Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret relatif à l'utilisation du fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat

(Du 5 juillet 2006)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le décret relatif à l'utilisation du capital provenant de l'or excédentaire de la Banque nationale suisse (BNS), adopté par le Grand Conseil le 6 décembre 2005, affecte un montant de 5,8 millions de francs à un fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat (FRSE). Le présent rapport définit les objectifs généraux d'utilisation du fonds qui doit servir à soutenir des projets ou investissements à effets restructurant sur l'ensemble de l'administration cantonale, des mesures d'encadrement général de la réforme de l'Etat et des mesures d'accompagnement pour le personnel touché par des restructurations. Il appartiendra au Conseil d'Etat de désigner les mesures bénéficiant du fonds et d'en tenir informé le Grand Conseil. Il est prévu que ce dernier décide de l'affectation du solde du FRSE, à l'échéance du décret fixée au 31 décembre 2009.

1. INTRODUCTION

Lors de sa session du 6 décembre 2005, le Grand Conseil a accepté un décret relatif à l'utilisation de la part de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse attribuée par la Confédération à l'Etat de Neuchâtel. Selon ce décret, le capital (l'avoir spécial) provenant de l'or excédentaire de la BNS, d'un montant de 425,8 millions de francs, est affecté comme suit:

– 362 millions de francs au remboursement d'emprunts arrivant à échéance en 2005 et 2006 et à l'amortissement correspondant du découvert au bilan de l'Etat;

– 35 millions de francs à un fonds destiné à réduire l'excédent de charges du budget et des comptes 2006;

– 28,8 millions de francs à un fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat (5,8 millions) et des communes (23 millions).

L'utilisation des 23 millions de francs destinés aux réformes de structures des communes a fait l'objet de deux rapports du Conseil d'Etat qui ont été débattus par votre Autorité, respectivement les 28 et 29 mars 2006. Pour rappel, 3 millions de francs ont servi à

compenser les pertes financières enregistrées par les communes, en 2006, suite aux mesures d'améliorations budgétaires de l'Etat. Les 20 millions restants dans le fonds de réforme des structures des communes (FRSC) permettront quant à eux de financer des fusions de communes ou d'autres projets de collaboration.

Comme il s'y est engagé en décembre 2005, le Conseil d'Etat vous soumet aujourd'hui le rapport complémentaire à l'appui d'un projet de décret relatif à l'utilisation du fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat (FRSE), dont le montant s'élève à 5,8 millions de francs.

2. OBJECTIF DU FONDS

Ainsi qu'il l'a déclaré lors de la présentation du budget 2006, le Conseil d'Etat a souhaité placer le débat sur l'utilisation des versements de la BNS dans le contexte plus large de la politique financière et des perspectives budgétaires pour les années à venir.

Notre canton est confronté à une grave crise de ses finances et le déséquilibre est de nature structurelle. Il ne pourra être résorbé qu'au prix de réformes concernant aussi bien les structures que les prestations, comme le Conseil d'Etat l'a déclaré dans le programme de législature, ainsi que dans la feuille de route et le plan financier qui l'accompagnent.

Afin de tenir votre autorité informée de l'état d'avancement de la feuille de route, le Conseil d'Etat a publié un premier état de situation en avril dernier. Comme le montre ce document et les annexes qui l'accompagnent, le Conseil d'Etat entend mener la réforme de l'Etat avec les ressources humaines et financières prévues dans le cadre budgétaire. Toutefois, il n'a jamais caché que sa marge de manœuvre est limitée de ce seul fait déjà et il n'a jamais exclu de l'élargir en recourant à des moyens ponctuels supplémentaires. Ceux-ci peuvent être extraordinaires, comme le financement du projet de retraite anticipée qui est à l'étude et dont votre autorité sera saisie cet automne. Il peut aussi s'agir de moyens qui complètent, pour une durée limitée, les ressources prévues dans les budgets pour soutenir certains projets de réforme. Ce sont ces compléments qu'apportera le FRSE sur les trois axes qui seront développés en détail ci-après:

a) projets et investissements ponctuels ayant des effets restructurant sur l'administration cantonale;

b) mesures d'encadrement général de la réforme de l'Etat;

c) mesures d'accompagnement pour le personnel touché par les réorganisations ou les restructurations des unités de l'administration cantonale.

