montants minimes, ce qui explique l'augmentation des frais de ports.

Secteur tourisme

Site de Cernier

Les travaux liés aux viabilités ont été étalés dans le temps. En matière de contracting, pour des raisons de coûts, certains éléments ont dû être revus.

Secteur emploi

Service de l'emploi

Le renforcement du personnel, tout comme la mise en conformité des locaux (sécurité, confidentialité, etc.), est destiné à répondre aux demandes du Seco. Chaque année 50.000 personnes transitent par les ORP. Trois contrôleurs seront engagés pour le contrôle du marché. Ces postes sont subventionnés à 50% par la Confédération.

Le passage de 520 à 400 jours d'indemnités de chômage provoque une augmentation du montant destiné aux mesures d'intégration professionnelle de 1,5 million de francs entre 2004 et 2006.

CNIP

Le CNIP a pour objectif d'être financièrement autoporteur. Il bénéficie de conventions tarifaires avec le Seco et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Pour 2006, le budget est basé sur 120 apprenants; la taille idéale serait de 150 apprenants.

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

Les deux comptes ont été regroupés en 2005.

Compte 433600, Ecolages et finances de cours

La progression des revenus de ce compte est imputable à l'Atelier Passerelle, au projet Interreg et aux cours de français pour nouveaux arrivants financés par la Confédération.

Compte 450520, Indemnités ODR

Le CNIP n'accueil plus de requérants d'asile depuis 2005.

AVS/AI

Deux mesures importantes seront prises ou proposées: la réduction des montants destinés à la couverture des besoins vitaux (prestations complémentaires) et la suppression de l'allocation de maternité. Par ailleurs, suite à la découverte de nombreux abus, un poste de contrôleur pour les PC AVS/AI sera mis au concours; ce contrôleur aura une activité à la fois interne (dossiers) et externe (vérifier par exemple que les bénéficiaires sont effectivement domiciliés en Suisse). La prestation pourra être élargie à l'aide sociale; la collaboration existe d'ores et déjà avec l'office de surveillance du service de l'emploi.

Allocation de maternité

Cette allocation est entrée en vigueur en 1997. Elle avait un caractère provisoire dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'assurance-maternité fédérale (entrée en vigueur en 2005). L'économie pour le canton est de 1 million de francs en 2006. Cependant, en 2006, compte tenu d'un report de charges sur l'action sociale, cette économie pourrait être inférieure de 250.000 francs.

Prestations complémentaires (PC)

La réduction linéaire de 5% des PC n'est pas possible. La solution retenue est la réduction des montants destinés à la couverture des besoins vitaux. Jusqu'à présent, comme la majorité des cantons suisses, le canton a toujours appliqué les montants maximaux autorisés par la loi fédérale; ce sont ces montants qui seront réduits. L'économie nette attendue, compte tenu du transfert de charges sur les homes LESPA, est de 2,5 millions de francs.

Secteur agriculture et consommation

Service de l'économie agricole

La réduction linéaire des subventions pose quelques problèmes. Ainsi, les subventions:

– à l'office d'inspection et de consultation en économie laitière (compte 365505), tout comme celles destinées à l'élevage bovin et au contrôle laitier (compte 365507) correspondent à la prise en charge de frais de main-d'œuvre; il est dès lors difficile de réduire linéairement le versement sans remettre en question la prestation. A relever que, pour ce dernier compte, un effort de réduction a déjà été fait pour mettre le budget en adéquation avec le financement de la Confédération;

– destinées à la vulgarisation agricole (compte 366520) sont liées à une convention avec la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture (CNAV). Il est relevé que, ces dernières années, la part de la subvention dans le financement des charges y relatives supportées par la CNAV a déjà été réduite.

Service de la viticulture

Le budget du service est globalement stable. S'agissant de l'alimentation et de l'utilisation du fonds viticole, il est relevé que les deux éléments sont liés. Il n'est pas possible de réduire les subventions versées par le fonds sans réduire préalablement la participation des viticulteurs et des encaveurs au fonds.

Service de la consommation

Le budget du service est globalement stable. La diminution des revenus est imputable à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les produits chimiques.

Compte 318000, Mandats, expertises, études

Ce compte est lié au deuxième volet du désenchevêtrement. Il concerne les mandats donnés aux services d'hygiène des villes.

Service vétérinaire

Le budget du service est globalement stable. Par contre, le budget des épizooties enregistre une augmentation de 800.000 francs au poste subvention des déchets d'abattage (compte 365903) consécutif au règlement du différend opposant l'Etat aux maîtres-bouchers concernant l'élimination gratuite des déchets carnés du 10 janvier 1985 (Propig à Montmollin). La note du DEC concernant cette affaire se trouve en annexe 2 du présent rapport.

Secteur migrations

Suite au départ de la cheffe du service de l'asile et des réfugiés, et compte tenu de la baisse des arrivées, une réflexion a été lancée s'agissant de l'avenir de ce service et du service des étrangers.

Service des étrangers

Avec l'entrée en vigueur, le 1er avril 2004, de l'arrêté Metzler concernant les non-entrées en matière (NEM), un transfert de charges a été opéré entre le service de l'asile et des réfugiés (SAR) et le service des étrangers (SETR). Les structures ont été adaptées en transférant un poste du SAR au SETR.

