



**Rapport de la commission de gestion et des finances
chargée de l'examen
du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009**

(Du 11 novembre 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission de gestion et des finances (CGF) chargée de l'examen du budget pour l'exercice 2009. La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante:

Composition du bureau

Président: M. Claude Borel
Vice-président: M. Philippe Haeberli
Rapporteuse: M^{me} Claudine Stähli-Wolf

Sous-commissions

1. *Département de la justice, de la sécurité et des finances – Autorités:*
M. Bertrand Nussbaumer, président, M. Olivier Haussener et M. Jean-Bernard Wälti
2. *Département de la santé et des affaires sociales:*
M. Baptiste Hurni président, M^{me} Claudine Stähli-Wolf et M. Hugues Bertrand Chantraine
3. *Département de la gestion du territoire:*
M. Charles Häsler, président, M. Martial Debély et M. Gilbert Hirschy
4. *Département de l'économie:*
M. Jean-Charles Legrix, président, M. Adrien Laurent et M. Philippe Haeberli
5. *Département de l'éducation, de la culture et des sports:*
M. Daniel Schürch, président, M. Claude Borel et M. Jean-Claude Baudoin

1. INTRODUCTION

Pour la première fois cette année, la CGF a suivi la préparation du budget de bout en bout. Elle a ainsi été informée à sa demande le 29 avril des directives budgétaires édictées par le Conseil d'Etat à l'intention des services ainsi que du montant des enveloppes dévolues à chaque département.

L'option retenue par la CGF a été de plus de prévoir un point consacré au budget à l'ordre du jour de chacune de ses séances afin d'avoir un réel suivi du processus. Elle a donc abordé les questions budgétaires les 27 mai, 24 juin, 2 et 30 septembre. Elle a reçu en priorité avant la presse le résultat du budget le 26 septembre et a consacré deux séances spécifiques à son analyse les 20 et 31 octobre, en plus des séances habituelles de sous-commissions. Elle a clos ses débats et voté le décret le 4 novembre.

De cette manière, la CGF a pu suivre la préparation budgétaire, mais encore être informée régulièrement des projections comptables pour 2008, et aborder la planification quadriennale relue à la lumière des réformes en cours et des projets du Conseil d'Etat. Elle a enfin pu échanger avec le Conseil d'Etat sur la situation du canton dans le cadre de la crise financière qui a touché le système bancaire mondial et la bourse.

Le 29 avril, les premières réflexions de la CGF ont porté sur les enveloppes attribuées aux différents départements et sur le bien-fondé du mode de calcul de leur répartition.

Le 27 mai, le Conseil d'Etat a signalé que le budget n'était pas encore conforme aux limites du frein et avait été renvoyé dans les départements pour y subir une cure d'amaigrissement. A ce stade, le Conseil d'Etat ne prévoyait pas de mesures d'accompagnement.

Lors de la séance du 24 juin, le Conseil d'Etat a signalé que l'inflation serait vraisemblablement plus élevée que celle prévue par l'Etat lorsqu'il avait établi ses directives. De plus, un tassement de la conjoncture avait été constaté pour 2008 et des prévisions allant dans ce sens également pour 2009. Fin juin, le budget n'était toujours pas conforme aux règles fixées par le Conseil d'Etat sur la base du frein aux dépenses, ni en matière de compte de fonctionnement, ni en ce qui concerne les investissements.

Le 2 septembre, la CGF a été informée que le budget s'inscrivait dans l'objectif fixé et serait adopté le 10 septembre par le Conseil d'Etat. Un facteur pénalisant était une inflation à hauteur de 2,5% ce qui a alourdi les charges de personnel. L'augmentation salariale complète selon l'accord passé avec la fonction publique, y compris les échelons de base, a été arrêtée à 4,54%. Le Conseil d'Etat a signalé que l'apport de la RPT diminuerait de 3 millions de francs en 2009 et que les départements avaient proposé des mesures budgétaires en relation avec les charges assumées par l'Etat et les communes pour un montant de 10 à 15 millions de francs.

La CGF est entrée dans la phase budgétaire habituelle dès la séance du 26 septembre où elle a reçu une information complète sur le budget adopté par le Conseil d'Etat.

Le 30 septembre, elle a abordé la planification financière quadriennale et conduit la discussion générale sur les modifications législatives proposées par le CE.

Le 20 octobre, elle a procédé au débat général sur le budget et s'est prononcée sur les rapports de modifications législatives.

Le 31 octobre, elle a examiné les budgets des départements.

Le 4 novembre elle s'est prononcée sur le budget.

Le 11 novembre elle a adopté le présent rapport à l'unanimité des membres présents.

2. CONSIDERATIONS DU CONSEIL D'ETAT

2.1. Procédure et objectifs budgétaires

Le Conseil d'Etat s'était fixé comme objectif un déficit de 10 millions de francs environ au compte de fonctionnement et un montant d'investissements de 70 millions de francs. Durant le processus budgétaire l'inflation avait été calculée à 1,5% et a été réajustée.

Pour parvenir à cet objectif, le gouvernement a fixé des enveloppes par département sur la base du budget 2008 en y ajoutant ensuite des correctifs techniques. Les priorités du programme de législature ont été respectées.

Le Conseil d'Etat a honoré l'accord salarial avec le personnel malgré l'inflation plus importante que prévu initialement et a reconduit son engagement de diminution de postes en relation avec le programme de retraite anticipée (auto-financement du programme).

Il a évalué avec prudence les recettes fiscales en serrant au plus près l'évolution de l'économie en relation avec la crise financière mondiale.

Les ressources issues de la RPT baissent encore cette année de 3 millions de francs. Les risques de perdre complètement l'accès aux bénéfices de la répartition RPT augmentent toujours. La question du calcul des ressources fiscales du canton sans tenir compte des allègements consentis au titre de l'arrêté Bonny reste cruciale.

Le Conseil d'Etat a pris l'option de proposer au Grand Conseil plusieurs modifications législatives, certaines provisoires d'autres définitives, dont plusieurs auront des répercussions sur les communes. Cependant, suite à l'analyse des résultats du désenchevêtrement II qui sont défavorables à l'Etat et à l'évolution de la législation fédérale (RPT), ce report de charges lui semble correct. Il est d'ailleurs partiellement compensé par certaines des modifications proposées, et par les effets positifs pour les communes des mesures prises antérieurement par l'Etat, notamment sur les charges de personnel. De l'avis du Conseil d'Etat, les modifications législatives qu'il propose ne sont pas des mesures budgétaires stricto sensu, même si elles ont une incidence sur le budget. Le Conseil d'Etat n'a pas consulté les communes avant de prendre sa décision car il estime que c'est à la CGF puis au Grand Conseil de prendre position. Il a relevé que lorsque des budgets impliquaient des mesures d'accompagnement pénalisantes pour l'une ou l'autre catégorie de personnes ou institutions, il ne les avait pas davantage consultées.

Que ces mesures soient ou non acceptées par le Grand Conseil, le budget restera dans les limites du frein aux dépenses.

Le Conseil d'Etat a souhaité consacrer davantage de moyens aux investissements de façon à éviter que des retards trop importants ne soient pris, tout en respectant les règles du frein aux dépenses.

Le budget 2009 est le meilleur depuis 25 ans bien qu'il présente encore un déficit. Le Conseil d'Etat reconnaît qu'il aurait été plus ambitieux de viser l'équilibre financier. Cependant, le canton de Neuchâtel ayant entrepris la réforme de son fonctionnement récemment, l'objectif budgétaire d'un déficit maîtrisé reste honorable à ses yeux.

2.2. Axes budgétaires

2.2.1. Budget de fonctionnement

Pour être conforme aux limites fixées par le frein aux dépenses, le déficit budgétaire au compte de fonctionnement ne doit pas dépasser 2% des revenus déterminants. Le déficit du budget 2009 s'élève à 12,1 millions de francs, soit 0,7% des revenus déterminants. Il est donc dans les limites du frein aux dépenses. Ce budget inclut pour 13,8 millions de francs de report de charges sur les communes.

Même si tout ou partie de ces reports était refusé, le budget 2009 resterait conforme aux limites du frein.

2.2.2. Budget des investissements

Pour être conforme à la réglementation liée aux limites du frein à l'endettement, les investissements doivent être autofinancés à hauteur de 70%. Le montant des investissements prévus s'élève à 71,5 millions de francs et est supérieur aux montants consacrés aux investissements en 2006, 2007 et 2008. Le degré d'autofinancement se monte à 98,5% et est donc conforme aux limites du frein.

2.2.3. Financement

En 2009, l'insuffisance de financement, soit la part des investissements nets qui doit être financée par l'emprunt, est moins élevée qu'en 2008 du fait du plus faible excédent de charges 2009 (0,7% des revenus déterminants contre 1,96% en 2008).

2.2.4. Evolution de la dette et variation de la fortune

Le découvert au bilan s'accroît de 12,1 millions de francs, soit le montant du déficit prévu.

2.2.5. Planification financière

Le budget 2009 s'inscrit globalement dans la planification financière. Certains éléments ont cependant varié depuis son élaboration.

Le Conseil d'Etat relève notamment, au niveau des effets budgétaires négatifs, la baisse des ressources liées à la répartition fédérale, l'augmentation des charges dynamiques en relation avec le désenchevêtrement des charges entre l'Etat et les communes, le coût des hôpitaux de soins physiques dont la réforme ne porte pas encore tous ses fruits. Sur le plan des effets positifs, il relève la très bonne conjoncture économique qui, si elle ralentit maintenant, a occasionné des recettes importantes au niveau de l'impôt sur les personnes morales, mais aussi au niveau des personnes physiques, ce qui signifie que les bénéfices de la conjoncture ont été mieux partagés. La bonne conjoncture a également permis le tassement puis la diminution de l'aide sociale.

Cependant, l'évolution de la RPT fait planer la menace d'une perte de ressources fédérales à hauteur de 120 millions de francs, peut-être en 2010 déjà.

De plus, la situation mondiale actuelle est très inquiétante. Malgré les moyens records mis à disposition du système financier par les collectivités publiques du monde entier, la confiance n'est pas revenue sur les marchés, et l'effet domino qui amènerait à un effondrement du système financier mondial ne peut pas encore être exclu.

Les perspectives cantonales sont donc très difficiles à établir.

3. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION

La commission a beaucoup apprécié de pouvoir suivre l'évolution de la préparation budgétaire dès le début de son élaboration. Elle s'est notamment penchée sur le calcul des enveloppes par département: d'une manière générale, elle relève que ce système fonctionne si les enveloppes tiennent compte de l'évolution de la situation dans les départements, qu'il s'agisse des réformes en cours et de leurs effets à la baisse, comme des dépenses nouvelles nécessaires. Calculées ainsi, elles permettent aux départements de fixer des priorités et responsabilisent les services.

La CGF a également pu aborder la question de la crise qui touche la finance mondiale et de ses effets sur la planification financière de l'Etat. Elle souhaite que la planification soit régulièrement mise à jour de façon à assurer un réel suivi de sa part.

Sur le plan de la gestion, la CGF a repris la question des motions et postulats en suspens dont elle a confié le suivi à ses sous-commissions. Elle a également planché sur des modifications réglementaires destinées à lui permettre de mener à l'avenir des investigations approfondies lorsqu'elle le juge nécessaire.

Plus sectoriellement, elle s'est interrogée sur les effets pour la Caisse de pensions des externalisations de services ou secteurs, qui, sortant complètement du giron de l'Etat nécessitent de sa part et de celle de la CPN le versement du libre passage des assurés. En effet, le taux de couverture de la caisse a baissé suite à la crise boursière, et lorsque les assurés doivent être affiliés à une nouvelle caisse, le complément pour arriver au 100% de couverture légale du libre passage doit être versé par l'Etat. C'est le cas pour le transfert de l'IMT à l'EPFL. La question de la participation de l'Uni à cet effort est évidemment posée.

La CGF a reçu des informations sur le fonds des routes communales, l'Université, le financement des HES, la planification financière quadriennale, la promotion économique et les effets fiscaux de l'arrêté Bonny.

Concernant ces domaines et les autres réflexions ouvertes ou poursuivies par la CGF, vous en trouverez le détail dans les chapitres présentant le budget des départements.

3.1. Procédure et objectifs budgétaires

La CGF a été informée dès le mois d'avril des objectifs que le Conseil d'Etat avait fixés, soit un déficit de quelque 10 millions de francs et des investissements à hauteur de 70 millions de francs.

Si une partie de ses membres a jugé cet objectif réaliste et acceptable, d'autres intervenants ont demandé que l'objectif soit l'équilibre financier. Compte tenu de l'évolution de l'économie mondiale, tous les groupes ont reconnu que la proposition du déficit projeté était acceptable.

Le processus budgétaire a régulièrement permis à la CGF d'apprécier les efforts de l'Etat pour respecter l'objectif qu'il avait fixé, malgré une inflation nettement supérieure à celle prévue au départ.

Lorsque le Conseil d'Etat l'a informée de son intention de proposer plusieurs modifications législatives qui allaient avoir des incidences sur le budget des communes, la commission a exprimé de sérieuses réserves.

Lorsqu'elle a été en possession des documents finalisés, notamment des rapports présentant les reports de charges sur les communes, la CGF a exprimé sa désapprobation sur la méthode utilisée par le Conseil d'Etat d'assurer son propre budget en prenant le risque de compromettre celui des communes. Elle a regretté que le Conseil d'Etat n'ait pas eu des contacts avec ces interlocuteurs privilégiés que devraient être les communes avant d'arrêter sa décision, ce qui les place devant un fait accompli. Elle a également relevé que certains reports envisagés allaient avoir des effets sur l'équilibre entre les communes en dehors d'une démarche péréquative. La CGF s'est prononcée sur chacun des rapports de modification législative.

Elle a encore constaté que les budgets étaient très difficiles à comparer d'une année à l'autre, et cela depuis le début de la législature, car des réformes sont en cours voire réalisées, des externalisations ont régulièrement lieu, des regroupements de services avec certaines communes sont effectifs, ce qui rend les comparaisons d'une année à l'autre délicates.

La CGF a salué l'augmentation des moyens destinés aux investissements. Elle a souhaité que dans certains domaines les investissements soient programmés sur plusieurs années budgétaires afin d'éviter la perte en fin d'exercice des montants prévus lorsque les investissements n'ont pas été engagés ou seulement partiellement.

3.2. Débat général et avis des groupes

Le débat budgétaire 2009 a été principalement influencé par trois éléments déjà relevés:

- les risques générés par la RPT pour le canton, soit une perte de 120 millions de francs de ressources,
- la situation financière mondiale dont l'évolution est problématique et qui aura sans aucun doute une influence négative sur les recettes fiscales en 2009 mais déjà en 2008, et sur la situation de l'emploi dans le canton,
- les charges dynamiques assumées par l'Etat suite au désenchevêtrement II le conduisent à reporter des charges sur les communes.

Les deux premiers points rendent délicate l'appréciation en profondeur de l'avenir financier du canton, malgré les efforts de réforme qui ont été conduits. La CGF a débattu du réalisme du budget qui lui était soumis en regard des incertitudes qui planeront sur lui. Tous les groupes ont finalement admis qu'un budget doit être arrêté à un moment donné et qu'il n'est pas possible de l'adapter systématiquement aux variations d'informations même si elles sont d'importance. La CGF a décidé de suivre l'évolution économique générale au niveau de la nouvelle planification que le Conseil d'Etat est en train d'élaborer et va lui soumettre.

L'évolution de la situation économique et les menaces qu'elle fait peser sur l'avenir du canton ont fait débat au sein de la CGF concernant le rôle de l'Etat, les missions qu'il doit impérativement remplir, celles dont il pourrait limiter l'impact et celles auxquelles il pourrait renoncer le cas échéant. Il a été relevé que le Conseil d'Etat a poursuivi des réformes qui impliquent des externalisations et des modifications importantes de son intervention, ce qui rend d'autant plus indispensable et urgent l'engagement d'un débat de fond sur ces questions.

Concernant les rapports de modifications législatives, certains groupes les considèrent comme des mesures budgétaires malgré les dénégations du Conseil d'Etat. Certains commissaires ont estimé que le débat ne devait pas avoir lieu en CGF mais uniquement au Grand Conseil. Le résultat des prises de position concernant ces objets figure sous le point 5.1 du présent rapport.

Tout en réservant sa position sur les mesures impliquant des reports de charges sur les communes, la CGF a reconnu les efforts réalisés par l'Etat et par ses services, qui ont permis de présenter pour 2009 le meilleur budget depuis 25 ans. Ce budget a aussi été reconnu comme

étant le meilleur de la législature par plusieurs groupes même si la situation dans bien des services reste tendue. Il a ainsi été relevé que les engagements vis-à-vis du personnel avaient été tenus malgré une inflation en forte augmentation, et que des correctifs avaient été introduits sur le plan social, notamment au niveau de l'aide à l'assurance-maladie. La question des prélèvements dans la fortune des fonds en appui au budget à hauteur de 27 millions de francs pour 2009 inquiète la commission, car les réserves ont diminué fortement (- 50 millions de francs sur deux exercices), tandis que les allocations budgétaires restent très faibles. Même si l'on tient compte que 10 millions de francs seront prélevés sur les fonds voués aux restructurations des communes et de l'Etat, la menace que fait peser la RPT, vraisemblablement dès 2010 (perte de 120 millions de francs de ressources), il serait raisonnable au contraire d'étudier la possibilité de constituer des réserves afin d'amortir le choc.

Certains groupes ont rappelé que l'objectif devait être l'équilibre budgétaire.