Projets et investissements ponctuels à effets restructurant

On entend par *projet ou investissement ponctuel à effets restructurant* toute mesure qui a pour conséquence de modifier de manière durable le fonctionnement de plusieurs unités de l'administration, voire l'organisation d'ensemble de cette dernière, et d'en réduire les coûts de fonctionnement. Ces projets vont au-delà de restructurations ordinaires qui permettent essentiellement d'adapter l'Administration à l'évolution des conditions-cadres. Dès lors, il ne s'agira pas de couvrir, par exemple, les frais de déménagement découlant de la réorganisation d'une unité qui peuvent être prévus dans les budgets de fonctionnement ou d'investissement.

En revanche, le FRSE pourrait être sollicité pour approfondir et concrétiser certaines propositions prometteuses, recueillies dans le cadre du projet RECOLTE. On pense, par exemple, à la création de deux centrales d'appel pour l'ensemble de l'administration qui va de pair avec la généralisation des prestations en ligne, via le guichet unique. On peut évoquer encore toutes les mesures qui visent à décloisonner durablement l'administration cantonale, comme le Conseil d'Etat l'a annoncé dans son programme de législature. Rappelons que c'est l'un des objectifs visés par l'introduction du revenu déterminant unifié (RDU); ce dernier devrait permettre d'accélérer le traitement des requêtes de l'aide sociale et d'assurer une meilleure coordination avec les prestations offertes par d'autres services de l'Etat. Nul doute aussi que cette innovation pourrait profiter également de l'accélération de la procédure de taxation induite par la "Taxation assistée par ordinateur". Dans le même esprit, le FRSE pourrait encore contribuer à accélérer la concrétisation du Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN), ceci tout en intensifiant les collaborations visées par la feuille de route en matière de culture et de politique du sport. Il n'est pas exclu, non plus, que le fonds serve à appuyer une restructuration importante menée par des établissements subventionnés. Ces exemples ont pour point commun de donner des impulsions décisives, simultanées et irréversibles sur le fonctionement de plusieurs départements.

Rappelons que la très grande majorité des projets qui découleront de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) auront, eux aussi, un effet restructurant. Car cette réforme, à laquelle le canton est en train de se préparer, nécessitera, outre la refonte complète de certains secteurs, l'introduction de la comptabilité analytique pour les prestations qui feront l'objet d'accords intercantonaux. Pour mettre en place de tels instruments dans les délais, des moyens complémentaires au budget ordinaire devront être envisagés.

Mesures d'encadrement général

Comme nous l'avons relevé, la conduite de la réforme de l'Etat est basée sur des moyens existants prévus dans les budgets ordinaires. Ainsi, toutes les *mesures d'encadrement général* prévues par la feuille de route sont elles assumées et coordonnées, sur le plan opérationnel, par la Conférence des secrétaires généraux et les services centraux.

Ces moyens pourraient toutefois être rapidement débordés si plusieurs projets d'envergure sont menés de front ou si des études plus poussées sont nécessaires. Ce sera tout particulièrement le cas dans des secteurs-clés communs à l'ensemble des départements, comme la gestion des ressources humaines et des finances. Le Conseil d'Etat n'exclut pas de recourir au FRSE pour renforcer ponctuellement les services concernés, ceci afin de maintenir le rythme de la réforme de l'Etat.

Mesures d'accompagnement pour le personnel

Dans sa feuille de route, le Conseil d'Etat a annoncé qu'il entend réduire la masse salariale de l'administration cantonale de 10% par rapport à 2006 et d'ici à 2009. En parallèle, il souhaite revaloriser le statut actuel et établir un partenariat avec les associations du personnel.