Service de l'asile et des réfugiés

Si la charge nette du service ne diminue que de quelque 250.000 francs alors que les charges de personnel, en lien avec la baisse de 11,7 postes, diminuent de 1,3 million de francs, cela est dû au prélèvement à la provision Office fédéral des réfugiés (ODR) (compte 481320) lors du budget 2005, prélèvement qui ne pourra plus intervenir dès 2006 étant donné l'épuisement de la provision.

Bureau du délégué aux étrangers

Au niveau fédéral, l'importance de l'intégration est notamment mise en évidence dans la nouvelle ordonnance y relative. Les moyens disponibles, au niveau de la Confédération, ne sont ainsi pas touchés par les mesures d'assainissement. La Confédération octroie ainsi dans le canton (compte 460800) 150.000 francs pour les programmes d'intégration et 50.000 francs pour les interprètes.

Compte 319540, Mesures d'intégration

La diminution des moyens consacrés aux mesures d'intégration est liée aux mesures d'économie fixées par le Conseil d'Etat. Concrètement, pour le service, ces mesures impliquent la réduction de l'offre des cours de français, l'abandon de mandats d'études, le gel du projet "Maternité et traductions", le redimensionnement de la journée internationale contre le racisme et la suppression ou la réduction du financement de divers projets d'intégration.

4.2.6. Département de l'éducation, de la culture et des sports

Généralités

La sous-commission a examiné le projet de budget 2006 lors de sa séance du 29 septembre 2005, en présence de la cheffe du département, du secrétaire général et de son adjoint, ainsi que des chefs des services de l'enseignement obligatoire et de la formation professionnelle.

En plus des documents usuels (budget 2006 + remarques y relatives + effectifs 2006), elle disposait d'un rapport du secrétaire général sur le budget 2006 et d'un "argumentaire concernant l'abandon du projet d'accréditation HES pour le Conservatoire neuchâtelois".

La sous-commission a relevé que les très nombreux regroupements et transferts de rubriques rendent difficiles les comparaisons budgétaires; elle émet le vœu que ces modifications découlent essentiellement du récent désenchevêtrement et qu'elles ne se renouvellent pas année après année.

Discussion générale du budget 2006

Les charges brutes du DECS sont stables par rapport au budget 2005 (+ 0,2 million de francs), alors que les revenus progressent légèrement (+ 3 millions). Les charges nettes (359,5 millions de francs) sont dès lors inférieures à celles du budget 2005 (– 2,8 millions), mais aussi à l'enveloppe budgétaire initialement attribuée au DECS (– 4,1 millions).

Dans un département où les charges salariales, directes ou indirectes, constituent l'essentiel des dépenses, il va de soi que les mesures transversales proposées par le gouvernement en vue de la stabilisation des salaires et de la réduction des subventions ont une forte incidence (respectivement – 13 et – 7 millions de francs) sur le résultat obtenu. Ce dernier dépend toutefois de décisions non encore entérinées par le Grand Conseil.

Quant aux mesures d'économies spécifiques au DECS, la sous-commission les évoquera dans le cadre de l'examen de détail, au fil des rubriques concernées. Le problème du Conservatoire neuchâtelois fera toutefois l'objet d'un chapitre particulier.

Groupes de dépenses du budget de fonctionnement

Charges de personnel (rubrique 30)

L'effectif du personnel administratif passe de 195 à 340 collaborateurs du budget 2005 au budget 2006 (+ 145). Cette augmentation est principalement due au désenchevêtrement – plus particulièrement à la cantonalisation du secondaire II (+ 132 postes) – ainsi qu'à l'intégration de 15,5 postes payés par la Confédération sous "Archéologie, fouilles A5". En revanche, la suppression du service de la jeunesse et le transfert de diverses de ses entités a représenté une diminution de l'ordre de 5 postes pour le DECS. En faisait abstraction de ces divers transferts, on enregistre une augmentation de 1,3 unité de personnel.

En ce qui concerne le personnel enseignant, les charges salariales sont notamment liées au nombre de classes dans les divers niveaux de scolarité et le passage du "bourrelet démographique" au secondaire II implique des dépenses supplémentaires (N.B. une classe du secondaire I coûte 150.000 francs par an, une du secondaire II 250.000 francs).

Il a fallu ouvrir 12 classes supplémentaires dans les lycées et 16 dans les centres professionnels. Quant à la généralisation du 2e niveau de l'école enfantine, elle a impliqué l'ouverture de 10

nouvelles classes (à mi-temps). En revanche, la diminution du nombre d'élèves a permis la fermeture de 6 classes primaires et 6 du secondaire I.

Globalement d'un budget à l'autre, les charges de personnel passent ainsi de 233,4 à 239,8 millions de francs (+ 6,4 millions), malgré l'importance des mesures transversales (– 13 millions). Le personnel enseignant, dont les salaires sont inclus dans ces montants, représente respectivement 149 millions de francs au budget 2005 et 154,3 millions de francs au budget 2006.

Biens, services et marchandises (rubrique 31)

Les charges de cette rubrique passent de 37,1 à 38,8 millions de francs. L'augmentation est notamment liée au désenchevêtrement (0,9 million de francs pour le renouvellement d'équipements imputé précédemment à un crédit-cadre communal pour le CIFOM) et à d'autres dépenses compensées sous forme de réductions de subventions (Cité universitaire) ou de prise en compte des contributions des élèves (Lycées Denis-de-Rougemont et Jean-Piaget).