S'y ajoute encore une remarque concernant le fait que le budget 2009 est le dernier de la législature et qu'un bilan général sur les mesures et réformes réalisées et envisagées aurait été nécessaire en appui à sa présentation. La CGF a demandé et obtenu du Conseil d'Etat que ce bilan soit présenté en même temps que les comptes 2008 et soit mis en discussion en CGF puis devant le Grand Conseil.

4. EXAMEN DU BUDGET PAR DEPARTEMENT

4.1. Autorités

4.1.1. Rapport de la sous-commission sur le budget

4.1.1.1. Généralités

La sous-commission compétente, celle du DJSF, s'est réunie en date du 2 octobre et a entendu le chancelier d'Etat et la secrétaire générale de la chancellerie, en présence de M. Jean Studer, conseiller d'Etat.

La discussion s'est notamment portée sur le personnel du service du Grand Conseil, qui a connu un turn-over élevé par le passé. La sous-commission a pris acte avec satisfaction que l'ambiance était bonne au sein du service et que la situation était stable au niveau du personnel.

4.1.1.2. Examen de détail

Conseil d'Etat

Les directives du Conseil d'Etat, régulièrement remises à jour (la dernière date du 11 janvier 2006) établissent de façon précise la manière dont les membres du Conseil d'Etat doivent reverser à la Caisse de l'Etat les indemnités et autres revenus qu'ils perçoivent en qualité de représentants de l'Etat et de mandats liés à leur fonction de conseiller d'Etat.

Pour les mandats non liés spécifiquement à la fonction, par exemple comme parlementaire fédéral, chaque conseiller d'Etat décidait personnellement ce qu'il faisait des indemnités ou autres prestations financières qu'il touchait. Dès le 1^{er} janvier 2009, une rétrocession minimale de 15.000 francs en faveur de l'Etat sera exigée.

Le conseiller d'Etat Jean Studer a fait le choix de restituer 50% des revenus liés à sa fonction au sein du Conseil de la Banque nationale suisse. Depuis le 1^{er} janvier 2009, cette rétrocession ne se fera plus dans le chapitre "Autorités", mais au secrétariat général du DJSF.

Service du matériel et des imprimés

En ce qui concerne le personnel, la dotation est réduite de 1,2 EPT au niveau du service du matériel et des imprimés. Il n'y a pas d'autre changement de la dotation en personnel.

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

4.2.1. Rapport de la sous-commission sur le budget

4.2.1.1. Généralités

La sous-commission s'est réunie en date du 2 octobre, en présence de M. Jean Studer, conseiller d'Etat, du secrétaire général du département et du chef du service financier. Elle a examiné au préalable la démarche budgétaire au niveau du département.

Déduction faite des rubriques hors enveloppe, les différences entre le budget 2009 et le budget 2008 pour le DJSF se présentent comme suit (cf. tableau 1):

- les **charges brutes** du budget 2009 sont de 9,7% supérieures au budget 2008.
- cette augmentation est compensée par des **revenus** en hausse de 15,5% par rapport au budget 2008.
- au final, les **charges nettes** sont supérieures de 6,4% au budget 2008. Les recettes représentent une couverture des charges de 38% des dépenses brutes (36,1% dans le budget 2008).

Le tableau 2 montre les principales variations, par groupes de charges et de revenus, entre les budgets 2008 et 2009. La principale augmentation est enregistrée dans les charges de personnel (groupe 30: +9,5 mio), les imputations internes (groupe 39: +3,05 mio), les BSM (groupe 31: +1,8 mio), les parts et contributions sans affectation (groupe 34: +1,08 mio) et les amortissements (groupe 33: +667.000 francs).

Les revenus augmentent tout particulièrement dans les contributions (groupe 43: +9,06 mio), les dédommagements de collectivités publiques (groupe 45: 1,6 mio); les imputations internes (groupe 49) diminuent quant à elles de 1,36 mio). Ces revenus proviennent en particulier des mandats de prestations développés au niveau de la police et du service informatique.

Tableau 1: Comparaison entre le budget 2009 et le budget 2008

	B2009	B2008	C2007	B2007
Charges brutes	188'601'800	171'917'700	172'762'770	163'650'200
Revenus	-71'750'000	-62'113'800	-57'918'514	-57'631'300
Charges nettes	116'851'800	109'803'900	114'844'256	106'018'900

Tableau 2: Vue d'ensemble des charges et des revenus

	B2009	B2008	C2007
Charges brutes			
30 Charges de personnel	128'948'800	119'408'200	119'828'753
31 Biens, services et marchandises	35'011'900	33'207'000	31'069'737
33 Amortissements	4'648'400	3'981'500	3'810'956
34 Parts et contributions sans affectation	5'081'900	4'000'000	5'368'111
35 Dédommagements aux collectivités publiques	6'049'300	6'036'700	6'300'583
36 Subventions accordées	2'391'700	2'138'300	1'801'248
37 Subventions redistribuées	305'000	35'000	1'422'639
38 Attributions aux financements spéciaux			231'828
39 Imputations internes	6'164'800	3'111'000	2'928'914
Total	188'601'800	171'917'700	172'762'770
Revenus			
41 Patentes et concessions	-200'000	-300'000	-130'317
42 Revenus des biens	-215'500	-217'000	-267'473
43 Contributions	-45'820'200	-36'754'600	-36'546'562
44 Parts à des recettes sans affectation			
45 Dédommagements de collectivités publiques	-16'095'600	-14'507'200	-13'296'357
47 Subventions à redistribuer	-305'000	-35'000	-1'422'639
48 Prélèvements sur financements spéciaux	-609'000	-435'600	-19'500
49 Imputations internes	-8'504'700	-9'864'400	-6'235'666
Total	-71'750'000	-62'113'800	-57'918'514
Charges nettes	116'851'800	109'803'900	114'844'256

4.2.1.2. Groupe de dépenses

Charges de personnel et effectifs

Globalement, les charges de personnel du département augmentent de près de 9,5 millions de francs, par rapport au budget 2008. Comme on le constate sur le tableau 3, la police cantonale connaît l'augmentation la plus importante (+4,4 mio), ceci en raison de transferts des polices communales; elle est suivie par le service des ressources humaines (+0,9 mio), notamment en raison de la centralisation nouvelle des charges de remplacements APG et maternité, pour l'ensemble de l'administration (+0,55 mio) et de l'augmentation des frais de recherche de personnel (+0,1 mio); le service pénitentiaire connaît dans son ensemble une augmentation de charges de +0,7 mio en raison de la mise en place de la réforme pénitentiaire adoptée par le Grand Conseil en 2008.

Les agrégats de la masse salariale des groupes 301000 et 301200 ont été mis en relation avec les effectifs exprimés en EPT sur le tableau 4. On observe tout d'abord que l'effectif du DJSF a augmenté de 143,9 EPT entre le budget 2005 et le budget 2009, ceci en raison, notamment, de l'intégration des corps de police communaux, du service informatique de la ville de La Chaux-de-Fonds et de la perception de la ville de Neuchâtel et de la commune de Colombier. Les salaires ont pour leur part augmenté de quelque 144 millions de francs sur la même période. Les effectifs augmentent de 50,7 EPT, entre les budgets 2008 et 2009, et les salaires de 6,3 millions de francs. Ces augmentations sont compensées par des dédommagements.

La comparaison avec les comptes exige une certaine prudence: dans les comptes figure le nombre d'EPT au 31 décembre. Il ne s'agit pas de l'effectif annuel moyen qui devrait être comparé à la planification budgétaire, afin de lisser les fluctuations sur l'année et d'établir une meilleure corrélation avec la masse salariale.

Tableau 3: Aperçu des charges de personnel (groupe 30)

Entité	B2009	B2008	Différence
Secrétariat général	811'600	824'100	-12'500
Office d'organisation	232'400	221'100	11'300
Politique familiale et égalité	272'400	261'300	11'100
Service de la justice	2'092'100	1'293'600	798'500
Tribunal cantonal	5'199'900	5'132'700	67'200
Tribunaux de districts	6'736'900	6'386'200	350'700
Tribunal fiscal	490'900	356'800	134'100
Autorités de conciliation	658'100	625'700	32'400
Ministère public	1'381'400	1'313'100	68'300
Juges d'instruction	2'149'600	2'154'500	-4'900
Service pénitentiaire	9'311'400	1'491'700	7'819'700
Prison préventive, La Chaux-de-Fonds		2'707'600	-2'707'600
EEP Bellevue, Gorgier		3'573'600	-3'573'600
EEP La Ronde		834'600	-834'600
Service de probation	1'188'200	1'139'100	49'100
Police cantonale	53'009'800	48'608'100	4'401'700
Ecole régionale d'aspirant police (ERAP)	77'000	69'800	7'200
Service sécurité civile et militaire	4'810'900	4'753'400	57'500
Ets militaires exploit et administration			
Service financier	3'048'400	2'911'000	137'400
Service des contributions	14'452'600	13'594'100	858'500
Service juridique	2'617'100	2'553'400	63'700
Service des ressources humaines	6'592'300	5'628'600	963'700
Service du traitement de l'information	10'223'200	9'702'300	520'900
STI - Entité neuchâteloise	6'000	6'300	-300
Administration de la Caisse de pensions	1'738'800	1'420'200	318'600
Gérance des immeubles	1'430'200	1'410'000	20'200
Service des communes	417'600	435'300	-17'700
Total	128'948'800	119'408'200	9'540'600

Tableau 4: Effectif et masse salariale 2006-2009 du personnel administratif et technique

Année	Budget			Comptes	
	EPT	Variation EPT	en mio. fr	EPT ¹⁾	en mio. fr
2005	848.8		77.5	842.5	77.3
2006	864.3	15.5	78.6	847.3	77.9
2007	914.6	50.3	85.1	877.1	82.5
2008	942.0	27.4	89.6		
2009	992.7	50.7	95.9		

¹⁾ Arrêté au 31 décembre, selon rapport de gestion du DJSF

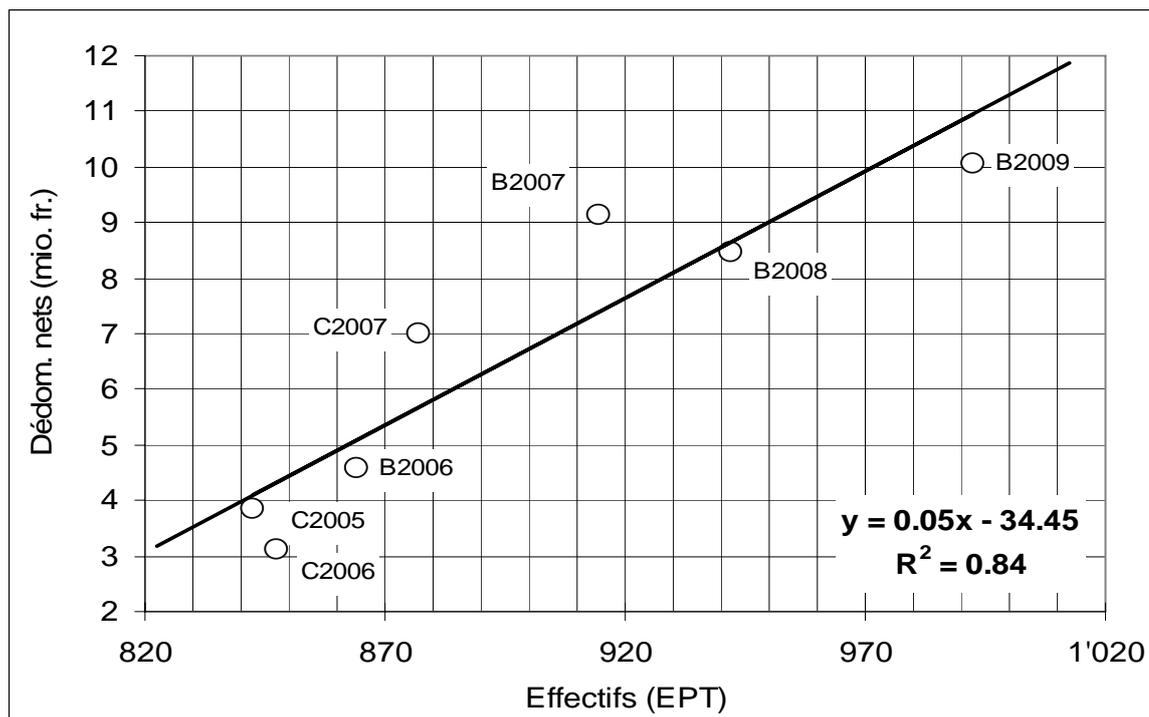
Pour 2009, les variations par rapport au budget 2008 ont six explications:

- Les **créations de nouveaux postes** totalisent 21,9 EPT (2008: 5 EPT, dont 1 magistrat), principalement au service de la justice (+9,8 EPT) et au service pénitentiaire (+8,3 EPT), en raison de la réforme validée par le Grand Conseil en 2008;
- Les **remplacements ordinaires, modifications de taux d'activité et autres suppressions de postes** font diminuer l'effectif de 27,4 EPT, dont 1,5 magistrat (2008: -15,3 EPT);
- Les **remplacements que l'on peut qualifier d'anticipés** ne concernent que les aspirants de la police cantonale: ils sont au nombre de 14 EPT pour 2009 (2008: 10 EPT);
- Aucun **transfert interne à l'ACN** n'est prévu en 2009 (2008: -2,9 EPT);
- Les **transferts interinstitutionnels** se traduisent par des reprises d'EPT à l'Etat: ils entraînent une augmentation de 35,8 EPT (2008: +24,2 EPT), dont 31 EPT à la police (dont: 13 transferts et engagements pour la police locale de Neuchâtel; 11 pour la police locale du Locle; 7 pour d'autres communes); à ceci s'ajoutent 4,8 EPT au service des contributions, en raison de la reprise des offices de perception de Neuchâtel et de Colombier; rappelons qu'une part du surcoût temporaire généré par le projet de police neuchâteloise est compensée par le Fonds des réformes de structure des communes, à hauteur de 1 million de francs;

Les nouveaux **postes à charge de tiers** totalisent 5,9 EPT (2008: 9,8 EPT); au SJSF l'augmentation est purement formelle puisqu'elle concerne le contrat réglant le mandat temporaire rémunéré à l'heure confié à l'ancien directeur du service financier sur la RPT et le financement du TransRUN; 2 EPT au service informatique sont rémunérés sur la base de projets de tiers (SIDIS, projet Jura); enfin, la Caisse de pensions poursuit sa restructuration et son adaptation aux nouvelles normes avec 2,9 EPT, dont elle compense entièrement les salaires.

Pour terminer cet aperçu, on observe sur la figure ci-après une étroite corrélation entre l'augmentation des dédommagements nets et celle des effectifs, avec un coefficient R^2 significatif de 0,84, qui reflète bien les réformes en cours.

Figure: Relations entre les effectifs du personnel administratif et technique en EPT et dédommagements nets



Le budget 2009 prévoit une croissance nette des effectifs du personnel administratif et technique du DJSF de 50,7 (EPT), dont 35,8 EPT liés à la reprise de tâches communales dans le domaine de la police (31) et de la perception (4,8). Le service pénitentiaire devrait lui aussi connaître une croissance de 8,3 EPT en raison de la réforme du secteur pénitentiaire approuvée par le Grand Conseil. A ceci s'ajoutent 5,1 EPT à charge de tiers et au service informatique et à la Caisse de pensions. Enfin, le service de la justice sera renforcé de 9,8 EPT, ceci en particulier dans les domaines de la naturalisation et de la perception des amendes et mandats de répression.

Ces augmentations d'EPT sont pour une part des réallocations de ressources, puisque les réductions d'effectifs du DJSF totalisent 26,6 EPT; mais elles sont également compensées par une augmentation des dédommagements nets facturés à des collectivités publiques en échange de prestations, comme l'illustre le graphique.

Charges salariales

Les charges salariales sont en hausse de 4,54%, compte tenu de l'accord salarial voté par le Grand Conseil en décembre 2006. Il tient compte d'une indexation en fonction de l'inflation de 2,5%, mais le taux définitif sera fixé sur l'indice des prix à la consommation de novembre 2008. L'évolution du taux de cotisation pour les allocations familiales, qui passe de 2% à 2,2% selon décision du Grand Conseil, n'a pas été pris en compte dans ce budget. La charge salariale, tous départements confondus, devrait augmenter d'environ 1 million de francs supplémentaire.

Pour rappel, la rémunération de la fonction publique reste réduite en 2009, selon l'accord voté par le Grand Conseil en décembre 2006. La retenue salariale obligatoire de 1,23% pour 2008 est maintenue en 2009. Les modalités de sortie de la retenue salariale feront l'objet de nouvelles négociations avec les partenaires sociaux dans le courant de l'année prochaine.

4.2.1.3. Investissements

Comme en 2008, la planification 2009 des investissements a été limitée à l'essentiel.

Crédits accordés

Dans les crédits en cours de la compétence du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, près de 2,5 millions de francs sur les 10 planifiés concernent le développement de l'informatique cantonale et 7,5 millions de francs la rénovation de l'immeuble "Promenade 20", rénovation et agrandissement

de la prison préventive à La Chaux-de-Fonds, rénovation et agrandissement de l'établissement d'exécution des peines (EEP) de Bellevue à Gorgier.

Crédits à solliciter

Dans les crédits à solliciter, le DJSF a inscrit un montant total de 1,7 million de francs de la compétence du Grand Conseil, dont 0,5 pour la restructuration du pouvoir judiciaire, 0,75 pour le nouveau bâtiment du SIEN, 0,2 pour le guichet sécurisé unique et 0,25 pour la restructuration du SCCO compensée par un prélèvement au Fonds des réformes de structures de l'Etat (FRSE); sur les crédits de la compétence du Conseil d'Etat, près de 1,5 million de francs concernent le renouvellement d'applications et d'infrastructures, 0,5 l'assainissement et l'entretien de bâtiments à Colombier; relevons que 140.000 francs, compensés par le Fonds des réformes de structures des communes (FRSC), sont consacrés à l'installation de collaborateurs de la police neuchâteloise.