Pour accompagner la réduction des effectifs, une convention-emploi a été négociée avec les syndicats, à l'instar de celle qui a accompagné la planification hospitalière. Ce document fixe le soutien en faveur de celles et ceux qui seront touché-e-s par des réorganisations, soutien qui se traduit en mesures d'accompagnement, notamment individuelles.

Ainsi, le ou la collaborateur-trice concerné-e aura une personne de référence à disposition pour répondre à ses questions. Après entente avec cette dernière, des spécialistes de l'orientation professionnelle, notamment le Centre de bilans de compétences et de validation des acquis (CBVA) et le service de l'orientation scolaire et professionnelle (SOSP), seront appelés à fournir des appuis comme un inventaire de compétences ainsi qu'un projet de carrière.

Le ou la collaborateur-trice touché-e par des mesures de restructuration et qui travaille depuis au moins 10 ans au sein de l'administration cantonale pourra bénéficier de compléments de formation, voire d'une nouvelle formation qualifiante afin d'augmenter ses chances de retrouver un emploi sur le marché du travail. L'Etat prendra en charge la moitié des frais d'inscription et d'examen de la formation en question, et ce jusqu'à concurrence de 5000 francs par collaborateur-trice, au maximum.

Rappelons enfin que les services de l'administration et les établissements cantonaux devront engager prioritairement du personnel dont le poste est menacé à terme par les mesures de restructuration. Dans certaines circonstances, des engagements pourront avoir lieu de façon anticipée ou différée afin d'intégrer à temps du personnel affecté par des mesures de restructuration.

Pour assurer le suivi des mesures qui découleront de la convention-emploi, des moyens complémentaires seront là encore nécessaires. Il s'agira essentiellement de financer les appuis individuels (mobilité interne, profils de compétences, formation, etc.) que nous venons d'évoquer et de soutenir, en cas de nécessité, temporairement le SRH par des moyens supplémentaires.

3. MODALITES ET DUREE D'UTILISATION DU FONDS, INFORMATION AU GRAND CONSEIL

Si le décret est accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat établira un règlement d'exécution dont la validité sera limitée au 31 décembre 2009. Ce document définira les critères de définition détaillés des projets susceptibles d'être soutenus par le FRSE, ainsi que la procédure à suivre. Car le Conseil d'Etat – et non les départements – entend rester maître de l'utilisation du FRSE qui doit servir exclusivement les objectifs visés par le programme de la législature.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat informera régulièrement la Commission de gestion et des finances du Grand Conseil sur les projets soutenus par le FRSE. Par souci de transparence, une liste sera publiée dans les rapports d'information sur l'état de la feuille de route.

A la fin de la législature, le Conseil d'Etat fera un bilan de l'utilisation de ce fonds et le Grand Conseil devra décider d'en affecter le solde, à fin 2009.

Neuchâtel, le 5 juillet 2006

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER

Décret
relatif à l'utilisation du fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu le décret relatif à l'utilisation de la part de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse attribuée par la Confédération à l'Etat de Neuchâtel, du 6 décembre 2005,

vu l'affectation de 5,8 millions de francs au fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 5 juillet 2006,

décrète:

Objectifs

Art. 1 Le Fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat (FRSE) sert prioritairement à soutenir:

a) des projets ou des investissements ponctuels ayant des effets restructurant sur l'administration cantonale;^

b) des mesures d'encadrement général de la réforme de l'Etat;

c) des mesures d'accompagnement pour le personnel touché par les réorganisations ou les restructurations des unités de l'administration cantonale.

Modalités d'attribution

Art. 2 Le Conseil d'Etat désigne les projets et les mesures soutenus. Il fixe le montant alloué par le fonds.

Information

Art. 3 Le Conseil d'Etat informe régulièrement le Grand Conseil de l'utilisation du FRSE.

Validité

Art. 4 [1]La validité du présent décret est limitée au 31 décembre 2009.

[2]A l'échéance du décret, le Grand Conseil décide de l'affectation du solde du FRSE.

Référendum

Art. 5 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Promulgation et entrée en vigueur

Art. 6 [1]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution du présent décret.

[2]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, *Les secrétaires,*