Amortissements (rubrique 33)

L'augmentation par rapport au budget 2005 (+ 1,1 million de francs) est notamment liée à l'amortissement du nouveau bâtiment pour les apprentis du secteur auto au CIFOM (+ 1 million) et à la reprise par l'Etat des bâtiments du secondaire II.

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

Par rapport au budget 2005, on enregistre une réduction de 4,2 millions de francs des dédommagements aux communes; elle découle essentiellement de la reprise par l'Etat des bâtiments communaux du secondaire II et de leurs charges de fonctionnement (5,2 millions de francs). En revanche, les contributions à la HES-SO/S2 progressent de 0,7 million de francs.

Les dédommagements en provenance d'autres collectivités n'enregistrent pas de fluctuations importantes.

Subventions accordées et acquises (rubriques 36 et 46)

La sensible réduction des subventions d'un budget à l'autre (– 9,4 millions de francs) s'explique par les mesures d'économie (mesures salariales, réductions linéaires des subventions, notamment pour l'enseignement obligatoire et le secteur culturel).

Quant aux subventions acquises, elles progressent de 1,3 million de francs, en particulier en faveur de l'Université (+ 0,7 million) et du CPLN (+ 0,4 million).

Imputations internes (rubrique 39)

La forte augmentation (+ 4,6 millions de francs) est due d'une part à la récente facturation des prestations de l'office de l'économat et du matériel scolaire au service de l'enseignement obligatoire (+ 3,7 millions) et d'autre part à des contributions au STI pour l'informatique scolaire.

Budget des investissements

Le montant total des investissements nets du DECS est budgétisé à 17,4 millions de francs sur une somme globale de 66,2 millions de francs figurant au budget 2006 de l'Etat.

Il s'agit là essentiellement de crédits déjà accordés par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat et qui portent sur des projets en cours de réalisation: participation de l'Etat à la construction de bâtiments scolaires et à l'achat de mobilier et de matériel (4,5 millions de francs; taux de subventionnement: 20%), intégration des technologies de l'information dans les écoles neuchâteloises (1,2 million), nouveaux bâtiments HEG-Conservatoire (8 millions – 2 millions de subventions), halle de sport Riveraine (1,6 million).

Pour l'informatique scolaire (ICT 2009), la sous-commission prend acte du fait que le projet a été redimensionné. Dans la mesure où il s'agit désormais de création de programmes d'enseignement, elle estime que ce concept devrait être coordonné avec les autres cantons romands et aboutir à un financement commun.

En ce qui concerne ECOPARC, le crédit 2006 brut a été réduit de 10 à 8 millions de francs. Les travaux ont commencé en 2005 et le bâtiment devrait sortir de terre à fin 2006. La sous-commission s'interroge toutefois sur l'éventuelle incidence sur ce projet de la renonciation au secteur professionnel du Conservatoire. Le Conseil d'Etat examinera cette question à fin octobre 2005.

La sous-commission comprend parfaitement les raisons qui ont incité le Conseil d'Etat à décider un moratoire sur les crédits à solliciter. La liste des requêtes en suspens qui totalise plus de 130 millions de francs, laisse toutefois quelque peu songeurs les commissaires, dans la mesure où il s'agit souvent là d'assainissements de bâtiments ou d'acquisitions d'équipements indispensables. Les choix promettent d'être difficiles bien au-delà de l'horizon 2006…

Examen de détail

Secrétariat général

Comptes 364610, Subsides scolaires AI et 462600, Part communale, subsides scolaires AI

La réduction des subsides scolaires AI est liée à la diminution du nombre de cas et non à la réduction des subsides accordés à chaque bénéficiaire.

Par ailleurs, il serait logique que la part communale budgétisée (compte 462600) diminue également.

Office de la statistique et de l'informatique scolaires (OSIS)

La sous-commission prend acte d'un léger ralentissement dans un secteur où l'on a voulu parfois aller trop vite, en ne tenant pas suffisamment compte des besoins réels. La collaboration entre l'OSIS et le STIN n'a pas toujours été satisfaisante et elle apparaît indispensable pour trouver des solutions communes et éviter les doublons. Voir aussi notre remarque sous 3.6.4. (budget des investissements).

Compte 318005, Honoraires, mandats

Les bénéficiaires de ces mandats sont la HEP, l'Université et le SITEL.

Compte 490020, Prestations de service internes

Ces prestations (ex.: "gestion" informatique des élèves) sont notamment facturées aux centres professionnels et aux lycées.

Centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnels des établissements scolaires

Compte 319695, Mesures contre la violence

Il s'agit là véritablement d'une réduction des prestations dans un domaine où la situation "sur le terrain" ne s'est pas améliorée. L'opportunité de la mesure devrait être réexaminée.

Office des bourses

Alors que la situation économique est difficile, que le nombre d'élèves au secondaire II, dans les HES et les universités augmente, la sous-commission s'interroge sur les conséquences d'une réduction des bourses de l'ordre de 0,2 million de francs.

Le DECS constate que le nombre des requêtes est en diminution. Il n'a dès lors pas prévu une réduction des prestations individuelles. Si les requérants répondent aux critères déterminants, il recevront un même montant qu'en 2005.