4.2.1.4. Fonds

Plusieurs projets sont partiellement financés par un prélèvement dans les fonds, à savoir au Fonds des réformes de structures de l'Etat et au Fonds des réformes de structures des communes.

En 2009, le FRSE devrait soutenir six projets à effets restructurant à hauteur de 1,2 million de francs en 2009. Douze projets bénéficiant du FRSE, totalisant 1,47 millions de francs de 2006 à 2009, concernent la commission du logement de l'administration dans l'appui qu'elle fournit à l'ensemble des départements (fusions et déménagements de service, aménagements de locaux, etc.). 950.000 francs concernent des projets menés par le SRH dans le cadre de la politique du personnel, dont 350.000 francs prévus pour les travaux d'aménagement de la crèche de l'Etat. Enfin, 1,4 million de francs pour les années 2008 et 2009 concernent l'assainissement du Tribunal administratif nécessaire pour assurer les réformes à venir.

4.2.1.5. Examen de détail

Office d'organisation

Cet office est fortement sollicité dans la réforme actuelle de l'Etat. Les projets de police unique et la réorganisation du service des contributions ont nécessité un engagement important. L'introduction d'enveloppes budgétaires pour les services est un projet prioritaire pour l'année prochaine.

Office de la politique familiale et de l'égalité

La bonne collaboration actuelle entre le service des ressources humaines et cet office est à souligner.

Service de la justice

Ce service connaissait un retard important et grave dans le traitement de ses dossiers. En effet, ce ne sont pas moins de 2000 dossiers de naturalisations et 1380 dossiers d'état civil qui n'étaient pas traités. Le Conseil d'Etat a renforcé temporairement ce service en octroyant 8,1 postes supplémentaires, afin de mettre la situation à jour. Le nouveau chef de service a demandé un délai de 18 mois pour pouvoir rattraper tout le retard.

Une réflexion est également en cours concernant l'encaissement des amendes.

Magistrature

La réorganisation de la justice, avec une échéance prévue au 1^{er} janvier 2011, nécessitera des moyens en personnel supplémentaires. Cette réorganisation est vécue de manière positive et dynamique par les personnes concernées et généralement ressentie comme une opportunité.

Une convention a été passée avec la faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, concernant le recueil de jurisprudence neuchâteloise (RJN). Cette convention permet la poursuite de cette publication, sans charge financière pour l'Etat de Neuchâtel. Cette collaboration avec l'université est saluée.

Service pénitentiaire

Les projets votés par le Grand Conseil sont entrés en phase de réalisation. Concernant les travaux à La Chaux-de-Fonds, le dossier avance conformément aux prévisions. Ce n'est pas le cas concernant l'Etablissement de Bellevue, à Gorgier, dont la planification des travaux est retardée, le plan d'aménagement communal posant problème.

Un commissaire s'étonne de voir l'Etat financer une assurance-accidents couvrant également les détenus lors de fugues. Cette couverture présente une charge importante. Néanmoins, l'Etat pouvant être appelé à intervenir financièrement pour couvrir les suites de blessures lors de fugues, ce surplus se justifie.

Service de probation

Un projet pilote de formation pour les personnes suivies par la probation, qu'elles soient détenues ou en liberté, a été mis sur pied en collaboration avec les services de l'emploi et de la formation professionnelle. Ce projet est soutenu à raison de 110.000 francs par la Confédération (SECO).

Police cantonale

Toutes les polices communales, à l'exception de celles de Peseux, Saint-Aubin et Neuchâtel ont déclaré leur intention de rejoindre police unique. Ce projet s'est réalisé finalement plus rapidement que prévu initialement, puisque le délai est fixé à fin 2014. Il génère des économies au chapitre sécurité dans toutes les communes, qui sont déjà au bénéfice d'un mandat de prestations.

Une discussion animée a eu lieu au sein de la sous-commission concernant la hausse importante des amendes. Il n'est pas adéquat de financer les activités de l'Etat par le biais des amendes. Le radar doit rester un instrument de prévention. Mais les communes sont autonomes pour prendre la décision de poser un radar fixe. Convaincus de limiter le nombre de radars dans le canton, les commissaires se demandent néanmoins comment convaincre les automobilistes de respecter la législation.

Service de la sécurité civile et militaire

Le rôle de la Place d'armes de Colombier est renforcé, puisque Colombier va recevoir tous les candidats officiers de l'Infanterie pour toute la Suisse. Ce développement nécessite des investissements et des travaux d'entretien pour accueillir les candidats dans des conditions correctes.

La sous-commission constate avec surprise et effarement l'importance du nombre de véhicules de lutte contre le feu dans le canton. Actuellement, on compte déjà plus de 120 véhicules d'intervention. 13 véhicules supplémentaires de première intervention ont été commandés et seront subventionnés par l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP). Une réflexion est en cours à ce sujet. La sous-commission s'y intéressera, en insistant sur la nécessité de diminuer les coûts de la lutte contre le feu dans le canton, mais aussi en clarifiant les statuts des services du feu et le rôle de l'ECAP dans le financement de cette lutte. La réflexion devrait également englober la question des centrales d'alarme. Le canton en a actuellement trois, alors qu'un pays comme la Finlande n'en a qu'une seule.

Service des contributions

La perception des impôts des personnes physiques de Neuchâtel et de Colombier sera reprise par le service des contributions dès le 1^{er} janvier 2009. Toute la perception sera ainsi réunie dans le même service.

L'augmentation des non-valeurs fiscales s'explique par la bascule d'impôt entre les communes et le canton, ainsi que par l'augmentation des intérêts débiteurs.

Service juridique

Le service connaît une charge importante de travail. De nombreux rapports et projets de lois sont en élaboration et devraient être soumis au Grand Conseil avant la fin de la législature.

Le délai de traitement des recours, notamment au niveau de l'aménagement du territoire, a pu être réduit.

Service des ressources humaines

Malgré une forte mobilité interne au sein de l'administration cantonale, tous les postes ne peuvent pas être repourvus à l'interne et donnent donc lieu à des annonces dans la presse.

Service informatique de l'entité neuchâteloise

Ce service, qui compte 92 collaborateurs, est éclaté sur plusieurs sites. La gestion du personnel est de ce fait compliquée. Pour des questions d'infrastructure, de sécurité, mais aussi de gestion du service, le regroupement sur un seul site est nécessaire. Diverses réflexions sont en cours. Elles dépendent notamment de l'évolution du dossier quant à une collaboration plus étroite ou fusion avec le Centre électronique de gestion de la ville de Neuchâtel. Si cette fusion se réalise, une autonomisation du service serait éventuellement envisagée.

Administration de la Caisse de pensions

L'évolution actuelle des marchés financiers rend impossible la couverture à 70% pour la fin de cette année. La renvoi de la réalisation de la Caisse de pensions unique au 1^{er} janvier 2010 permet une gestion plus adéquate du dossier.

Gérance des immeubles

La fin de l'aide fédérale au logement va provoquer une hausse significative des loyers dans les habitations à loyer modéré ou des logements subventionnés. Le canton, ainsi que les communes concernées, ont décidé de poursuivre leur aide l'année prochaine, mais ce point devra être repris en commission de gestion et des finances, vu que le Département de gestion du territoire est également concerné.

Service des communes

Le résultat budgétisé de ce service est faussé par le prélèvement d'un montant de 400.000 francs au fonds des réformes de structures des communes. Ce prélèvement servira à financer des coûts supplémentaires, notamment au service informatique, liés à la création des communes de Val-de-Travers et de La Tène en 2009.

4.3. Département de la santé et des affaires sociales

4.3.1. Rapport de la sous-commission sur le budget

4.3.1.1. Généralités

La sous-commission s'est réunie le 3 octobre 2008 pour examiner le budget du département. Durant tous ses travaux, elle a été accompagnée du chef du Département, M. Debély. Les chefs de service étaient présents lors de l'examen de leurs services respectifs.

De façon générale, on notera que le budget 2009 du DSAS présente un excédent de charge supérieur de 10.952.000 francs (+2,5%) en comparaison du budget 2008, et de 58 millions de francs (+15%) par rapport aux comptes 2007.

Les charges du budget 2009 sont inférieures de 2,4 millions de francs (-0,4%) à celles du budget 2008. Les revenus quant à eux marquent une diminution de 13,3 millions de francs (-12,8%) par rapport au budget 2008. Nous noterons dans les remarques liminaires, et nous ne le rappellerons plus systématiquement par la suite, que la grande majorité des coûts du département sont des charges de personnel (pour une petite part) ou des subventions composées essentiellement de charges de personnel qui progressent, conformément aux engagements pris avec les associations de personnel.

Les grandes variations apparaissant entre les budgets 2008 et 2009, qui ont rendu les comparaisons particulièrement ardues à la sous-commission, s'expliquent notamment par la création du centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP). En effet, les centres financiers 2254 "hôpital psychiatrique de Perreux" et 6503 "service médico-psychologique pour enfants et adolescents (SMPea)" ne font plus partie des services du DSAS. Ces excédents de charges ont été comptabilisés, ainsi que d'autres rubriques, sous le compte 2252, "aide hospitalière", rubrique "hôpitaux psychiatriques". Il faut préciser d'emblée que la création du CNP au 1^{er} janvier 2009 n'a pas d'effets financiers notables, comme le tableau ci-après le montre clairement:

Institutions adhérant au Centre neuchâtois de psychiatrie					
	Comptes 2005	Comptes 2006	Comptes 2007	Budget 2008	Estimations budgétaires 2009
Charges nettes totales					
Préfarquier (LAIS)	18'415'281.25	17'869'551.06	17'186'127.88	17'980'000.00	18'301'000.00
Préfarquier (LESPA)	9'947'521.95	9'947'055.55	9'935'811.00	10'415'000.00	10'715'000.00
La Rochelle	2'844'320.00	2'810'707.15	2'770'727.62	2'879'660.00	2'934'660.00
Centre psycho-social	6'255'450.95	6'408'430.65	6'584'165.25	6'808'500.00	6'808'500.00
Perreux	38'583'346.10	39'672'826.60	40'156'071.90	42'103'500.00	43'571'000.00
Service médico-psychologique	4'865'605.70	4'711'616.55	4'705'103.00	4'823'200.00	5'038'600.00
Total CNP	80'911'526	81'420'188	81'338'007	85'009'860	87'368'760
Evolution des charges en %					
Total		0.63%	-0.10%	4.51%	2.77%
					C05-B09
					7.98%
Subvention de l'Etat					
Perreux	14'521'844	11'555'149	16'420'950	20'494'600	20'403'808
Préfarquier/Rochelle ¹⁾	13'848'542	13'284'000	12'909'600	14'000'000	13'750'000
Déficit du home de Préfarquier (LESPA) ²⁾	996'296	894'560	1'212'000	2'300'000	2'400'000
Centre psycho-social	2'172'177	2'066'727	2'244'395	2'400'000	2'400'000
Service médico-psychologique	1'483'101	1'018'495	1'772'100	1'623'200	2'143'192
ANAAP	168'000	151'200	151'200	168'000	181'000
Total CNP	33'189'960	28'970'131	34'710'245	40'985'800	41'278'000

¹⁾ Ces montants ne se retrouvent pas tels quels dans la comptabilité de l'Etat en raison d'aspects techniques comme le passage du principe de caisse au principe d'échéance

²⁾ Ces montants ne se retrouvent pas tels quels dans la comptabilité de l'Etat car font partie de la rubrique "Déficits des homes LESPA", au même titre que les foyers de jour par exemple

De plus, la sous-commission n'a pas désiré se positionner sur le rapport 08.052 du Conseil d'Etat. Néanmoins, elle remarque que ce changement de financement de la réduction des primes de l'assurance-maladie entraîne une imputation interne entre le centre de coûts 3600, service de l'assurance-maladie et 3550, service de l'action sociale, ce qui a pour effet, entre autres, un report de charges à hauteur de 5,7 millions de francs pour les communes neuchâtoises.

Toujours pour le service de l'assurance-maladie, on remarquera la volonté du DSAS d'allouer une grande partie de l'économie ainsi réalisée, pour maintenir l'intensité des subsides aux primes de l'assurance-maladie et pour réintroduire la catégorie 5. Comme le budget 2009 a été préparé avant l'annonce du taux d'augmentation des primes pour le canton de Neuchâtel, plus faible que prévue initialement, la majorité de la sous-commission présentera un amendement au budget.

Finalement, dès la discussion générale, la sous-commission est enchantée que le budget d'HNe soit cette année empreint de réalisme, et qu'il permette ainsi une gestion plus saine.

La sous-commission a aussi noté, dans ses remarques générales, que la diminution de l'aide matérielle de l'ordre de trois millions de francs est une amélioration structurelle qu'il faut souligner, bien que les raisons de cette diminution soient multiples.

4.3.1.2. Groupes de dépenses

Charges de personnel

Quand bien même il y a une diminution très nette des charges de personnel du DSAS, puisque l'essentiel de la dotation était pour Perreux et le SMPea, les changements "réels" sont faibles. En effet, seule une diminution de 0,5 EPT dans le domaine du service de l'assurance-maladie et de 0,4 EPT à l'action sociale a été répertoriée, à noter aussi que l'engagement d'un(e) conseiller(ère) éducatif(ve) (100%) dans le cadre du rapport sur les bons d'accueil ne se fera pas, étant donné le retrait du rapport sur LAE. Finalement, il faut souligner que l'évolution des salaires de 4,54% est ici aussi appliquée.

Biens, services et marchandises

Là aussi, de gros changements sont le résultat de la création du CNP. Une fois cette déduction apportée, on soulignera une très grande stabilité de ce groupe de dépenses.

Subventions accordées

Il s'agit de la partie majeure des dépenses du département; cela représente pas moins de 96% du budget du DSAS. Cette caractéristique rend les mouvements dans ce groupe plus nombreux, comme cela est résumé dans le tableau ci-après.

Service	Millions de francs	Rubrique	Commentaire
Aide hospitalière	+37,1	Hôpitaux somatiques (+10,9)	Adaptation de l'enveloppe
		Hôpitaux psychiatriques (+27,3)	Création du CNP avec ajout des budgets de Perreux, du SMPea, du CPSN, du home Lespa de Préfargier et de l'ANAAP
		Aide + soins à domicile (+1,5)	Indexation des salaires et augmentation de l'activité
		Centre psychosocial neuchâtelois (-2,4)	Intégré au budget CNP
LESPA	-3,8	Déficit des homes	Transfert du home Lespa de Préfargier au CNP
Action sociale	-3,0	Aide matérielle	Amélioration liée à la conjoncture, aux mesures prises pour l'insertion des jeunes et à l'octroi d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative
Assurance-maladie	+8,6	Loi assurance-maladie et contentieux	Adaptation à l'augmentation probable des primes et élargissement du cercle des bénéficiaires
		Contentieux	Prévisions en fonction de la réalité 2008
Mineurs et tutelles	+0,7	Institutions de la petite enfance	Introduction des bons d'accueil et subventionnement des structures d'accueil parascolaire sur 12 mois. Ce chiffre subira éventuellement une modification vu l'amendement proposé par la sous-commission
Etablissements spécialisés	+1,0	Subventions aux institutions	Réajustement entre les rubriques 365360 et 365370 Chiffres basés sur les budgets des institutions Renchérisssement + surcoût lié à la CCT Redistribution de la subvention de la LORO pour la dépendance aux jeux

Contributions

Une nouvelle fois, ce groupe est chamboulé par la création du CNP. En effet, les deux centres financiers majoritaires de cette catégorie étaient l'hôpital psychiatrique de Perreux (20,4 mio) et le SMPea (2,8 mio).

Subventions acquises

La subvention fédérale pour les subsides à l'assurance maladie augmente (+ 515.000 francs) en fonction du nouveau mode de financement mis en place dans le cadre de la RPT. De plus, il est budgétisé une augmentation de l'ordre de 394.000 francs pour le projet de loi sur l'accueil des enfants, néanmoins, il semble désormais plus que probable que ce projet doit être profondément remanié. Dès lors, la sous-commission considère qu'il ne faut pas compter sur cette subvention. Enfin, l'augmentation brute de 5,7 millions de francs de la participation communale à l'aide matérielle découlera de l'acceptation du projet 08.052.

4.3.1.3. Investissements

La sous-commission n'a pas de remarques particulières sur les investissements.

4.3.1.4. Fonds

Le seul fonds du département du DSAS est celui d'encouragement aux études. Il n'y a pas de remarques particulières, si ce n'est que c'est certainement par le biais de celui-ci qu'il faudrait envisager des prêts d'études plus conséquents et à des taux préférentiels pour les étudiants, même si cette utilisation du fonds a déjà cours, trop ponctuellement aux yeux de certains commissaires.

4.3.1.5. Examen de détail

Secrétariat général

Toutes les augmentations semblent correspondre à l'évolution des salaires décidée. Néanmoins, la sous-commission s'interroge sur le chiffre transmis par le DJSF au DSAS concernant la Caisse de pensions. En effet, les commissaires ne comprennent pas les raisons qui amènent à une augmentation de 17% du poste 304 000.

Santé publique

La sous-commission constate que les charges de personnel, là aussi, ne présentent aucune surprise, si ce n'est le poste Caisse de pensions. Les subventions accordées, qui servent notamment à payer le personnel de différents organismes étatiques ou para-étatiques, suivent cette courbe à l'exception du GIS qui a pris de l'ampleur ces dernières années. L'augmentation de la contribution de ce dernier correspond à la hausse des activités.