Service de l'enseignement obligatoire

Compte 319630, Frais divers, éducation routière

La sous-commission se demande s'il ne s'agit pas là d'une économie mal placée (– 30.000 francs). La cheffe du DECS assure qu'il n'y aura pas de réduction des prestations.

Comptes 362620, Traitements, ens. préscolaire, 362621, Traitements, ens. primaire, et 362622, Traitements, ens. secondaire

Au budget 2006, les subventions versées aux communes pour la scolarité obligatoire sont réduites de 10% (le taux passe de 45 à 40,5%), ce qui représente un montant global de 5,8 millions de francs. Il faudrait fermer 151 classes en 2006 (5 mois)-2007 pour atteindre les réductions de charges résultant desdits 10% et du blocage des hautes-paies!

Notons que si les taux changent d'une année à l'autre, cette proposition du Conseil d'Etat revient pour la troisième fois au "menu" du Grand Conseil, après deux échecs en plénum.

La sous-commission estime que l'on devrait disposer d'un tableau présentant les effets de cette mesure sur chaque commune. Cela permettrait d'améliorer la communication dans un dossier difficile.

Le Conseil d'Etat envisage à terme d'augmenter globalement de 10% le nombre d'élèves par classe, tout en tenant compte de la section et de la proportion d'élèves allophones. La sous-commission rappelle que le Grand Conseil attend au préalable un rapport sur les avantages et inconvénients d'un système de forfaits par élève, modulables notamment en fonction du type d'agglomération et des distances d'une localité à l'autre.

Relevons encore que la scolarité obligatoire (y compris classes préscolaires) compte 21.000 élèves (dont 25% d'étrangers) et que le nombre d'élèves par classe n'a pratiquement pas varié en 2005-2006 par rapport à 2004-2005.

Hautes Ecoles Spécialisées

Comptes 351640, Contribution à la HES-SO, et 351645, Contribution à la HES-S2

L'augmentation de ces contributions est uniquement liée aux effectifs des étudiants; quant aux coûts de fonctionnement, ils sont stables.

Compte 351646, Contribution à la HE-ARC

Il s'agit là de la part neuchâteloise au déficit de la HE-ARC. Elle dépend essentiellement de la variation des effectifs dans nos HES.

La sous-commission s'est intéressée au bouclement définitif du compte R + D de l'ancienne Ecole d'ingénieurs du Locle et à la situation financière du Centre d'analyse par faisceau ionique (CAFI). De mauvaises surprises ne doivent pas être exclues dans ces deux dossiers. Un audit a été requis par la HE-ARC et d'éventuels dépassements viendraient grever ce compte 351646.

Centre Pierre-Coullery (CPC)

Les nouvelles voies de formation connaissent un franc succès; il a néanmoins été possible de renoncer au "numerus clausus".

L'intégration du CPC dans le CIFOM est en cours.

Notons la suppression parallèle des indemnités de stages versées aux étudiants pour les nouvelles formations et des redevances facturées aux institutions les accueillant.

Centre professionnel du Littoral neuchâtelois (CPLN), Centre intercommunal de formation des Montagnes neuchâteloises (CIFOM) et Centre Pierre-Coullery (CPC) (écolages)

Un écolage de 500 francs par semestre (N.B. Même montant que pour les HES et l'Université) sera progressivement introduit pour les étudiants de niveau ES/ET (Ecole technique, laborantins médicaux, informatique de gestion, éducatrices de la petite enfance). Cela concerne près de 300 élèves. L'apport financier sera de l'ordre de 57.000 francs en 2006, 170.000 francs en 2007, 240.000 francs en 2008 et 250.000 francs en 2009. *La sous-commission n'est pas opposée à cette "harmonisation" des écolages au niveau tertiaire.*

Centre professionnel du Littoral neuchâtelois (CPLN), Centre intercommunal de formation des Montagnes neuchâteloises (CIFOM) et Lycée Jean-Piaget (LJP) (bâtiments)

L'ensemble du secondaire II a été cantonalisé au 1er janvier 2005. Cela signifie que l'entretien des bâtiments (chauffage, éclairage, nettoyage, conciergerie, etc.) figurait déjà au budget 2005 de l'Etat, y compris les traitements du personnel concerné.

Pour ce qui est des bâtiments eux-mêmes, une solution doit être trouvée jusqu'au 31 décembre 2005 (achat ou location). Il a été convenu que le rachat interviendrait à la valeur au bilan au 31 décembre 2004, mais révisée pour tenir compte des charges financières assumées en 2005 par les communes propriétaires.

Dès le 1er janvier 2006, l'Etat interviendra vraisemblablement en qualité de propriétaire des bâtiments (éventuellement à titre rétroactif) et il assumera donc les amortissements. Calculés sur la base des indications fournies par les villes, les chiffres inscrits au budget 2006 n'ont qu'un caractère provisoire et ne seront définitifs que lorsque les valeurs de rachat des bâtiments auront été fixées d'entente entre l'Etat et les villes.

Centre intercommunal de formation des Montagnes neuchâteloises (CIFOM)

Compte 311000, Machines, mobilier, équipement

Le montant de 1,4 million de francs a semblé quelque peu exagéré à la sous-commission. En fait, la commission du CIFOM avait voté pour 2005 un crédit d'investissement intercommunal (1 million de francs pour l'Ecole technique du Locle, 0,6 million pour l'ESTER et 0,3 million pour l'Ecole d'art). Un solde de 0,925 million de francs figure au budget 2006.

Compte 318090, Taxes téléphone et natel

La sous-commission s'étonne que seules les deux centrales téléphoniques du CIFOM soient mises en réseau. Quid des autres centres professionnels, voire du reste de l'administration? Il semble que la question soit en voie de règlement.

Service de la formation universitaire

Compte 351670, Contribution à la HEP BEJUNE

La sous-commission s'est penchée sur le problème de l'harmonisation des salaires des enseignants au sein de la HEP-BEJUNE. Le comité stratégique vient de régler la question par une convention du 8 septembre 2005 qui entrera en vigueur en 2006.

Lycée Jean-Piaget (LJP)

La sous-commission salue la volonté d'éviter les doublons entre le LJP et le CPLN, notamment au niveau des formations commerciales. Un groupe de travail récemment créé est chargé de faire des propositions en ce sens.

Compte 451600, Contributions des autres cantons

La baisse du nombre des étudiants externes résulte de plusieurs facteurs: moindre attractivité de la Suisse romande en Suisse allemande, priorité de plus en plus marquée pour l'anglais, écolages à charge des parents (5500 francs par an), promotion de La Neuveville et de Saint-Imier au détriment du LJP dans le canton de Berne.

Université

Contrairement aux attentes de l'Université, l'enveloppe budgétaire 2006 ne progresse guère par rapport à 2005, malgré les incidences financières du mandat d'objectifs approuvé par le Grand Conseil. Des mesures drastiques d'économies ont dès lors dû être cherchées dans d'autres secteurs pour ne pas compromettre l'essentiel.

Un nouveau règlement général de l'Université vient d'être approuvé par le Conseil d'Etat. Il précise notamment les compétences des divers organes de cette institution.

Le dossier du pôle microtechnique à Neuchâtel n'est pas encore finalisé. Les négociations avec l'EPFL sont menées par le CSEM, sous la responsabilité conjointe du DECS et du DEC, et l'Université n'est pour le moment pas encore directement impliquée. L'EPFL a toujours la volonté d'avoir son antenne neuchâteloise.

Dans la mesure où l'EPFL entrerait dans le capital du CSEM, la sous-commission souhaiterait que soit aussi étudiée l'hypothèse d'une participation parallèle audit capital de l'Université de Neuchâtel.

L'intégration de l'Observatoire au sein de l'Université n'est pas non plus réglée, mais une décision devrait être prise d'ici la fin de l'année.

La sous-commission souligne le fait que l'Observatoire peut aujourd'hui compter sur deux tiers de financements externes, notamment pour la vente de ses produits. Il conviendra d'éviter que ces ressources ne soient sacrifiées en cas d'absorption par l'Université.

Jeunesse et sport

La sous-commission tient à souligner les effets financiers positifs d'une collaboration dans le cadre BEJUNE (comptes 301000, Personnel administratif et exploitation, et 317620, Camps de jeunes). Elle "rêve" d'incidences analogues au niveau de la HEP…

Service des affaires culturelles

La réduction linéaire de 10% décidée par le Conseil d'Etat aura des incidences financières encore plus fortes dans certains secteurs où elles se cumuleront avec d'autres mesures d'économies prises en 2005.

Service d'archéologie et parc et musée d'archéologie

En fait, les "négociations" relatives à la succession du professeur Michel Egloff ne sont pas terminées. Le budget n'est donc pas encore définitivement finalisé.

Conservatoires de musique

La décision du Conseil d'Etat constitue une mesure d'ordre structurel et la sous-commission a tenu à lui accorder une attention toute particulière.

Lors de sa séance du 29 septembre 2005, elle disposait d'un "Argumentaire concernant l'abandon du projet d'accréditation HES pour le Conservatoire neuchâtelois". Il ressort de ce document que "le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas prioritaire d'offrir dans le canton une formation HES dans le domaine de la musique." Le secteur professionnel ne comptant que 160 étudiants (38 NE, 67 Suisses dont 58 de l'espace HES-SO et 55 étrangers), le gouvernement estime judicieux d'accorder la priorité aux 2000 élèves amateurs qui fréquentent le Conservatoire neuchâtelois. Il craint fortement un développement structurel entraînant une explosion des coûts à moyen terme dans un domaine où l'on compte souvent un professeur par étudiant.

La sous-commission s'est étonnée qu'une telle décision ait pu être prise sans une approche financière plus élaborée. En effet, il est incontesté qu'une formation non HES en musique, telle qu'elle est donnée aujourd'hui dans notre canton, n'a aucun avenir, ce qui signifie à court ou moyen terme la disparition de toute activité tertiaire au Conservatoire neuchâtelois. Cela impliquera le paiement de contributions importantes aux HES reconnues pour les étudiants neuchâtelois (24.000 francs par an). Si l'on poursuivait le processus de reconnaissance HES, notre canton recevrait chaque année 0,5 million de francs des autres cantons et, plus tard, des subventions fédérales.