De plus, la mise sur pied du programme "santé mentale" augmente le poste mesures de prophylaxie (318 040) de 75.000 francs. Les commissaires ont cherché à savoir si ce programme ne fait pas doublon avec les missions du CNP. Il s'avère qu'il s'agit d'une mesure intercantonale, qui ne rentre donc pas dans son giron.

Aide hospitalière

Quand bien même ce chapitre ne fait que quelques lignes, la sous-commission a été particulièrement attentive à son évolution car les enjeux sont énormes. Les principales variations proviennent de l'augmentation de l'enveloppe pour les hôpitaux pour soins physiques, soit HNe et la Providence (+10,9 mio), de la création du CNP (+ 27,3 mio), de l'intégration dans ce dernier du compte centre psycho-social neuchâtelois (-2,4 mio) et de l'augmentation de l'activité du maintien à domicile (+1,45 mio). Il s'agit d'un budget "historique" pour le CNP et il est difficile à ce stade, si ce n'est impossible, de faire des prévisions sur l'évolution des coûts. Mais la sous-commission apprécie particulièrement que ce budget ne souffre pas d'un "trou" dès le début, puisque les chiffres avancés semblent réalistes.

Concernant l'HNe maintenant, certains membres de la sous-commission souscrivent à l'optimisme affiché sur la maîtrise de l'évolution des coûts. D'autres, plus critiques, estiment que les sacrifices consentis auraient dû aboutir à des résultats plus probants encore. Néanmoins, tous les membres approuvent l'établissement d'une enveloppe réaliste pour cette institution, afin qu'elle puisse travailler avec davantage de sérénité. Les tableaux ci-après, qui résument la situation d'HNe et des services de soins à domicile nous semblent essentiels pour bien appréhender le budget.

Charges totales d'HNe: une évolution maîtrisée

	Comptes 2005	Comptes 2006	Comptes 2007	Budget 2008	Budget 2009
Charges nettes totales en millions	307.4	305.5	310.7	312.9	317.7
<i>Evolution en % entre 2005 et 2009</i>					+ 3.3%
Subvention de l'Etat en millions ¹⁾	183.2	182	189.5	191.7 ²⁾	194
<i>Evolution en % entre 2005 et 2009</i>					+ 5.9%

1) Ces montants ne se retrouvent pas tels quels dans la comptabilité de l'Etat en raison d'aspects techniques comme le passage du principe de caisse au principe d'échéance ou le report d'amortissements.

2) Correspond au montant indiqué lors du bouclage prévisionnel des comptes de l'Etat (indication juin 2008), alors que le montant initial du budget 2008 avait été fixé à 183,1 mio.

Evolution des charges totales de l'aide et des soins à domicile¹⁾ depuis 2005

	Comptes 2005	Comptes 2006	Comptes 2007	Budget 2008	Budget 2009
Charges nettes totales en millions	28.5	29.3	30.1	31.7	33.2
<i>Evolution en % entre 2005 et 2009</i>					+ 16.5%
Subvention de l'Etat en millions ²⁾	8.9	8.5	9.0 ³⁾	14.4 ³⁾	15.9 ³⁾
<i>Evolution en % entre 2005 et 2009</i>					+ 78.7% ⁴⁾

1) Les fondations jusqu'en 2006, NOMAD depuis 2007

2) Ces montants ne se retrouvent pas tels quels dans la comptabilité de l'Etat en raison d'aspects techniques comme le passage du principe de caisse au principe d'échéance

3) Non compté les conventions de collaborations

4) Ce chiffre est fortement influencé par les effets de la RPT, qui étaient estimés à 5,6 mio entre 2007 et 2008. Corrigée des effets RPT, l'évolution de la subvention n'est que de 15,3% entre 2005 et 2009

Etablissements pour personnes âgées

Le choix a été fait, dans ce domaine, d'augmenter les prix de pension dans les homes publics (LESPA) afin de maintenir la participation de l'Etat au déficit des homes LESPA au niveau de 2008 et ceci malgré les hausses salariales consenties. A relever qu'une partie de l'augmentation des prix de pension sera supportée par le budget des prestations complémentaires (DEC), via l'aide versée aux personnes séjournant en EMS.

Hôpital psychiatrique de Perreux

La création du CNP implique le transfert de l'ensemble du chapitre au poste 363 211, "hôpitaux psychiatriques".

Service médico-psychologique pour enfants et adolescents (SMPea)

Idem

Service de l'action sociale

Les éléments déterminants de ce chapitre sont certainement les postes 366 300 "charges d'aide matérielle", 390 355 "différence subsides LAMal" et 362 350 "part communale, aide matérielle". En effet, pour le premier, la constatation d'une baisse de 3 millions de francs est réjouissante. Plusieurs éléments contribuent à cette embellie, en effet, dès le 1^{er} janvier 2009 une allocation familiale sera versée aux personnes sans activité lucrative, pour les personnes émargeant à l'aide matérielle, cela diminuera d'autant la part de l'aide sociale reçue, et donc la situation de ces personnes ne sera pas améliorée. A cela, vient s'ajouter les premiers fruits des efforts consentis en matière d'insertion et de mesures prises à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de

moins de 30 ans, ainsi que la conjoncture, encore favorable lors de l'élaboration du budget. A ce sujet, la sous-commission note que s'il est impossible d'évaluer les conséquences de la crise que traversent les bourses mondiales, elle pourrait être synonyme d'augmentation des demandeurs à l'aide sociale. Néanmoins, un budget est une prévision et nous ne pouvons pas demander au département et au Conseil d'Etat le don d'omniscience. La sous-commission a demandé à savoir le poids de ces trois éléments et un document complémentaire du Conseil d'Etat y répond clairement ainsi:

1. Les effets de la LILAFam sur les charges d'aide matérielle:

Dans un premier temps, en prévision de la rédaction du rapport 08.029, l'office de l'aide sociale a procédé à une évaluation des conséquences sur les charges d'aide matérielle du versement de nouvelles allocations aux bénéficiaires de l'aide sociale. Cette estimation se situait dans une fourchette de gains allant de 3,5 millions à 4,8 millions de francs. Lors de l'élaboration du budget, une dernière estimation pour l'année 2009 nous a fait retenir une somme de 4 millions de francs. Ce montant diminue d'autant la rubrique 366 300.

2. Les effets de l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans:

Les effets sur les dépenses d'aide matérielle du programme d'insertion doivent être évalués prudemment. On doit se garder d'une vision statique qui présente un arrêt sur image à un moment donné, mais plutôt adopter une vision dynamique plus particulièrement dans l'élaboration d'un budget. Ce sont donc des évaluations par extrapolation qui ont été élaborées, dans le but de mesurer les impacts sur les dépenses d'aide matérielle.

Tous les bénéficiaires des mesures d'insertion "moins de 30 ans" ne pourront pas acquérir l'autonomie financière et rapidement sortir des statistiques de l'aide matérielle. Certains sont pris en charge dans une "solution transitoire" (clarification de projet, conseils de l'OROSP, etc...), d'autres entreprennent une formation (une trentaine en 2008), d'autres enfin sont en situation d'échec. Tous en principe continuent à émarger au budget de l'aide sociale.

*Nous basant sur les statistiques 2008 du programme d'insertion, nous avons estimé qu'en 2009 une soixantaine de jeunes, qui auront conclu un contrat de travail et auront ainsi de sérieuses chances d'accéder à l'autonomie financière, n'émargent plus au budget de l'aide sociale. Dans le cadre de l'élaboration du budget 2009, **les gains pour l'aide sociale ont été estimés à environ 1,8 million de francs** (soit 60 personnes à 30.000 francs sur une année). Cette somme diminue d'autant la rubrique 366 300.*

3. Les effets de la conjoncture:

L'exercice de prévision de la situation sur le plan socio-économique dans le canton de Neuchâtel pour l'année 2009 est évidemment délicat, particulièrement à la lumière des turbulences marquées de l'économie mondiale. Les derniers événements de ce début d'automne attestent de la grande volatilité de la situation. L'exercice 2007 de l'aide sociale s'est soldé par une baisse des dépenses nettes de l'ordre de 2,5%, pour un total de 67,5 millions de francs. Les évaluations régulières faites mensuellement par l'office de l'aide sociale avec le concours des communes doivent inciter à beaucoup de prudence sur le résultat final de l'année 2008. On peut raisonnablement tabler sur une relative maîtrise des dépenses d'aide matérielle, donc avec un total proche de 67,5 millions de francs à nouveau. Pour le budget 2009, au moment de l'établissement du projet, nous avons pris les mêmes bases, en privilégiant un scénario fondé sur la stabilité, avec l'espoir d'une légère amélioration, de l'ordre de 0,2 million de francs.

En résumé, le montant total des diminutions de dépenses dues aux 3 facteurs susmentionnés est projeté à 6 millions de francs.

4. Différence 2008 – 2009:

La 2^e évaluation des comptes récemment effectuée nous a fait estimer les dépenses d'aide matérielle 2008 à 67,5 millions de francs. C'est ce montant qui doit être pris en considération comme base de référence pour les comparaisons avec le budget 2009. Les 64,5 millions de francs inscrits au budget 2008 ne seront à l'évidence pas suffisants.

*Ainsi, si l'on prend comme donnée de départ un montant des dépenses probables d'aide matérielle pour 2008 de 67,5 millions, auxquels on retranche la différence due aux 3 facteurs 2009 (-6 millions de francs), on arrive au chiffre proposé dans le budget 2009 sous la rubrique 366 300 **soit 61,5 millions de francs.***

Les deux autres postes qui affichent une grande modification, soit la différence des subsides LAMal et la part communale de l'aide matérielle sont issus de la supposition que le rapport 08.052

sera accepté et que 9,5 millions de francs seront facturés par le service de l'assurance-maladie à l'aide sociale (imputation interne) pour l'ensemble des personnes bénéficiaires de l'aide matérielle pour la part égale à la différence entre le subside de la catégorie 1 et le montant de la prime LAMal due. Cela débouche sur une augmentation de la part communale à l'aide matérielle (462 350) à hauteur de 5,7 millions de francs (au final, 3,9 millions de francs en considérant la diminution des charges d'aide matérielle).

Dans les autres postes, il est relevé la diminution du personnel administratif de ce service ainsi que la suppression de la diminution de subventions à différentes entités ce qui est conforme aux promesses du Conseil d'Etat.

Office des bourses

Si aucune modification d'envergure n'est à voir dans ce chapitre, il a néanmoins soulevé la contestation nette de la sous-commission. Il semble qu'à défaut de pouvoir augmenter de façon significative les bourses ou d'instaurer un système de prêts sociaux pour les étudiants, on aurait au moins pu indexer les bourses au coût de la vie, pour que l'intensité de l'aide demeure et ne s'effrite pas. Si l'on prend comme base 2,5%, qui est l'estimation de juin de l'OFS, cela augmenterait le poste 36 de 156.000 francs. Il semble à la sous-commission que c'est un minimum et un amendement sera déposé en CGF dans ce sens.

Service de l'assurance-maladie (SCAM)

La sous-commission, dans sa majorité, a approuvé la décision de réintroduire la catégorie 5 et la volonté de maintenir l'intensité de l'aide pour les autres bénéficiaires via une estimation de l'augmentation des primes. Comme le département a été pessimiste, et qu'il a surestimé l'augmentation d'environ 0,5%, une majorité de la commission demande au Conseil d'Etat de réadapter le budget (diminution de 434.500 francs au poste 366310 par une estimation empirique des commissaires) pour que la vision politique du Conseil d'Etat, à savoir le maintien de l'intensité dans l'aide et la réintroduction de l'échelon 5, soit respectée. Un amendement sera déposé dans ce sens en CGF. En outre, les commissaires sont inquiets quant à l'évolution du contentieux, qui a été sous-estimé l'an passé. De plus, une partie du crédit de 14,5 millions de francs voté par le Grand Conseil doit encore être utilisée pour payer les assureurs non-conventionnés, que le SCAM ne désespère pas de convaincre.

De plus, le chef du SCAM nous explique que dans sa perspective, la facturation au service de l'action sociale de 9,5 millions de francs au titre de remboursement de subsides apparaît assez cohérente avec la nouvelle RPT. En effet, auparavant, les subsides du total de la prime aux bénéficiaires de l'aide sociale pouvaient être intégrés dans les chiffres envoyés à la Confédération et étaient subventionnés. Cela n'est dorénavant plus le cas et le report de charges sur les communes est ainsi logique. C'est d'ailleurs uniquement à cause du calcul de l'aide fédérale que cette mesure n'a pas été prise avant.

Service des mineurs et des tutelles

La principale remarque de la sous-commission relatif à ce poste concerne le retrait du rapport sur la Loi sur l'accueil des enfants (LAE), suite à une consultation très largement négative; ceci implique que le budget n'est pas à l'image de la réalité. Bien sûr, lorsqu'il a été composé, cela n'était pas le cas. Néanmoins, la sous-commission a demandé au DSAS les modifications que cette non-entrée en vigueur engendrerait et demande à la CGF d'amender le budget dans ce sens. Ainsi, nous proposons d'amender le budget de la manière suivante:

N° de rubrique comptable	Nom de la rubrique	Montant au BU 09	Variation liées au retrait LAE	BU 09 après retrait LAE	Commentaires
30	Charges de personnel	6.822.100	- 80.800	6.741.300	Non engagement d'un poste de conseillère éducative prévue dans le projet LAE
365385	Institutions de la petite enfance	5.473.000	- 450.000	5.023.000	Subventionnement des institutions de la petite enfance selon le modèle actuel
439850	Recettes diverses	170.000	- 30.000	140.000	Emoluments perçus lors de l'autorisation des structures d'accueil selon le projet LAE
460800	Subventions fédérales diverses	394.000	- 394.000	0	Subventions fédérales perçues dans le cadre du projet pilote LAE
	Charges en moins		530.800		
	Recettes en moins		424.000		
	Charges nettes en moins		106.800		

Pour le reste, la sous-commission est préoccupée par la surcharge de travail dont est victime ce service. Elle espère que les restructurations en cours pourront pallier cette situation.

Service des établissements spécialisés (SES)

La principale modification dans ce service est issue de la décision de ne pas repourvoir un poste. La charge de travail est conséquente, et la réduction de ce poste devrait être évaluée avant la phase de fusion entre le SES et le service de la santé publique.

De plus, certaines rubriques ont été remises à jour, d'où les modifications par rapport aux budgets précédents.

4.3.1.6. Conclusions

La sous-commission du DSAS estime que le budget a été établi avec sérieux et compétence, ce dont nous ne doutons pas, et surtout avec un réalisme qui, dans le domaine de l'HNe, par exemple, a parfois fait défaut auparavant. La commission a néanmoins souhaité apporter quelques modifications sous forme d'amendements ou de demandes formelles. Ce sont surtout des corrections dues aux derniers éléments connus, qui ne l'étaient pas à l'élaboration du document. En outre, la sous-commission propose un amendement de fond sur l'indexation des montants de l'office des bourses.

Sur la substance, la sous-commission estime que les variations sont surtout dues à la création du CNP, au projet expliqué dans le rapport 08.052, à l'indexation des salaires ainsi qu'à certaines réorganisations comptables. Aussi, la comparaison n'est pas aisée et nous enseigne, quand on s'y penche avec honnêteté, que les coûts sont relativement bien maîtrisés dans un domaine sensible aux fluctuations importantes. Nous remercions tous les services concernés et le chef du département pour leurs précieuses explications. La sous-commission estime qu'il faut accepter le budget DSAS avec ses amendements, précisés ci-après:

- à l'unanimité, la sous-commission propose au chapitre 6011, office des bourses une augmentation linéaire des comptes 366 702 à 366 710 de 2,5% pour un total de 156.000 francs (IPC estimée pour 2008 par l'OFS)
- à deux voix contre une, la sous-commission propose au chapitre 3600 (SCAM) une diminution de 434.500 francs (0,5% de 86.900.000 francs) au poste 366 310 grâce à la hausse moins élevée que prévu des primes
- à l'unanimité, la sous-commission propose au chapitre 3650 un réaménagement des postes modifiés en rapport avec la non-introduction de la LAE (voir ci-devant).

4.3.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion

4.3.2.1. Généralités

La sous-commission, que ce soit lors de l'élaboration du budget, ou durant certaines visites, s'est préoccupée avec attention de la gestion du département. La tâche n'est pas simple, dans la mesure où l'essentiel des charges réside dans des subventions accordées. De façon générale, la sous-commission est enchantée de la collaboration fructueuse avec le chef du département et ses collaborateurs, qui ont toujours répondu avec rigueur et précisions à nos multiples sollicitations.

4.3.2.2. Services visités

La sous-commission a notamment rencontré l'Office de recouvrement et d'avance de contributions d'entretien (ORACE) le 8 septembre 2008 et le directeur de la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS) le 23 septembre 2008. Pour le premier, il s'agissait d'un suivi de dossiers usuel par rapport aux années précédentes. En revanche, dans le deuxième cas, c'est le directeur de la FAS, qui a demandé à nous rencontrer. La sous-commission tient à préciser qu'en aucun cas l'élaboration du budget du département n'a été influencée par les demandes auprès de sa sous-commission, bien que cette dernière ait écouté avec intérêt les préoccupations de tout un chacun.

4.3.2.3. Suivi des dossiers

Au sujet de l'ORACE, la sous-commission est très intéressée par l'impact de l'introduction d'une deuxième limite de revenu. En effet, cette limitation d'un effet de seuil devrait avoir amélioré la situation. A ce titre, une statistique du nombre de personnes "sorties" de l'aide sociale grâce à ce nouvel échelon serait utile à la sous-commission. En outre, cette dernière désire aussi savoir l'effet sur l'aide sociale de la limite dans le temps des avances consenties par l'ORACE. En effet, la plupart des cantons estiment que les avances doivent être versées sans limite dans le temps, contrairement à Neuchâtel qui circonscrit son intervention à l'équivalent de 24 mois d'avance complète. L'incidence de ce choix sur les charges de l'aide matérielle, financée différemment, serait intéressante à connaître, tout en relevant qu'il n'est pas égal pour les personnes de bénéficier d'un droit comme celui des avances de l'ORACE ou d'être au bénéfice de l'aide sociale.