La sous-commission a dès lors requis les documents suivants:

- *budget 2005 de la filière professionnelle;*
- *budget 2006 de la filière professionnelle;*
- *budget 2008 des conservatoires avec accréditation HES pour 3 filières;*
- *budget 2008 des conservatoires avec accréditation HES pour une seule filière;*
- *budget financier 2008 dans l'hypothèse de la fermeture totale de la filière professionnelle (y inclure le versement des contributions aux conservatoires reconnus pour les étudiants neuchâtelois contraints à "émigrer");*
- *analyse de la véritable provenance des étudiants "étrangers" (viennent-ils effectivement de l'étranger ou sont-ils simplement des Neuchâtelois à passeport étranger? Dans le premier cas, à moyen terme, il n'y aurait pas de contributions à payer pour cette catégorie d'étudiants qui s'établiraient d'emblée à Lausanne ou Genève; dans le second, les contributions seraient dues comme pour les Neuchâtelois…).*

Les deux premiers documents ont été reçus par la sous-commission; il en ressort que la fermeture de la section professionnelle entraînerait une "économie" de l'ordre de 4 millions de francs. En l'absence des autres documents (annoncés pour novembre 2005), il est impossible de savoir aujourd'hui si, eu égard à l'importance des contributions intercantonales, la renonciation à la reconnaissance HES constitue ou non un "marché de dupes"! Ce qui est certain, c'est qu'il y aurait un très sensible appauvrissement du terreau culturel neuchâtelois.

Pour l'heure, la sous-commission propose de garder ouverte la variante permettant de viser une filière HES (au lieu de trois); notons que la filière "enseignement instrumental et vocal" regroupait 95 élèves en 2003 contre 57 à la filière "interprétation" et… 9 à celle de l'enseignement de la théorie musicale. Dans son rapport de gestion 2003, la sous-commission priait "le Conseil d'Etat de se pencher sur l'opportunité de maintenir dans le projet des options qui ne sont suivies que par un nombre très réduit d'étudiants" (cf. rapport 2003 de la commission de gestion et des finances, p. 71). Dans un système en réseau, il ne semble pas indispensable d'observer sur chaque site la condition fédérale d'un minimum de trois filières.

5. VOTES ET CONCLUSIONS

C'est au terme de nombreuses et laborieuses séances que notre commission à mis un terme à ses travaux.

Malgré les efforts de tous, les principaux points de désaccord n'ont malheureusement pas toujours trouvé de solutions susceptibles de dégager une large majorité en faveur du budget 2006 proposé.

Néanmoins, des propositions concrètes ont été faites, tant par l'ensemble des groupes politiques, que par le Conseil d'Etat, afin que lors du débat en plénum, une majorité puisse être trouvée. Ces propositions se résument de la façon suivante:

– limiter à une année l'utilisation de l'or de la BNS;
– limiter à une année l'ensemble des mesures d'amélioration;
– lier les mesures entre elles et les lier au budget;
– déroger au frein à l'endettement;
– faire figurer le programme de législature avant l'examen du budget 2006;
– variantes dans la perception d'une contribution extraordinaire de l'impôt sur les fortunes importantes;
– éventuelles économies à réaliser dans les domaines de la police et de l'informatique cantonales, afin de diminuer les effets des mesures d'amélioration dans les secteurs des prestations complémentaires, de l'aide à la création dans le domaine de la culture et des montants alloués à l'entretien des routes.

Votes sur les propositions

– La proposition consistant à ***utiliser une partie de l'or de la BNS est opposée à celle consistant à déroger au frein à l'endettement***.

  Au vote, la proposition consistant à utiliser une partie de l'or de la BNS recueille 6 voix, celle consistant à déroger au frein à l'endettement en recueille 4 et il y a 5 abstentions. La proposition consistant à utiliser une partie de l'or de la BNS est donc ***acceptée***.

– ***Utilisation d'une partie de l'or de la BNS pour améliorer le budget de fonctionnement 2006*** et répondre au mécanismes financiers.

  Au vote, la proposition consistant à utiliser une partie de l'or de la BNS est ***acceptée*** par 9 voix contre 3 et 3 abstentions.

– Proposition consistant à ***limiter la durée de toutes les mesures à 1 année***.

  Au vote, la proposition consistant à limiter la durée de toutes les mesures à 1 année est ***acceptée*** par 9 voix et 6 abstentions.

– Proposition consistant à ***limiter l'utilisation d'une partie de l'or à 1 année***.

  Au vote, la proposition consistant à limiter l'utilisation d'une partie de l'or à 1 année est ***acceptée*** par 9 voix contre 1 et 5 abstentions.

– Proposition du Conseil d'Etat de ***faire figurer le programme de législature à l'ordre du jour de la session du Grand Conseil de décembre 2006***, avant l'examen du budget 2006.

  Au vote, la CGF ***accepte*** à l'unanimité que le programme de législature soit ajouté à l'ordre du jour de la session de décembre 2006, avant l'examen du budget 2006.

– Proposition de ***lier les mesures d'améliorations entre elles et les lier au budget***.

  Au vote, la CGF ***accepte*** cette proposition par 8 voix contre 5 et 1 abstention.

Vote sur le décret

Au vote, le décret est accepté par 7 voix contre 5 et 2 abstentions.

Le présent rapport a été adopté par 10 voix et 4 abstentions le 8 novembre 2005.

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

Neuchâtel, le 8 novembre 2005

Au nom de la commission
de gestion et des finances:

Le président,
J.-B. WÄLTI

Le rapporteur,
O. HAUSSENER

Décret
concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2006

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 21 septembre 2005, et de la commission de gestion et des finances,

décrète:

Article premier Le budget général de l'Etat pour l'année 2006 est adopté. Ce budget se résume comme suit:

Compte de fonctionnement	Fr.	Fr.
Total des charges	1.755.114.700.–	
Total des revenus		1.710.657.200.–
Excédent de charges		44.457.500.–
Compte des investissements		
Total des dépenses	147.807.200.–	
Total des recettes		81.589.000.–
Investissements nets		66.218.200.–
Financement		
Investissements nets	66.218.200.–	
Amortissements du patrimoine administratif (autofinancement)		84.734.300.–
Excédent de charges du compte de fonctionnement	44.457.500.–	
Solde des mouvements avec les financements spéciaux	45.939.500.–	
Insuffisance de financement		71.880.900.–

Art. 2 [1]Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Postulat de la majorité de la sous-commission de gestion et des finances du Département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS)

Conservatoire neuchâtelois: HES, mais en réseau

La décision du Conseil d'Etat de renoncer définitivement à l'accréditation HES du Conservatoire neuchâtelois compromettra l'avenir de l'ensemble du secteur professionnel de cette institution et entraînera sa disparition à brève échéance (max. 5 ans), faute d'une reconnaissance fédérale de ses titres. Or, ledit secteur professionnel existe de par la loi et sa suppression nécessite une décision du Grand Conseil soumise au référendum populaire; la transparence prônée par le Conseil d'Etat voudrait que les conséquences des options prises aujourd'hui soient appréciées en toute connaissance de cause.

La sous-commission de gestion et des finances du DECS admet que l'actuel projet de conservatoire professionnel HES est trop ambitieux et que ses coûts à moyen terme seraient trop élevés pour notre canton, eu égard à ses difficultés financières. Elle regrette toutefois que le dossier n'ait pas été étudié par le gouvernement dans sa globalité, en tenant notamment compte des futures subventions fédérales aux HEM, des contributions intercantonales versées par étudiant (24.000 francs par an) et de l'importance culturelle du Conservatoire neuchâtelois pour notre canton et l'Arc jurassien.

La sous-commission prie dès lors le Conseil d'Etat d'étudier, en étroite collaboration avec la HES-SO, un projet redimensionné s'inspirant notamment des principes suivants:

– le secteur professionnel du conservatoire neuchâtelois s'inscrit dans le réseau HES-SO et en utilise au maximum les potentialités;

– il développe 1-3 filières, mais uniquement au niveau "bachelor"; les étudiants désirant poursuivre leur formation par un "master" le font à Genève ou Lausanne;

– dans la mesure compatible avec les règles HEM, la recherche et la pratique orchestrale sont assurées par les conservatoires de Genève et Lausanne;

– le nombre des étudiants est limité et l'accès à la HEM neuchâteloise est conditionné par la réussite d'un concours; un quota maximum de 10% est fixé pour les étudiants provenant de l'étranger. Les étudiants se trouvant actuellement au Conservatoire neuchâtelois reçoivent la garantie de pouvoir y poursuivre leurs études jusqu'à leur terme;

– les dépenses brutes du nouveau conservatoire professionnel HEM ne dépassent pas 3 millions de francs par an;

– le maintien du secteur professionnel ne doit pas se faire au détriment des autres enseignements traditionnels du Conservatoire neuchâtelois (exception: problématique des classes libres.

Signataires: C. Borel et J.-N. Karakash

ANNEXE AU RAPPORT DU DEPARTEMENT DE L'ECONOMIE

Compte 365903, Déchets d'abattage

A. Situation générale

Par arrêté, entré en vigueur le 1er juillet 2000, le Conseil d'Etat, comme il en avait la compétence légale, a mis à la charge de leurs détenteurs les frais d'élimination des déchets de boucherie (os et graisses) et des déchets d'abattage.

A réception des premières factures, six bouchers, représentés collectivement par leur mandataire, ont recouru, estimant que cette facturation était illégitime, dans la mesure où l'Etat avait selon eux signé une convention leur garantissant la gratuité de l'élimination des déchets pendant 35 ans à partir de 1984. En fait, en guise de preuve, leur mandataire déposait une lettre du conseiller d'Etat, M. Jacques Béguin, du 10 janvier 1985, dans laquelle l'Etat s'engageait à garantir la gratuité de l'élimination des déchets d'abattage, en ces termes: "Cela constitue bel et bien un engagement pris par l'Etat d'assurer à l'avenir l'élimination gratuite des déchets carnés".

En première instance, le Département de l'économie a rejeté les six recours. Déboutés, les recourants ont porté l'affaire devant le Tribunal administratif (TA), qui a rejeté cinq des six recours, tous portant sur l'élimination des os et des graisses, et en a admis partiellement un, en ce qui concernait l'élimination des déchets d'abattage.

Sur la base de l'arrêt du TA, le mandataire des bouchers a exigé de l'Etat qu'il rembourse tous les frais d'élimination des déchets d'abattage selon lui indûment mis à la charge des bouchers depuis juillet 2000. Il a également exigé que l'Etat, par l'entremise du service vétérinaire, confirme que ces déchets ne seront plus facturés aux bouchers jusqu'au terme de la convention susmentionnée, soit jusqu'en 2019.