Pour la FAS, la sous-commission estime qu'une étude sur l'intégration du rôle de coordination des acteurs de l'action sociale privée par l'Etat serait à creuser. En effet, il apparaît que certaines économies d'échelle et surtout des synergies novatrices et dynamiques pourraient être trouvées.

De plus, plusieurs dossiers à venir intéressent particulièrement la sous-commission. Premièrement, la problématique du "144" doit être suivie avec soin et un rapport devrait être disponible en fin d'année. Deuxièmement, l'avancée des travaux concernant l'unité économique de référence (UER) et du revenu déterminant unifié (RDU) semblent prioritaires pour la sous-commission. Ces derniers permettront la réelle introduction d'un guichet unique efficient et sans doute de limiter certains dysfonctionnements. A ces dossiers, la sous-commission ajoute que le suivi du projet RENARD, dont on a retenu certaines idées, reste sensible. Enfin, la vision du nouveau chef du service de l'action sociale, lorsqu'il aura pu prendre le pouls de la situation du canton, pourrait être un assez bon indicateur pour estimer si les diminutions des charges de l'aide matérielle resteront ponctuelles ou si un mouvement structurel, induit par les mesures comme la réinsertion des jeunes de moins de 30 ans, est en marche. En outre, cette vision pourrait aussi nous conduire à estimer la situation sociale et ainsi les priorités quant aux demandes sociales de la population du canton.

4.3.2.4. Motions et postulats

Ils seront analysés et hiérarchisés lors d'une prochaine séance.

4.3.2.5. Conclusions

Nous tenons une nouvelle fois à rappeler que la saine collaboration entre les membres de notre sous-commission ainsi qu'avec le département permet un enrichissement pour tous. Il nous semble essentiel que la gestion du département se fasse avec des objectifs financiers, certes,

mais aussi en essayant de ne pas faire des économies contre-productives en terme d'efficience. Ainsi, les réductions de subventions, de dotations en personnel ou les réaménagements d'enveloppe budgétaire sont systématiquement analysées avec soin, mais peut-être, pour certains commissaires, avec une vision à trop court terme.

4.3.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière

Amendements

La commission a souhaité, conformément à la demande des membres de la sous-commission, scinder les amendements en deux parties. Premièrement, ceux qui sont une correction technique qui est fonction d'éléments survenus après l'élaboration du budget par le département. Il s'agit des amendements 2 et 3. Le premier amendement, quant à lui, est d'ordre politique.

Dès lors, le président de la CGF a proposé de commencer par un vote de principe, à savoir si corriger techniquement un budget est le rôle de la CGF. La commission a refusé l'entrée en matière par 9 voix contre 2, soulignant que les montants étaient peu importants et que si l'on décide de corriger le département du DSAS, il fallait aussi ajuster tous les autres afin de rester cohérent. La philosophie qui a prévalu a été qu'un budget doit être arrêté et qu'on ne peut pas le modifier, quand bien même certains événements se déroulent. La minorité de la commission a, au contraire, jugé que lorsque des chiffres étaient sûrs, on devait modifier le budget car ce dernier reste une autorisation de dépenser. On ne saurait donner cette permission au Conseil d'Etat, si l'on sait d'ores et déjà que certains chiffres sont trop bas ou, *a contrario*, trop élevés.

L'amendement 1, jugé plus politique, a, quant à lui, été accepté par 8 voix contre 5, avec une modification. Il a en effet semblé à la commission que l'IPC n'était pas un bon indicateur, tant il nous lie pour le futur. Aussi, la décision a été prise de rajouter globalement 200.000 francs au poste 36 de l'office des bourses, subventions accordées, charge au service financier de les répartir de façon équitable dans chaque sous-catégorie. Il a notamment été souligné que les bourses neuchâteloises sont d'un niveau trop peu élevé en regard du reste de la Suisse, et que le système de Bologne augmente le besoin de façon certaine.

Pour les commissaires opposés à l'augmentation, on soulignera une envie d'économie qui prévaut partout ailleurs et aussi que le montant n'est pas très élevé. Aussi, s'agit-il de la marge de manœuvre du Conseil d'Etat que d'augmenter les bourses en fonction du coût de la vie.

4.3.4. Discussion générale

Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP)

La question de l'absence de loyer de location des bâtiments de Perreux pour le CNP a été posée. Où en sont les négociations? Ne devrait-on pas augmenter le budget du CNP de cette charge et la placer dans les revenus du DGT? Cela n'aurait aucun effet global, mais augmenterait la justesse des imputations et de l'analyse des coûts effectifs. Il est répondu par le département qu'une convention est signée et que les négociations sont en cours. Il a d'abord fallu évaluer la valeur locative de Perreux. Un amendement sera si possible proposé au budget par le Conseil d'Etat avec le principe de la neutralité des effets financiers.

Aide matérielle

L'aide matérielle, sous-estimée en 2008, est aussi une source d'inquiétude. En effet, sur quel chiffre s'est-on basé? Si c'est sur celui du budget, alors les mêmes dépassements sont à craindre. Heureusement, c'est bel et bien sur les comptes prévisionnels, auxquels on a ajouté les éléments cités dans le présent rapport, que les calculs se sont fondés et donc les prévisions sont au plus juste.

Institutions de la petite enfance

Il est demandé si le moratoire sur les crèches est tombé et si les prix demeureront identiques. On répond qu'en effet ce moratoire a disparu, quant aux prix ils sont adaptables dans la mesure de leur justification. En outre, concernant la LAE, au vu de la consultation très négative, il est prévu deux variantes. Soit la base du projet demeure et on corrigera le tir sur certaines remarques, soit on en restera à la loi actuelle que l'on adaptera.

Service des établissements spécialisés (SES)

La question de l'éventuelle fusion entre le SES et le service de la santé publique est abordé. Il est

notamment souligné que le SES fonctionne actuellement en sous-effectif grave et que si la fusion ne s'effectue pas très rapidement de graves problèmes apparaîtront. Le DSAS envisage cette fusion rapidement et il est conscient des problèmes actuels et futurs. Il est estimé que cela rentre dans le cadre d'une fusion normale qui pose toujours des problèmes.

Divers

Une instruction pénale a été ouverte à l'égard d'un cadre de la Fondation des Perce-Neige. A-t-il commis des actes qui pourraient avoir une répercussion sur les finances de l'Etat? La commission souhaite savoir si des problèmes similaires se sont posés chez son employeur précédent, la HE-Arc. Il est répondu que la fondation touchée est autonome, dès lors l'Etat n'a pas à se mêler du problème. Néanmoins, la sous-commission sera mise au courant de l'évolution du dossier.

4.4. Département de la gestion du territoire

4.4.1. Rapport de la sous-commission sur le budget

4.4.1.1. Généralités

La sous-commission s'est réunie les vendredi 26 septembre et mardi 1^{er} octobre 2008 en présence de M. Fernand Cuche, conseiller d'Etat, chef du département, de la secrétaire générale adjointe du département. Les chefs de services et d'offices de l'aménagement du territoire, de la faune, des forêts et de la nature, des ponts et chaussées, des transports et de l'énergie étaient présents lors de la première séance, alors que ceux du logement et des bâtiments ont participé à la seconde. Les membres de la sous-commission tiennent à remercier toutes ces personnes de leur disponibilité ainsi que des réponses précises données à leurs questions.

En introduction, le chef du département indique que comme les années précédentes, l'élaboration du budget 2009 a été un exercice difficile pour que soient respectés les impératifs des limites du frein à l'endettement. Quant à la commission, elle relève avec satisfaction que les documents de budget et des commentaires y afférents ont été reçus dans les délais. Comme les années précédentes, elle observe que les commentaires sont plus ou moins détaillés selon les services concernés et que quelquefois des explications pointues sont données sur des variations mineures alors que des modifications de structure budgétaires importantes ne sont que peu ou pas expliquées. Elle note en particulier que la refonte de la présentation du chapitre des ponts et chaussées ne permet pas de comparaison du budget 2009 avec les chiffres des années précédentes.

4.4.1.2. Groupes de dépenses

La sous-commission a analysé les groupes de dépenses dans le cadre de l'examen des divers services et offices. Elle a porté une attention particulière au service des ponts et chaussées en relation avec la restructuration de celui-ci et la mise en place du Centre neuchâtelois d'entretien des routes nationales (CNERN).

4.4.1.3. Investissements

La sous-commission n'a pas de remarques particulières sur les investissements.

4.4.1.4. Fonds

Fonds d'aide au logement

La sous-commission s'est penchée avec attention sur ce nouveau fond; elle s'étonne que la bonification prévue au budget 2009 ne soit que de 500.000 francs alors que la loi votée le 30 janvier 2008 fixe expressément à son article 41a que "*le fonds d'aide au logement est alimenté par une annuité d'un million de francs en 2009, et de 2 millions de francs en 2010. Les annuités sont ensuite fixées de manière à maintenir en permanence le capital du fonds à 3 millions de francs*".

Elle s'interroge sur la façon dont le Conseil d'Etat pense intervenir si les demandes de contributions explosent.

Le chef du département indique tout d'abord que le règlement d'application de la loi est en cours de ratification par le Conseil d'Etat tout en constatant que la teneur de la loi est suffisamment précise pour savoir d'ores et déjà comment intervenir. A ce jour, les coopératives et fondations ont été informées et invitées à faire part de leur sollicitations à l'office du logement. Les premières tendances qui se dessinent montrent une demande essentiellement axée sur les logements protégés pour personnes du troisième âge. Le chef de l'office s'est jusqu'ici montré restrictif au vu du montant disponible pour 2009 et des demandes enregistrées, même si la définition des aides par projet (prise en charge des intérêts, prêts à intérêts modérés, prise de parts sociales), ne peut pas être arrêtée avant ratification du règlement d'application de la loi. Le chef du département relève toutefois que certains projets sont encore loin de posséder un montage financier global qui permette leur démarrage immédiat. Au moment de boucler son budget, le Conseil d'Etat a constaté qu'un seul projet était véritablement abouti alors que les autres restaient dans une certaine nébulosité. Il n'a ainsi pas souhaité bloquer la totalité du million de francs au détriment d'autres postes du budget. Il a toutefois prévu d'arriver aux trois millions de francs sur trois ans en budgétant des montants d'attribution au fonds de 1,5 million de francs en 2010 et 1 million de francs en 2011.

La commission regrette cette entorse à la loi et constate que le montant fixé pour 2009 risque fortement d'être insuffisant. Elle estime aussi que l'attribution d'une aide de l'Etat peut être un élément déclenchant pour l'obtention d'autres appuis financiers auprès de la Confédération ou de banques.

Fonds des routes communales

La diminution de la bonification budgétaire de 3% à 2% du produit de la taxe des véhicules automobiles interpelle la commission. Le chef du département signale que cette opération est de la compétence du Grand Conseil qui sera saisi d'un rapport y relatif. Il rappelle aussi que peu de demandes ont été formulées par les communes après la promulgation des nouvelles dispositions réglementaires. De plus, ce fonds n'a pas été alimenté de 1994 à 2002 et la bonification entre 2003 et 2007 n'a été que de 1,5%. A ce jour, il n'est pourtant pas épuisé.

Dès lors, le Conseil d'Etat estime qu'un taux de 2% doit permettre d'assurer sur le long terme les obligations légales en fonction des demandes des communes.

Fonds d'aménagement du territoire

La sous-commission s'inquiète de l'évolution entre les comptes 2007 qui présentent un virement à la fortune du fonds de 95.000 francs et le budget 2009 qui montre un prélèvement à cette même fortune de 1.312.000 francs. Le chef du département indique que le budget 2009 doit être considéré comme exceptionnel dans le sens où deux prélèvements ponctuels sont prévus: le premier de 220.000 francs pour le projet de plan directeur cantonal et le second de 400.000 francs pour le financement du concours de la zone du Crêt-du-Loche. A ces montants vient s'ajouter une dépense de 500.000 francs déjà prévue au budget 2008 mais qui sera vraisemblablement reportée en 2009 pour un dossier d'expropriation qui n'est pas encore réglé.

En ce qui concerne les expropriations, le service de l'aménagement du territoire lutte pour que les communes n'étendent pas leurs zones d'urbanisation; ainsi ce fonds ne devrait pas se voir péjoré par de telles démarches.

Fonds forestier de réserve

Ce fonds est destiné à l'acquisition de forêts par l'Etat qui découle d'un devoir légal. L'objectif du service est que les forêts cantonales soient situées en bordure des routes cantonales pour les trois raisons principales suivantes: premièrement bénéficier du rôle protecteur de la forêt, deuxièmement pouvoir coordonner les travaux routiers et forestiers et troisièmement permettre la valorisation du bois.

Le compte 314 010 "*chemins infrastructures et réserves forestières*" concerne les forêts de l'Etat; la réduction du montant provient de la diminution de la demande de travaux.

A un commissaire qui s'inquiète de voir le service forestier de l'Etat concurrencer les entreprises privées, le chef de service répond que les effectifs du service ne croissent pas, que des travaux sont adjugés à des entreprises privées pour des montants annuels de l'ordre de 500.000 francs, que le service ne pratique pas de sous enchère et n'intervient pas pour les institutions paraétatiques (armée, CFF, etc.).

Actuellement, un intérêt accru se manifeste de la part de privés pour l'acquisition de forêts au vu de l'évolution de l'utilisation des ressources énergétiques. L'Etat se refuse à spéculer dans les

ventes de forêts et se tient aux valeurs limites qu'il se fixe pour chaque cas qui se présente. Les prix actuels par mètre carré vont de 0 fr.20 / 0 fr.30 pour des forêts en état moyen à 1 fr.20 / 1 fr.30 pour de belles forêts. Enfin, la loi forestière permet de garantir une gestion durable des forêts et d'éviter des prises de gains spéculatifs à court terme.

Fonds des eaux

Le règlement d'utilisation du fonds cantonal des eaux définit à son article 3 que le financement des études et des frais de fonctionnement du service dans les domaines de l'adduction d'eau et dans celui des eaux usées, en particulier les activités en relation avec la surveillance des stations d'épuration des eaux et celle des nappes d'eau utilisées comme eau potable est pris en charge par le fonds. Le montant de cette prise en charge est fixé par le Conseil d'Etat sur proposition du département. Pour 2009, le Conseil d'Etat a donc estimé que ce financement devait être augmenté.

4.4.1.5. Examen de détail

Secrétariat général

Compte 331 000

Ce compte concerne l'amortissement sur dix ans de l'assainissement de Gansa réalisé en 2001. Au 31 décembre 2007, il restait un montant de 2,7 millions de francs au bilan, montant qui sera amorti dans les comptes 2008 par le produit de la transaction entre Gansa et Viteos, cette société ayant repris Gansa dans le cadre de sa constitution.

Office des transports

Compte 301 000

La forte augmentation des charges s'explique non seulement par la création d'un poste de secrétaire à 50% mais aussi par des revalorisations de fonctions et comme pour l'ensemble des services à la compensation de l'inflation.

Compte 331 000

Ce libellé correspond de manière générale à des amortissements dont les montants sont fournis par le service financier. La forte augmentation de ce poste interpelle les membres de la sous-commission d'autant plus qu'aucune explication ne peut être donnée à ce sujet.

Compte 364 400

Un commissaire revient sur la problématique d'entreprises de transports publics qui apposent des publicités sur les vitres latérales de leurs véhicules, ce qui est en opposition avec les dispositions légales concernant notamment les subventions.

Le chef du département indique que des négociations sont toujours en cours avec les entreprises qui doivent toujours fournir plus de prestations avec moins de moyens et pour lesquelles le produit de ces publicités n'est pas négligeable. La demande des membres de la sous-commission de proposition de modification de la loi pour légaliser cette pratique faite dans le cadre de l'examen du budget 2008 n'a pas encore obtenu de réponse. Le chef du département confirme que l'intervention auprès des TN en ce qui concerne la publicité se fera en coordination avec cette modification de loi. Il saisit cette occasion pour indiquer que les relations entre les TN et l'Etat sont actuellement difficiles en relation avec l'instauration de la communauté tarifaire intégrale qui est perçue par la compagnie de transports comme un premier pas vers la fusion qu'elle rejette.

Service des ponts et chaussées

En réponse à la remarque introductive de la commission relative à la maigreur des commentaires à l'appui des montants budgétaires, l'ingénieur cantonal explique que ce service est en pleine phase de transition avec la création du Centre neuchâtelois d'entretien des routes nationales (CNERN) découlant de la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons en ce qui concerne notamment les routes nationales. De plus, les trois chapitres 4050, 4051 et 4052 du budget du service des ponts et chaussées intitulés respectivement service des ponts et chaussées, ponts et chaussées, entretien et corrections de routes et ponts et chaussées, économie des eaux ont été fondus en un seul chapitre 4053 intitulé service des ponts et chaussées. Ce regroupement des trois centres financiers était inéluctable au vu notamment de l'évolution de l'organisation de ce service ainsi qu'à la migration de la comptabilité sur le système

SAP prévue dès 2010 et qui ne permet plus raisonnablement de conserver trois budgets pour un service.

En ce qui concerne le CNERN, sa création a été avalisée par le Grand Conseil au travers de la "Loi concernant l'entretien des routes nationales (LERN)" adoptée le 6 novembre 2007. Il a été mis en place au cours de l'année 2008 et un contrat de prestations a été signé avec l'Office fédéral des routes (OFROU) au cours du premier trimestre de cette même année. Il est de nature para-étatique et est placé sous l'autorité du Conseil d'Etat. Ses comptes et budgets seront vérifiés par le DGT et la sous-commission aura toute compétence pour en contrôler le fonctionnement.