Il faut noter que tous les bouchers du canton ne font pas partie de l'association. Le propriétaire de l'abattoir Volailles de ferme S.A. à Marin fait partie de ceux qui en sont exclus, bien que son abattoir soit le premier producteur de déchets d'abattage du canton.

B. Aspects financiers

Les factures ne transitant pas par l'Etat, il est très difficile d'estimer les coûts d'élimination réels des déchets d'abattage. Se basant sur les chiffres de 2001 et en extrapolant sur la période de juillet 2000 à fin 2004, nous arrivons à un total de 931.500 francs pour l'ensemble du canton, dont 544.500 francs pour le seul abattoir Volailles de ferme S.A. et 387.000 francs pour les autres bouchers.

Les revendications des bouchers portant jusqu'en juillet 2019, nous avons procédé à une projection des coûts à venir; celle-ci doit être appréciée avec la plus grande prudence, le montant des taxes d'élimination et les tonnages à éliminer ne pouvant être estimés avec précision. Nous avons conclu à des coûts à venir de 1.247.000 francs, l'abattoir Volailles de ferme S.A. ayant annoncé sa cessation d'activité au second semestre 2005.

Globalement, dans ces conditions, la prise en charge des frais d'élimination des déchets d'abattage coûterait environ 2.180.000 francs à l'Etat pour la période 2000-2019.

C. Aspects juridiques

S'agissant de l'élimination des déchets d'abattage, le TA a affirmé qu'il résultait clairement de l'échange de correspondance intervenu dès le 21 décembre 1984 que la promesse de gratuité devait durer trente-cinq ans, soit la durée initiale prévue. Le canton doit donc s'exécuter et payer.

Se pose la question de la portée de cette décision. Certes les effets immédiats d'un arrêt du TA se limite aux personnes concernées. Il paraît toutefois certain que, saisi d'un dossier similaire, le TA statuerait dans le même sens. La difficulté réside dans le fait que ce n'est que très exceptionnellement que le service vétérinaire adresse une facture directement à un membre de

l'Association des maîtres-bouchers. Dans la très grande majorité des cas, les factures sont adressées par l'usine d'élimination aux abattoirs. La promesse de gratuité reconnue par le TA s'applique également à ces situations ("cela constitue bel et bien un engagement pris par l'Etat d'assurer à l'avenir l'élimination gratuite des déchets carnés").

D. Négociations

Au vu des divergences de vue entre l'Etat et les bouchers sur la portée de la décision du TA et la manière de la mettre en oeuvre, le chef du DEC a ouvert des négociations avec les bouchers le 26 octobre 2004.

Suite à cette séance, ayant consulté leurs membres, les représentants des bouchers, par courrier du 23 novembre 2004, rejetaient l'offre initiale de l'Etat et réclamaient un montant de 800.000 francs en guise de dédommagement, tout en acceptant une solution négociée au différend les opposant à l'Etat.

Les négociations se sont poursuivies en 2005, pour aboutir à la proposition du Conseil d'Etat suivante: l'Etat s'engage à verser la somme de 800.000 francs à l'Association neuchâteloise des maîtres-bouchers pour solde de tout compte; l'association est alors chargée de répartir cette somme entre tous les bénéficiaires, y compris ceux qui ne font pas partie de l'association. Suite à cette proposition, les bouchers se sont mis d'accord pour déposer une nouvelle demande de dédommagement valant pour tous les bénéficiaires, à hauteur de 1.200.000 francs.

E. Proposition du Conseil d'Etat

Malgré le différend relatif au montant à allouer aux maîtres-bouchers et tenant compte de l'état défavorable des finances cantonales, le Conseil d'Etat propose de s'en tenir à la somme de 800.000 francs et de ne pas entrer en matière sur la dernière proposition de l'Association des maîtres-bouchers. Il a dans ce but inscrit la somme de 800.000 francs au budget de fonctionnement de l'Etat pour 2006, sous le centre financier 5351, compte 365903, Déchets d'abattage.

TABLE DES MATIERES

Pages

1. PROCEDURE ET OBJECTIFS BUDGETAIRES 2

2. CONSIDERATIONS GENERALES 4

2.1. Budget de fonctionnement 5
2.2. Budget des investissements 5
2.3. Financement 5
2.4. Evolution de la dette et variation de la fortune 6
2.5. Planification financière 6

3. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION 6

3.1. Appréciation générale du budget 6
3.2. Propositions formulées par la commission 8

4. EXAMEN DE DETAIL 9

4.1. Discussion générale 9
4.1.1. Département de la justice, de la sécurité et des finances 9
4.1.2. Département de la santé et des affaires sociales 9
4.1.3. Département de la gestion du territoire 10
4.1.4. Département de l'économie 10
4.1.5. Département de l'éducation, de la culture et des sports 10

4.2. Examen de détail 12
4.2.1. Autorités 12
4.2.2. Département de la justice, de la sécurité et des finances 13
4.2.3. Département de la santé et des affaires sociales 22
4.2.4. Département de la gestion du territoire 26
4.2.5. Département de l'économie 29
4.2.6. Département de l'éducation, de la culture et des sports 37

5. CONCLUSIONS 44

Décret concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2006 46

ANNEXES

Annexe 1: Postulat de la majorité de la sous-commission de gestion et des finances (DECS) 47
Annexe 2: Annexe au rapport du Département de l'économie 48