La sous-commission regrette le manque de possibilités et d'informations dont elle dispose pour examiner les implications de la mise en œuvre du CNERN et pour procéder à des comparaisons financières avec les années précédentes. A sa demande, le service des ponts et chaussées a dès lors fourni les deux documents reproduits ci-après, le premier expliquant la mise en exploitation du CNERN et le second présentant un comparatif entre les postes des trois centres financiers des comptes et budgets des années précédentes et le nouveau chapitre comptable regroupé du budget 2009.

Incidences pratiques de la mise en exploitation du Centre neuchâtelois d'entretien des routes nationales (CNERN) et de la constitution de l'Unité territoriale IX (UT IX)

Suite à la mise en œuvre de la RPT (désenchevêtrement des tâches et péréquation financière) entre la Confédération et les cantons, les routes nationales sont propriété de la Confédération et gérées par l'OFROU (Office fédéral des routes) dès le 1^{er} janvier 2008.

N'ayant aucun moyen matériel pour assurer l'entretien et l'exploitation des autoroutes, l'OFROU a décidé d'un partage du réseau des routes nationales suisses en 11 régions (UT – unités territoriales) regroupant généralement plusieurs cantons, qui font chacune l'objet d'un mandat de prestation attribué aux cantons concernés.

Dans chaque unité territoriale, les cantons s'organisent pour créer une société d'exploitation. On trouve ainsi des sociétés simples, avec ou sans personnalité juridique, une société anonyme et des conventions intercantionales avec canton-pilote, signataire du mandat de prestation avec l'OFROU.

Concernant l'organisation interne de chaque canton, on trouve des cantons qui n'ont rien changé à leur organisation et qui mettent à disposition de l'UT les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'exécution du mandat de prestations, d'autres cantons qui ont détaché leurs ressources de l'administration cantonale pour former une entité intercantonale, ou encore des cantons qui ont détaché leurs ressources, mais en ne formant qu'une entité cantonale participant au mandat de prestation.

A Neuchâtel, c'est cette dernière variante qui a prévalu et s'est concrétisée par la création du CNERN. Le CNERN a repris les effectifs du service des ponts et chaussées (SPCH) qui s'occupaient de l'entretien courant de l'autoroute (division d'entretien 4: 25 personnes) et de l'électromécanique (section électromécanique: 8 personnes). Ces personnes bénéficient des mêmes conditions contractuelles qu'auparavant, leurs contrats ayant été repris tels quels, y compris l'intégralité des conditions contractuelles. Ces contrats sont d'ailleurs gérés par le service des ressources humaines (SRH) sous mandat du CNERN.

Par contre, le matériel utilisé par le CNERN (véhicules, machines, ...) est resté propriété de l'Etat. Il est donc loué au CNERN, qui en assure néanmoins l'entretien. Le CNERN verse donc à l'Etat un montant couvrant la location dudit matériel. Quant aux locaux, la problématique est différente, puisque tant le centre d'entretien principal de Boudry (CEB) que le point d'appui de Cressier (CEC) ont été construits par la route nationale et appartiennent donc à la Confédération. Les modalités d'utilisation de ces centres par l'UT IX sont en cours d'élaboration à l'OFROU.

Le fait qu'une partie du personnel du SPCH ait été rattachée au CNERN, entité totalement indépendante du SPCH, induit l'obligation de facturer des prestations CNERN au SPCH (exploitation électromécanique des tunnels H10 et H20, projets électromécaniques divers, interventions par le CEB sur le réseau routier cantonal, ...) et réciproquement (comptabilité du CNERN, appuis techniques divers, signalisation, ...).

On voit ainsi apparaître quantité de mouvements comptables et décomptes divers qui n'existaient pas auparavant et dont les incidences financières globales sont très difficiles à cerner. Le bouclage des comptes 2008 devraient donner un état intermédiaire à partir duquel on devrait pouvoir tirer des prévisions financières plus précises pour les années à venir.

Au niveau de l'UT IX qui englobe l'A5 d'Yverdon-Nord à Bienne-Ouest et l'A16 sur toute sa longueur (Bienne-Boujean – Boncourt), les cantons concernés sont:

- Neuchâtel (A5 – Yverdon-Nord - Le Landeron),
- Berne (A5 – La Neuveville - Bienne et A16 – Bienne-Roches),
- Jura (A16 – Choindez - Boncourt).

En principe, les UT devaient être opérationnelles dans toute la Suisse dès le 1^{er} janvier 2008. Néanmoins, au vu des difficultés (essentiellement d'origine politique au niveau du Jura bernois) de constituer une UT IX qui convienne à l'OFROU, ce dernier a mandaté séparément chaque canton pour l'exploitation des routes nationales sur son territoire cantonal (exception: Neuchâtel qui va jusqu'à Yverdon Nord). Il en est résulté trois contrats de prestations distincts pour trois UT partielles:

- UT IXa → Neuchâtel
- UT IXb → Berne
- UT IXc → Jura

Ce régime est admis pour deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2009. D'ici-là, l'UT IX devra avoir été constituée et son offre de prestations devra avoir été admise par l'OFROU.

Pour la mise en place de l'UT IX, les premières discussions avaient eu lieu entre les trois cantons dès le courant de l'année 2006. L'OFROU ayant une vision prioritairement orientée "résultat", la proposition n'avait pas été acceptée, qui prévoyait une UT IX où les trois cantons créaient une société simple et où l'exploitant de chaque tronçon d'autoroute était défini sur la base du principe de territorialité (territoire cantonal).

Une deuxième proposition a été faite à l'OFROU au printemps 2008, qui maintenait ce principe au niveau matériel, mais avec une UT IX juridiquement constituée par une convention intercantonale et comprenant des contrats de sous-traitance, du Jura à Berne pour le Jura bernois, et de Neuchâtel à Berne pour l'A5 entre La Neuveville et l'entrée de Bienne.

Cette proposition non plus n'a pas été acceptée, mais, cette fois, ordre a été donné au canton de Berne de se retirer de l'UT IX (ce canton est déjà mandaté dans le cadre de l'UT I) et de laisser les cantons de Neuchâtel et du Jura constituer seuls l'UT IX. La possibilité reste réservée d'une sous-traitance au canton de Berne des prestations d'entretien de certains tronçons de l'A16 entre Moutier Nord et Bienne tant que l'A16 n'est pas mise en service.

	Budget 2009 initial		Budget 2008		Comptes 2007	
	Charges	Revenus	Charges	Revenus	Charges	Revenus
4053 Service des ponts et chaussées	56'862'500	26'267'000 30'595'500	64'045'300	32'909'000 31'136'300	58'368'811	35'319'901 23'048'910
301000 Personnel administratif et exploitation	14'310'000.00		17'144'400		15'708'330	
303000 AVS, ALFA, chômage, accidents LAA	1'293'600.00		1'560'200		1'408'776	
304000 Caisse de pensions	1'258'500.00		1'508'700		1'332'324	
309000 Frais, formation et perfectionnement	12'000.00		21'000		5'832	
310000 Fournitures de bureau et imprimés	18'000.00		19'300		16'133	
310030 Livres et périodiques	9'000.00		13'500		9'471	
311000 Machines, mobilier et équipement	397'000.00		410'000		407'076	
311030 Véhicules	160'000.00		160'000		26'413	
312000 Eau, gaz, chauffage, électricité	50'000		183'000		139'777	
312400 Electricité routes et tunnels	440'000		1'670'000		1'663'241	
313010 Carburants	450'000.00		810'000		797'932	
313020 Lubrifiants	26'000.00		36'000		35'835	
313030 Matériel véhicules, radio, outillage	415'000.00		550'000		550'004	
313050 Habillement	50'000.00		68'000		56'621	
313400 Signaux et peintures	410'000.00		450'000		387'356	
313410 Marchandises entretien routes, ouvrages	580'000.00		450'000		442'263	
313420 Réparation dégâts lors d'accidents	120'000.00		290'000		305'959	

	Budget 2009 initial		Budget 2008		Comptes 2007	
	Charges	Revenus	Charges	Revenus	Charges	Revenus
314000 Entretien des bâtiments	40'000.00		75'000		72'755	
314405 Entretien et réparation de cours d'eau	728'000.00		300'000		299'183	
314410 Entretien des routes	3'700'000.00		4'400'000		3'729'587	
314420 Entretien électromécanique des tunnels	500'000.00		750'000		754'144	
314430 Enlèvement de la neige et sablage	650'000.00		1'800'000		748'452	
314440 Correction routes, entret.ouvrages d'art	780'000.00		800'000		920'821	
314460 Entretien des plantations	20'000.00		35'000		19'447	
314490 Traitement des déchets	125'000.00		0		0	
315000 Entretien mobilier, machines, équipement	110'000.00		150'000		140'525	
317000 Déplacements	180'000.00		262'000		228'583	
317600 Congrès et conférences	8'000.00		10'000		4'854	
318000 Mandats, expertises, études	880'000		738'500		799'663	
318064 Assurance-RC et choses	0		8'000		2'856	
318065 Assurance des véhicules et du matériel	0		18'000		16'240	
318066 Assurance immobilière, impôts et taxes	3'000		18'000		11'707	
318083 Taxes poids lourds et vignettes	54'000.00		100'000		87'896	
318084 Taxes téléinformatiques	3'500.00		15'000		13'550	
318090 Taxes téléphone et natel	41'000.00		95'000		77'688	
318450 Information corrections des routes	5'000		12'000		2'747	
319800 Autres frais divers	45'000		61'000		48'708	
331000 Immeubles du patrimoine administratif	28'290'900		28'018'700		26'298'689	
352000 Mandats effectués par les communes	700'000		700'000		695'370	
372400 Routes, passages à niveau, bruit et air	0		300'000		102'000	
372800 Subventions fédérales redistribuées	0		35'000		0	
410420 Extraction de gravier du lac		900'000		900'000		898'826
410430 Concessions hydrauliques		1'250'000		1'100'000		1'237'688
434450 Honoraires, location CNERN		550'000		0		29'999
435000 Ventes à des tiers		17'000		280'000		303'851
436000 Prestations d'assurances		0		130'000		186'791
436030 Remboursement de frais		0		5'000		54
436400 Recettes dégâts lors d'accidents		280'000		455'000		547'158
438400 Prestations Etat, construction A5		1'250'000		2'150'000		1'994'192
438410 Prestations Etat, gros entretien A5		1'100'000		1'100'000		619'775
438430 Déplacements à charge d'invest. routiers		25'000		25'000		27'144
439850 Recettes diverses		180'000		185'000		1'427'788
440400 Part aux droits sur les carburants		10'500'000		11'000'000		16'373'577
440410 Redevances sur trafic poids lourds		9'789'000		9'069'000		9'125'783
450400 Part fédérale, entretien A5		0		6'000'000		2'213'952
451400 Part autres cantons, entretien A5		0		20'000		19'627
451410 Contribution 2e CEJ		288'000		0		0
452000 Dommagements des communes		0		0		81
460400 Subv. féd. entretien des berges		0		0		185'202
470400 Subv. féd., routes, p. niveau, bruit/air		0		300'000		102'000
470800 Subventions fédérales à redistribuer		0		35'000		0
490410 Imputation de véhicules		0		155'000		26'413
		138'000				

En ce qui concerne les effectifs du personnel, le Conseil d'Etat a validé en avril 2008 une planification de leur évolution selon les tâches à mener. Pour 2009, une première tranche d'engagements de personnes a été prévue, correspondant à une partie des postes non renouvelés ces dernières années. Dès 2010, l'effectif du personnel sera de nouveau au complet.

Compte 318 000

Ce compte comprend la rémunération des prestations de la section électromécanique qui a quitté le service et travaille dorénavant sur mandats. Les charges de personnel étaient comptabilisées précédemment sous la rubrique 301 000 "*personnel administratif et exploitation*".

Compte 314 410

La sous-commission s'inquiète de la diminution du montant affecté à l'entretien des routes au vu de l'état de dégradation du réseau. L'ingénieur cantonal indique qu'un entretien normal de ce dernier nécessiterait une dépense annuelle de 10 à 15 millions de francs alors que dans la réalité moins de 5 millions sont disponibles. Le chef du département précise qu'en cas de nécessité, des demandes de crédits d'investissements urgents devront être libérés et que cette procédure ne sera pas une surprise. La sous-commission constate que si cette procédure devait être adoptée de façon générale par le Conseil d'Etat, le respect du frein à l'endettement ne pourrait plus être respecté. De plus, elle conteste l'appréciation du service financier qui considère que les dépenses dues à l'entretien différé relèvent de l'investissement et non des charges de fonctionnement.

Service de la protection de l'environnement

Compte 435 410

En complément au commentaire publié, il est précisé que la prise de valeur des matériaux de récupération a pour conséquence que les entreprises privées offrent de meilleurs prix que le canton qui enregistre moins d'arrivées de véhicules usagés et a donc moins de matériaux à vendre. De façon générale, le chef du département précise que Neuchâtel est le seul canton à offrir un service de récupération des véhicules usagés alors que tous les autres recourent aux entreprises privées, ce qui entraîne des problèmes de qualité de stockage et de protection des eaux. A la question d'un commissaire, il répond que le canton n'intervient qu'en cas de risque de pollution pour les machines et véhicules agricoles abandonnés. Quant aux autorités communales, elles doivent disposer d'un concept paysager pour pouvoir intervenir au plan de l'esthétique du lieu.

Service de l'énergie

L'augmentation des charges de personnel correspond à 0,4 poste supplémentaire pour le secrétariat de la Conférence romande des délégués cantonaux à l'énergie, financé par une augmentation du dédommagement des autres cantons au compte 451 800.

Le premier programme d'assainissement énergétique des bâtiments est en cours, subventionné au travers du compte 365 800. Il n'est en revanche pas possible de lancer un nouveau programme faute de moyens financiers.

Un programme général d'analyse du potentiel des diverses sources d'énergie est en cours portant sur le bois et la géothermie en 2008, l'éolien en 2009 et l'hydraulique en 2010. En ce qui concerne le bois, une étude est menée actuellement de façon conjointe par le service forestier et la COBEL dans le but de pouvoir donner le potentiel énergétique des forêts neuchâteloises publiques et privées par arrondissement.

Au chapitre des gros bâtiments publics (université, château, etc.) l'application du programme Energho permet de détecter les possibilités de diminuer les consommations d'énergie.

Service de l'aménagement du territoire

Le RUN est sorti du DGT dès le 1^{er} janvier 2008; il fonctionne de façon autonome, dispose de son propre comité et de son secrétariat rattaché au Bureau des agglomérations et des régions (BAR). Son financement est assuré par les communes et le canton et la participation de ce dernier figure dans les comptes du Département de l'économie (DEC) et est lié à la politique régionale.

En 2009, le BAR poursuivra la mise en œuvre du projet d'agglomération en travaillant sur mandat de prestations.

En ce qui concerne le plan directeur cantonal, il reste de la compétence du service de l'aménagement du territoire mais le BAR peut intervenir sur demande (mandat de prestations).

Au chapitre de l'aménagement du territoire, les compétences entre l'Etat et les communes devront être redéfinies sur la base des contrats régions en cours de mise en œuvre. Quant à la problématique des permis de construire, qui implique actuellement des procédures longues et complexes, elle sera également revue et simplifiée après que la mise en place de la planification directrice aura été réalisée.

Service de la géomatique et du registre foncier

Ce service a fait l'objet d'une visite de la sous-commission et est traité au chapitre de la gestion. Le chef du département confirme que la restructuration est une réussite et qu'elle s'est passée dans de bonnes conditions.

Service de la faune, des forêts et de la nature

La réunion en un seul service des anciens services des forêts, de la faune et office de la conservation de la nature a pour conséquence pour le budget 2009 une présentation dans un seul chapitre des anciens comptes correspondants. Le budget 2008 avait encore été présenté sous la forme de l'ancienne organisation mais en décembre 2007 il a été procédé au regroupement de quatre comptabilités (le service des forêts comportait deux comptes). La comptabilité analytique permettra toutefois de ressortir les coûts par section dès la présentation des comptes 2008. Ce regroupement permet également de supprimer de nombreuses imputations internes.

Pour faciliter la comparaison des chiffres, le service a regroupé les postes du budget 2008 des quatre comptabilités dans la présentation du budget 2009.

L'accroissement de l'excédent de charges de ces comptes regroupés provient presque exclusivement du renoncement à un prélèvement au fonds forestier de réserve contrairement au budget 2008 qui recourait à ce fonds pour un montant de 500.000 francs. La sous-commission salue cette pratique, estimant que le prélèvement à la réserve doit être ciblé et non pas destiné à améliorer les budgets et comptes annuels de l'Etat.

La diminution des recettes des permis de chasse, de pêche et d'escargots provient du manque de relève de la jeune génération pour ces activités et non pas du montant des permis délivrés.

Service des bâtiments (SBAT)

La question des reports d'entretien des bâtiments est évoquée par un commissaire à laquelle il est répondu par le chef du service que la thématique reste ouverte et que l'entretien courant prend du retard.

Au poste 331000 le montant de 4.156.700 francs est dû au changement de statuts de l'institution de Perreux et de fait, le SBAT se retrouve avec une obligation d'amortissement du patrimoine administratif sans qu'il y ait actuellement une compensation par une location qui reste à déterminer après l'expertise des bâtiments.

Au poste 311000 qui est plus bas que les comptes 2007, le SBAT est au minimum du minimum et il faut s'attendre à devoir remonter ce poste les prochaines années.

Idem pour le poste 312 eau électricité (en hausse) qui pourrait prendre l'ascenseur à la fin de l'année en fonction des dépenses réelles.

Dans le compte des investissements, le chef du service est satisfait du crédit cadre de 3,5 millions de francs qui permet de mettre l'accent sur les installations lourdes comme les ventilations, les ascenseurs ou encore les façades, etc.

Université: le plus gros des travaux de réfection des façades (marbre blanc bleuté de Savoie) est fait avec le crédit voté de 850.000 francs.

CPMB: une mise au concours et un appel d'offres a été lancé; le bureau Joran a présenté un concept innovant utilisant la fibre ciment pour créer une enveloppe extérieure qui permettra ensuite de rénover l'intérieur.

Sur le crédit d'un million voté, 400.000 francs ont été dépensés.

Un rapport avec une demande de crédit d'investissement global arrivera en 2009.

HEG Ecoparc: 8 millions de francs sont mis au budget 2009; il faut relever qu'il y a un bonus de 2 millions de francs par rapport au crédit global grâce à un mandat de suivi des travaux.

Service des automobiles et de la navigation

Bien qu'un référendum ait été lancé suite à l'adoption par le Grand Conseil de la loi sur le service cantonal des automobiles et de la navigation, le service poursuit ses travaux de restructuration. A la suite de l'échec dudit référendum, l'année 2009 sera consacrée à la mise en place de l'autonomisation.

4.4.1.6. *Conclusions*

Compte tenu du temps à sa disposition, la sous-commission du DGT a concentré son attention sur le budget des nombreux services et offices constituant cet important département. Elle s'est également penchée sur les différents fonds gérés par celui-ci.

Elle tient à relever la bonne collaboration avec le chef du département ainsi que les chefs de service et d'offices qui ont apporté les précisions demandées. Elle souhaite toutefois qu'à l'avenir, ces derniers exigent davantage d'explications de la part du service des finances à propos des chiffres fournis par celui-ci.

4.4.2. **Rapport de la sous-commission sur la gestion**

4.4.2.1. *Généralités*

La sous-commission a visité un seul service.

4.4.2.2. *Service visité*

Introduction

La sous-commission a visité en date du 5 septembre 2008 le service de la géomatique et du registre foncier. Elle a été reçue par le chef de service et géomètre cantonal, l'adjoint au chef de service et inspecteur du registre foncier, le responsable de la mensuration officielle et le responsable adjoint du service d'information du territoire (SIT).

Présentation générale du service

Ces quatre responsables ont présenté de façon détaillée, fort intéressante et très bien documentée les activités et le fonctionnement de ce nouveau service qui est le fruit de regroupements successifs d'anciennes entités ainsi que de ses trois domaines que sont la mensuration officielle, le registre foncier et le système d'information du territoire.

Un bref historique de l'évolution qui a conduit à la création de ce service rappelle que jusqu'en 1990, le travail se faisait sous forme de gestion "papier" d'un système de registre foncier et de cadastre cantonal établis à la fin du 19^{ème} siècle. De plus, la réalisation des premières mensurations avait été engagée suite aux remaniements parcellaires et réalisation du registre foncier fédéral sur 25 communes.

En 1990 sont élaborés un concept directeur pour l'acquisition des données cadastrales numériques sur l'ensemble des zones bâties et à bâtir ainsi qu'un projet de loi sur la mensuration officielle. La même année démarre le renouvellement du cadastre neuchâtelois.

En 1994, c'est l'informatisation des droits réels qui est lancée.

En 1995, le Grand Conseil accepte la loi cantonale sur la mensuration officielle et le concept d'acquisition. Le service d'information du territoire neuchâtelois (SITN) peut alors devenir opérationnel.

Dès 2001 il est procédé au regroupement des offices du registre foncier puis en 2004 des deux bureaux du service du cadastre et de la géomatique.

Enfin, 2007 voit le regroupement du service du cadastre et de la géomatique avec celui du registre foncier.

Dans son rapport d'activités 2007, la Direction fédérale des mensurations cadastrales relève notamment que le regroupement du service du cadastre et de la géomatique avec le service du registre foncier place le canton de Neuchâtel en position idéale pour la réalisation du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (conformément à la nouvelle loi fédérale sur la géoinformation entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007). Ainsi, le canton aura aussi l'opportunité d'optimiser un certain nombre de processus et la mise en place de nouveaux développements dans ces domaines d'activités sera facilitée. Enfin, la Confédération est convaincue que la nouvelle configuration mise en place à Neuchâtel (avec la mensuration officielle, le registre foncier et le SIT regroupés au sein d'un seul et même service cantonal) est celle qui est la plus à même d'affronter avec succès les défis qui se présenteront ces prochaines années.

Avant le regroupement de 2007, diverses réformes structurelles avaient déjà été menées à bien.

Ainsi, pour le cadastre et la géomatique, d'importantes entreprises de renouvellement du cadastre neuchâtelois ont été lancées et finalisées; depuis 1990, des mandats de prestations ont été adjugés pour un montant total de 70 millions de francs dont 52 millions de francs de subventions fédérales, sans engagement supplémentaire de collaborateurs.

La productivité a été augmentée dans la production des documents de mutation et dans la mise à jour de la mensuration officielle, les effectifs concernés passant de 14 EPT en 1994 à 7 EPT en 2007.

Le SITN a connu un développement important dans le cadre du service, sans engagement supplémentaire de collaborateurs; pour comparaison, dans les autres cantons un nouvel office/service a généralement été créé avec de nouvelles ressources.

Les projets d'intérêts généraux gérés par le service (cadastre viticole, servitudes, drainages, surface agricole utile, modification du référentiel de la mensuration officielle, etc...) ont augmenté sans engagement supplémentaire de collaborateurs.

Enfin, le regroupement des deux bureaux du service du cadastre et de la géomatique sur le site de Tivoli 22 s'est fait en 2004.

En ce qui concerne le registre foncier, l'informatisation de l'ensemble des droits a été réalisée entre 1994 et 2004 grâce au crédit de 1.950.000 francs voté par le Grand Conseil. Cette opération a concerné 91.400 immeubles, 67.500 propriétaires, 250.000 gages immobiliers et au total environ 1.500.000 droits. Les travaux de saisie informatique ont été menés par 3-4 personnes engagées en contrats de droit privé.

La période de 2001 à 2004 a vu le regroupement des offices du registre foncier qui ont passé de 6 (un par district) à 2 (Littoral et Val-de-Travers d'une part, Montagnes et Val-de-Ruz d'autre part) avec à la clef le passage de 38,3 postes de travail à 29.

Les objectifs stratégiques visés par le regroupement des services sont les suivants:

- viser à une administration officielle et efficace du sol en procédant à des économies sur les ressources humaines d'environ 10% tout en assurant des prestations de qualité aux professionnels et aux citoyens
- renforcer la synergie entre les domaines du registre foncier et de la mensuration officielle en offrant au public un guichet physique unique d'accès à l'information
- viser à la création d'un guichet virtuel unique qui permet de produire pour un bien-fonds particulier l'ensemble des restrictions de droit privé et de droit public qui s'y rattachent
- améliorer les processus de traitement pour lesquels les deux domaines sont concernés au niveau technique, administratif et financier (mutation, diffusion de documents, servitudes, facturation, GESPA, etc...)

Quant aux principales missions du service, elles peuvent se résumer comme suit:

- assurer l'acquisition, la gestion, la mise à jour et la diffusion des données de la mensuration officielle sur l'ensemble du territoire cantonal conformément au droit fédéral et cantonal
- contribuer à la constitution du Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN) mettant en œuvre l'infrastructure organisationnelle et technique
- assurer l'acquisition, la gestion et la publication de l'état des droits sur les immeubles
- conduire l'introduction du registre foncier fédéral
- assurer le secrétariat de plusieurs commissions et collaborer aux syndicats d'améliorations foncières
- (à futur, assurer la tenue d'un cadastre des restrictions de droit public à la propriété)

Aujourd'hui, le service de la géomatique et du registre foncier occupe 56 collaboratrices et collaborateurs qui représentent 51 EPT avec des missions de gestion, juridique, scientifique, technique et administrative. Son budget pour 2009 s'élève à 12,5 millions de francs de charges et 12,1 millions de francs de revenus.

Ses activités concernent 67.500 propriétaires fonciers, 91.400 immeubles (biens-fonds, DDP, parts de copropriétés, etc.), 66.300 biens-fonds, 52.000 bâtiments. Il gère plus de 200 types de données cartographiques pour des dizaines domaines (routes, environnement, forêts, aménagement, ...) et plusieurs millions d'objets ainsi que 1,5 millions de droits réels.

Il comprend deux guichets virtuels, le premier pour les données du registre foncier, le second pour les données géographiques. Il est localisé sur deux sites, l'un à Neuchâtel (Tivoli 22), l'autre au Locle (Daniel-JeanRichard 31).

Mensuration officielle

Le renouvellement du cadastre neuchâtelois est réalisé sur la base de la législation fédérale de 1993. Les travaux de relevés et report sur plans ont été confiés à des bureaux de géomètres privés sur la base de mandats adjugés pour des montants totaux annuels variant de 2 millions de francs à 8 millions de francs en chiffres ronds entre 1990 et 2006.

Les objectifs de cette nouvelle mensuration sont de continuer à garantir la propriété foncière de manière suffisante pour le 21^{ème} siècle et assurer une mise à jour économique et efficace. Les services produits par la mensuration officielle servent de base pour aménager l'espace urbain et rural sur la base de données cadastrales actualisées et fiables et d'élaborer par exemple des plans de servitudes, d'aménagement ou encore de drainages.

L'état d'avancement de la mensuration officielle permet de disposer à fin 2007 de données numériques couvrant le 43% de la surface totale du territoire du canton et de 88% dans les zones de localités.

Le service a établi un plan de mise en œuvre de la mensuration officielle dans le canton de Neuchâtel pour les années 2008-2011 conformément à la stratégie de la Confédération. Celle-ci se distingue par deux caractéristiques qui sont le lancement des dernières entreprises de nouvelle mensuration pour couvrir l'ensemble du territoire de données de qualité d'une part et le début des travaux d'entretien de cette infrastructure par consolidation de l'existant au travers de l'harmonisation, l'homogénéisation et la mise à jour périodique des données d'autre part. Le coût des travaux est estimé à 9.800.000 francs dont 5.034.000 francs de contributions fédérales.

La particularité du cadastre réside dans sa capacité à mettre à jour les objets de la mensuration officielle. Le service assure une mise à jour permanente depuis la demande de morcellement des biens-fonds et des cadastrations de bâtiments jusqu'à la mise à jour du serveur cadastral officiel. Ce processus inclut également l'abornement des limites de propriété et l'établissement des documents de mutation en vue de leur dépôt au registre foncier.

Le système actuel est performant et donne satisfaction. En effet, les données cadastrales respectent intégralement le modèle fédéral suite à la migration de 2007 et aucun retard dans l'intégration des mutations n'a été observé suite au transfert. De plus, un système d'annonces efficace a été développé pour tous les objets concernés et la productivité dans ce domaine a été grandement améliorée, les effectifs de personnel affecté à cette mise à jour ayant passé de 14 EPT en 1994 à 7 EPT en 2006.

Enfin, les délais de réalisation correspondent aux objectifs fixés et satisfont la clientèle.

Registre foncier

Le registre foncier est un service public chargé de donner l'état des droits en relation avec les immeubles (art.942 CCS). Pour rappel, la propriété est un droit fondamental, garanti par la Constitution fédérale (art.26). Concrètement, les immeubles (biens-fonds, parts de copropriété, DDP) sont immatriculés (identifiés) à l'aide d'un plan dressé sur la base d'une mensuration officielle (art.950 CCS).

Les droits inscrits au registre foncier sont la propriété, les servitudes, les annotations, les mentions, les gages immobiliers ainsi que l'état descriptif, provenant de la mensuration officielle. La surveillance est de la compétence de la Confédération, par l'office chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (Office fédéral de la justice). Les cantons sont compétents pour les règles organisationnelles (définition des arrondissements), et ont la responsabilité pour tous dommages résultant de la tenue du registre foncier (art.955 CC).

Les activités de l'inspectorat consistent en la surveillance des offices (inspections, établissements de directives), l'analyse et résolution des besoins (budget, personnel, matériel), l'établissement des documents de report des servitudes en cas de divisions ou de réunions cadastrales, l'informatique TERRIS (support utilisateur, formation du personnel, administration de la base de données on line) ainsi que des prestations pour les syndicats d'améliorations foncières.

Quant aux offices du registre foncier, ils ont pour tâches l'enregistrement des actes notariés ou des conventions au journal des réquisitions, le contrôle du droit de fond, la mise à jour de la base de données et des registres accessoires, avec contrôle et validation, la facturation, la publication

dans la feuille officielle, les expéditions attestées en retour au requérant, la donnée de renseignements divers à la clientèle ainsi que la délivrance d'extraits.

L'informatisation du registre foncier a eu pour effets d'accroître la rapidité d'exécution des opérations immobilières et de permettre d'avoir une vision d'ensemble des droits dynamique. Elle a été un argument décisif qui a rendu possible les fusions d'offices. Elle permet les accès externes par internet à la base de données et la création d'un interface avec la mensuration officielle.

En ce qui concerne les accès externes, la consultation en ligne de la base de données du registre foncier connaît un succès croissant. A ce jour 650 sont utilisateurs inscrits, ce qui correspond à 300 à 350 consultations par jour.

Les bénéficiaires de droits d'accès sont les notaires, les banques et assurances pratiquant le crédit hypothécaire, les géomètres privés, les administrations cantonales, les administrations communales ainsi que divers services et sociétés tels que Swisscom, les CFF, le Groupe E, etc.

Service d'information du territoire neuchâtelois (SITN)

L'existence du SITN est basée sur la loi cantonale sur la mensuration officielle du 5 septembre 1995 qui précise à son article 13:

"Afin d'assurer une maîtrise globale du développement du territoire cantonal dans ses multiples dimensions et d'offrir à l'administration cantonale et aux communes, ainsi qu'au secteur privé, un large ensemble d'information, d'outils d'analyse, d'instruments de gestion et d'aide à la décision, l'État contribue à la réalisation d'un système d'information du territoire neuchâtelois (ci-après: le SITN)."

Les activités du SITN peuvent être regroupées en cinq volets principaux qui sont:

- l'acquisition de données par saisie d'informations géographiques (géodonnées) sous forme numérique
- la modélisation des données par l'organisation et la structuration des géodonnées
- la gestion des données par stockage, mise à jour, archivage et diffusion des géodonnées
- l'analyse des données par manipulation, combinaison et interrogation des géodonnées
- la représentation par mise en forme et visualisation des géodonnées.

Le SITN est à la fois un outil d'analyse au niveau opérationnel et stratégique ainsi qu'un instrument de coordination et de communication tant interne qu'externe.

Il permet un gain en efficacité par une gestion plus économe, un accès facilité à l'information, la facilitation de transfert de connaissances, la capitalisation de l'information (mémoire du territoire), une gestion plus précise, globale et intégrée et une compréhension du territoire.

Grâce au recoupement des données qu'il est à même de réaliser, le SITN permet de délivrer des quantités d'informations de toutes natures telles que les caractéristiques d'une parcelle donnée dans une commune (zone d'affectation, zone de protection des eaux, exposition aux chutes de pierres, nom du propriétaire, servitudes, etc.) à la liste des parcelles potentiellement constructibles, de celles les plus favorables à la viticulture en fonction de l'ensoleillement, de la pente, de la qualité du sol et de l'altitude en passant par la définition de l'itinéraire le plus rapide pour se rendre sur un incendie en indiquant simultanément les entreprises à risques situées à proximité.

Ces informations sont disponibles pour les services cantonaux, les communes, les instituts de formation et de recherche, les professionnels du secteur privé (notaires, architectes, ingénieurs, banquiers, assureurs, etc.) ainsi que par des citoyens.

Le SITN a pour objectifs de:

- rendre facilement accessible à tous les professionnels et à tous les citoyens les informations géographiques pertinentes pour leurs activités
- jouer un rôle intégrateur des informations et des approches disciplinaires afin de fournir une image flexible et dynamique du territoire cantonal
- soutenir les services de l'Etat et les communes dans l'intégration de la géomatique dans leurs activités

- mettre à disposition des données géographiques à jour, de qualité, documentées et respectant les normes en vigueur
- proposer un ensemble de services et une infrastructure technique moderne, ouverte, basée sur les standards permettant une pleine exploitation du potentiel de l'information géographique (en synergie avec les projets de gouvernement, communaux, cantonaux et nationaux)
- informer les utilisateurs sur le potentiel de l'information géographique et les former
- créer un solide partenariat avec tous les acteurs du domaine (services de l'état, communes, confédération, autres cantons, milieu académique, privé).

Pour gagner en efficacité, le SITN veille à optimiser l'utilisation des ressources financières, par exemple en utilisant des technologies internet ce qui multiplie le nombre d'utilisateurs sans augmenter les coûts grâce au partage d'infrastructure. Il utilise des logiciels peu coûteux ou gratuits (libres) et minimise le nombre de licences. Il ne réalise que les développements pertinents et privilégie la formation.

Pour accroître son efficacité, il traite les demandes dans les meilleurs délais, dispose d'un personnel hautement qualifié et automatise un maximum de procédures.

Premiers résultats suite au regroupement des deux services

Des premiers résultats peuvent être tirés suite au regroupement des deux services au 1^{er} janvier 2007.

Tout d'abord, la nouvelle organisation est opérationnelle, les organigrammes définissant les tâches et prestations sont définis, le nouveau plan comptable est en vigueur et unique pour l'ensemble du service.

Ensuite, un guichet physique unique a été mis en place, conformément à la décision du Conseil d'Etat du 13 décembre 2006 visant à renforcer la synergie entre les domaines du registre foncier et de la mensuration officielle et en offrant au public un guichet physique unique d'accès à l'information

L'objectif est d'avoir un seul point d'accueil et d'information pour tous les clients du service pour la production et diffusion des produits les plus demandés et de renforcer la collaboration avec le registre foncier des Montagnes et du Val-de-Ruz. Le guichet a été mis en exploitation le 11 mars 2008 et permet notamment de renseigner et conseiller les clients sur les aspects juridiques et techniques touchant la propriété foncière et les droits réels, délivrer des extraits des 3000 plans cadastraux et extraits RF ou encore réceptionner le dépôt de réquisitions par les notaires, particuliers ou services administratifs. La diffusion d'extraits cadastraux officiels par l'office des Montagnes et du Val-de-Ruz est une réalité depuis le 26 juin 2008.

Au chapitre des projets réalisés, on notera encore l'interconnexion des bases de données du SITN et du registre foncier qui permet de consulter le nom du propriétaire, l'état descriptif du bien-fonds et les servitudes depuis le guichet cartographique ainsi que les données cadastrales depuis le guichet du registre foncier.

Trois projets sont actuellement en cours de réalisation. Tout d'abord la création d'un guichet virtuel, qui permet de produire pour un bien-fonds particulier l'ensemble des restrictions de droit privé et de droit public qui s'y rattachent. Ensuite, l'application des concepts GESPA à l'ensemble du nouveau service. Si les domaines mensuration officielle et SITN sont conformes à GESPA depuis 1998, décision a été prise d'étendre GESPA au domaine du registre foncier. Actuellement, les prestations et activités ont été définies et validées, la paramétrisation dans les systèmes informatiques est réalisée ou est en cours et les tableaux de bord sont en cours. La mise en production est prévue au 1^{er} janvier 2009 pour l'ensemble du service. Enfin, la création d'une couche informatique attribuée aux servitudes se met en place avec analyse des servitudes existantes, saisie des servitudes, contrôle et validation par le registre foncier et mise en diffusion. Les servitudes ont été saisies sur plus de 22 communes.

L'évolution des effectifs au cours de la présente législature montre un passage de 63 postes au budget 2005 à 56 postes au budget 2009, soit une diminution de 7 postes correspondant à 5,3 EPT. La planification acceptée par le Conseil d'Etat le 13 décembre 2006 prévoyait une diminution de 6 postes. Il est à relever que si l'on tient compte du budget 2004 approuvé par le Grand Conseil avec 65 postes et 58,3 EPT, c'est en réalité la suppression de 9 postes ou 7,3 EPT qui peut être comptabilisée.

L'évolution du résultat financier du service est aussi réjouissante. Tout d'abord, pour le budget 2009, les charges nettes du service se montent à 391.900 francs soit une amélioration de 670.315 francs par rapport à la cible. Cela s'explique à la fois par la suppression de postes, principalement du domaine géomatique et l'augmentation des recettes, principalement du domaine registre foncier. Ensuite, les prévisions de bouclage des comptes 2008 laissent apparaître une amélioration de l'ordre de 800.000 francs par rapport au budget. Cette amélioration s'explique par la suppression de postes dans le courant 2007, postes qui sont toujours comptabilisés au budget 2008 et des recettes prévisibles supérieures au budget 2008. Globalement, le résultat de ce service tend à l'équilibre financier.

4.4.2.3. Suivi des dossiers

Hormis le service visité, la sous-commission n'a pas suivi de dossier particulier.

4.4.2.4. Analyses transversales et spécifiques

Ce chapitre n'a pas été traité.

4.4.2.5. Motions et postulats

Dans un courrier adressé le 14 mars 2008 au service du Grand Conseil, le département de la gestion du territoire précise "qu'il prévoit de finaliser l'étude de l'ensemble des motions et postulats en suspens d'ici à cet été. Cette étude va bien plus loin que les questions posées par la commission de gestion et des finances dans [son] courrier [du 20 février 2008]. En effet, le chef du département entend présenter au Conseil d'Etat un rapport exhaustif qui traitera une très grande partie des motions et postulats en suspens afin qu'ils puissent être soumis au Grand Conseil. Les autres motions et postulats seront, quant à eux, détaillés au niveau de l'état d'avancement de leurs travaux et le délai dans lequel ils pourront être présentés au Grand Conseil".

L'absence prolongée pour raison de maladie du secrétaire général a retardé l'avancement de ce dossier.

4.4.2.6. Conclusions

De manière générale, le département de la gestion du territoire a été l'objet, au cours de ces dernières années, de plusieurs restructurations qui par ailleurs ne sont pas encore toutes pleinement opérationnelles. Il s'agit notamment:

- du regroupement du service et des offices du registre foncier puis de sa fusion avec le service du cadastre et de la géomatique pour donner le nouveau service du cadastre et de la géomatique,
- du regroupement du service des forêts, de l'office de la conservation de la nature et du service de la faune qui a abouti à la constitution du service de la faune, des forêts et de la nature,
- de la restructuration comptable interne du service des ponts et chaussées visant à ne conserver qu'une seule comptabilité à ce service avec en parallèle la création du Centre neuchâtelois de l'entretien des routes nationales (CNERN).

4.4.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière

Dans sa séance du 27 mai 2008, la commission a traité du fonds des routes communales.

Le chef du département doit en effet informer les communes des nouveaux critères d'accès à un subventionnement des routes communales, afin qu'elles puissent se déterminer et formuler les demandes pour 2008; il souhaite obtenir le feu vert de la CGF avant de les communiquer.

Les nouveaux critères ont été définis dans l'optique de sortir les composantes péréquatives actuelles dans le calcul de l'ajustement des taux octroyés aux projets communaux. Ils sont formulés au travers de quatre taux qui se cumulent pour définir le taux final qui sera octroyé. Le calcul de ces taux a été simplifié en prenant en compte les paramètres logiques afin que chacun puisse en comprendre le sens.

Le taux de base (Tb) est de 23%. C'est le taux minimal qu'une commune peut espérer recevoir pour subventionner des travaux sur route ou installation communale, pour autant qu'elle remplisse les caractéristiques exigées par l'article 35 de la loi sur les routes et voies publiques. Un deuxième taux (Trs) consiste à diviser la longueur du réseau subventionnable par la longueur totale du réseau communal. Ces calculs se font par commune et le sens de ce taux est de mettre en rapport la longueur totale de route à charge de la commune par rapport à la longueur de route subventionnable. Il y est appliqué un quotient de 8 pour ajuster le taux en valeur absolue. Quant au taux d'habitants (Th), on divise la longueur totale du réseau communal par le nombre d'habitants, de manière à ajuster la charge effective reposant sur chaque habitant. Il y est appliqué un quotient de 3 pour ajuster le taux en valeur absolue. Le quatrième taux est le taux de volume (Tv) car en fonction du volume des travaux le taux peut varier de manière à éviter de prendre trop en charge les petits travaux et pas assez les gros travaux. Le taux total (Tt) est l'addition de ces quatre taux. Une tablette indiquant pour chaque commune le taux auquel elle peut prétendre est remis aux membres de la commission.

Répondant à diverses questions, le chef du département et l'ingénieur cantonal précisent que ce système n'est pas une incitation à bétonner davantage. Ces subventionnements s'appliquent à des tronçons de réseaux existants et pour des travaux d'entretien ou éventuellement d'élargissement si cela s'avère nécessaire. A chaque fois, une pesée d'intérêts est faite pour la fluidité du trafic mais également par rapport au plan directeur des transports qui définit un certain nombre de priorités.

En ce qui concerne le taux de base, désormais identique pour toutes les communes et non plus résultant d'ajustements de type péréquatif, le département a essayé de répondre au mieux aux remarques de la CGF. L'ancienne formule avait été établie au temps où il n'y avait pas de péréquation et n'avait jamais été révisée. Les nouveaux calculs proposés permettent d'ajuster les taux aux caractéristiques communales. Pour une même longueur de réseau communal, une commune qui a peu de routes communales a moins de subventions qu'une commune qui en a beaucoup, car si l'on fixe le diviseur, la valeur supérieure détermine quel sera l'ajustement du taux. De nouveaux plans, indiquant les routes subventionnables, seront remis aux communes qui auront la possibilité de signaler les éventuelles corrections ou adjonctions qu'elles souhaiteraient y voir porter, ou de déposer des demandes concernant le statut de routes qu'elles voudraient voir devenir cantonales.

A la problématique d'un possible blocage du subventionnement de plusieurs années, dû au fait que le fonds est vide après avoir dû faire face à un gros subventionnement, il est répondu que le barème et la tablette qui lui est liée servent à traiter des cas standards. Les cas particuliers qui peuvent se poser, et qui sont prévus dans le cadre de la loi, feront l'objet de décisions du Conseil d'Etat qui se déterminera sur l'entrée en matière. La nouvelle formule de calcul ne va rien corriger à ce fonctionnement-là. Actuellement, c'est le Conseil d'Etat qui décide l'octroi ou non de la subvention et il doit faire une approche différenciée des demandes qui mobiliseraient une forte participation du fonds. Cas échéant, il peut soumettre une demande de crédit au Grand Conseil pour éviter le blocage du fonds pour des routes qui en ont besoin. Cette démarche est préférable à un plafonnement de subventionnement par projet.

En ce qui concerne le taux de volume, son influence a quasi doublé par rapport à la manière actuelle de calculer et sa progression est différente en fonction de l'ampleur du marché pour pouvoir tenir compte d'un besoin de subventionnement plus ou moins important. Les taux partiels (Tb, Trs, Th et Tv) ont été fixés afin de conserver l'enveloppe financière globale.

Enfin, le chef du département précise que le courrier envoyé chaque année aux communes met en garde ces dernières sur le fait que les demandes sont traitées dans l'ordre de réception.

Au vote, la commission accepte la proposition de nouveau barème par 11 voix et 2 abstentions, assortie de la proposition du Conseil d'Etat de revoir le problème des crédits de construction et gros crédits pouvant bloquer durablement le fonds.

4.4.4. Discussion générale

Dans le cadre de la discussion générale du présent rapport, un commissaire s'est inquiété des risques de désengagement de l'OFROU vis-à-vis du CNERN, rappelant la décision abrupte prise par la Confédération pour interrompre la procédure de mise en soumission des travaux d'assainissement de la N5 St Blaise – Cornaux (UPlaNS). Le chef du département a relevé que les deux situations ne pouvaient pas être comparées. En effet, le CNERN a été constitué à la demande de l'OFROU et avec l'accord du Grand Conseil qui a partagé l'idée de conserver sur le

territoire de notre canton des compétences en matière d'entretien routier. Il s'agit donc d'une relation de partenariat avec l'OFROU qui a lui-même demandé que Neuchâtel soit responsable de cette structure qui regroupe aussi le canton du Jura et le Jura bernois. La mise en place du CNERN devra être finalisée d'ici 2010. Le canton a signé un contrat de prestations auquel l'OFROU ne peut pas se soustraire ce qui n'était pas le cas pour UPlANS.

En outre, la sous-commission a soutenu lors de la séance plénière du 31 octobre 2008 un amendement au budget d'investissement pour un montant de 800.000 francs destiné d'une part à la mise en œuvre de mesures prioritaires pour améliorer les conditions de circulation en Ville du Locle (700.000 francs) et d'autre part à une pré-étude du contournement Est de La Chaux-de-Fonds par la H18 (100.000 francs).

En effet, lors de la session de décembre 2007, le Grand Conseil avait accepté un crédit de 4 millions de francs destiné, après amendement, uniquement aux études des projets d'évitement routier des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds compte tenu de l'urgence de pouvoir déposer un dossier auprès de la Confédération en parallèle avec le classement de la route H20 dans le réseau national. Le parlement avait toutefois nommé une commission chargée d'une part de suivre l'évolution de ce projet et d'autre part d'examiner les investissements nécessaires à l'amélioration des conditions de trafic dans la ville.

A ce jour, les projets d'évitement avancent bien, de nombreux contacts ont été pris par le chef de projet avec tous les services cantonaux concernés, les deux villes du Haut, l'OFROU ainsi que les responsables français de la continuation de la route outre frontière.

En parallèle, la commission "routes" s'est penchée lors de ses dernières séances sur le premier train de mesures à mettre en place pour soulager les habitants du Locle. L'ensemble des mesures préconisées par le bureau mandataire du service des ponts et chaussées représente un montant global de 2.200.000 francs.

Pour 2009, les aménagements suivants peuvent être projetés et réalisés:

- contrôle d'accès Est par la mise en place d'un carrefour giratoire au Pied du Crêt et réservation d'une voie bus
- contrôle partiel d'accès Ouest par la régulation de la traversée piétonne et la mise en place d'un couloir bus

Le coût de l'ensemble de ces mesures prioritaires y compris les honoraires du mandataire pour le suivi et la mise en place s'élève à 700.000 francs.

D'autre part, les cantons du Jura, de Berne et de Neuchâtel veulent lancer conjointement une étude d'opportunité du raccordement de la H18 à la H20 par le contournement Est de La Chaux-de-Fonds. Cette étude s'intègre de façon plus globale en matière de planification des transports publics et privés. Cette liaison H18-H20 contribue également largement à la justification des études qui sont menées en parallèle sur la H20 si l'on en juge les résultats de l'enquête de trafic qui a été menée en avril 2008.

L'ensemble de cette étude porte pour 2009 sur un montant d'honoraires de 200.000 francs répartis à raison de 50% pour le canton de Neuchâtel qui est le principal intéressé et 25% pour chacun des deux autres cantons. Il s'agit donc d'un montant d'investissement supplémentaire de 100.000 francs qui est demandé dans le cadre du budget 2009.

En ce qui concerne le respect du frein aux dépenses et à l'endettement, l'adjoint du chef du service financier a confirmé que ce montant pouvait s'inscrire dans le budget des investissements même en tenant compte d'un éventuel refus par le plénum du report des charges sur les communes au budget de fonctionnement.

En conclusion, la commission de gestion et des finances a accepté à l'unanimité cette demande de crédit supplémentaire total de 800.000 francs et recommande au Grand Conseil de la suivre dans son choix.

4.5. Département de l'économie

4.5.1. Rapport de la sous-commission sur le budget

4.5.1.1. Généralités

La sous-commission s'est réunie le 1^{er} octobre 2008 pour l'examen du budget 2009. Le conseiller d'Etat, chef du département, était accompagné du secrétaire général et du conseiller stratégique du département ainsi que, durant la partie de la séance relative à leurs entités respectives, du chef du service de l'économie, du directeur et de l'administrateur d'Evologia, du chef du service de l'emploi, du directeur du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP), du chef du service des migrations et de son adjoint administratif et financier. La sous-commission les remercie, ainsi que les autres chefs de service du département, de leur disponibilité et du travail effectué durant l'année.

Suite à l'intégration du service de l'inspection et de la santé au travail au service de l'emploi au 1^{er} janvier 2009, le département comptera, au 1^{er} janvier 2009, neuf services et 5 établissements autonomes et associations qui lui sont rattachés. Au début de la législature, il comptait 14 services, soit une réduction d'un tiers.

4.5.1.2. Fonctionnement

Le budget du département boucle avec un excédent de charges de 127,2 millions de francs, contre 123,8 millions de francs au budget 2008, soit une augmentation de 3,5 millions de francs (+2,8%); ce budget est conforme à l'enveloppe de 127,3 millions de francs fixée au département par le Conseil d'Etat.

Département de l'économie, services, charges et revenus par nature (en mio)

	Budget 2008			Budget 2009		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Charges de personnel	41.7		41.7	44.5		44.5
Biens, services et marchandises	9.4		9.4	10.0		10.0
Amortissements	3.8		3.8	4.4		4.4
Parts et contributions sans affectation	0.5		0.5	0.7		0.7
Dédommagements aux collectivités publiques	0.6		0.6	0.7		0.7
Subventions accordées	137.6		137.6	141.0		141.0
Subventions redistribuées	75.9		75.9	78.9		78.9
Attributions aux financements spéciaux						
Imputations internes	21.4		21.4	17.5		17.5
Patentes et concessions		2.8	-2.8		2.2	-2.2
Revenus des biens		2.2	-2.2		0.5	-0.5
Contributions		19.4	-19.4		21.1	-21.1
Dédommagements de collectivités publics		19.8	-19.8		16.7	-16.7
Subventions acquises		46.4	-46.4		49.9	-49.9
Subventions à redistribuer		75.9	-75.9		78.9	-78.9
Prélèvements aux financements spéciaux					0.7	-0.7
Imputations internes		0.4	-0.4		0.4	-0.4
Total	290.7	166.9	123.8	297.7	170.4	127.3

Par rapport au budget 2008, les charges brutes augmentent de 7 millions de francs (+2,4%) et les revenus bruts de 3,5 millions de francs (+2,1%).

L'augmentation des charges brutes est principalement imputable à l'évolution sensible des charges de personnel (+2,9 millions de francs en raison de la progression salariale de 4,54%, mais également de l'intégration du Développement économique du canton de Neuchâtel (DEN) au service de l'économie et de l'augmentation des effectifs du CNIP), des subventions accordées (+3,4 millions de francs compte tenu notamment de l'introduction des allocations familiales pour les personnes sans activités lucratives et de celles dans l'agriculture) et des subventions redistribuées (+3 millions compensés par une augmentation équivalente des subventions à

redistribuer). Cette augmentation est partiellement compensée par la diminution des imputations internes (-3,8 millions de francs, dont -0,7 au service de l'économie et -3,1 au service de l'emploi en raison notamment des mesures prises pour améliorer les finances de l'Etat).

L'augmentation des revenus bruts touche principalement les contributions (+1,6 million de francs, dont +0,8 d'émoluments supplémentaires au service des poursuites et des faillites) et les subventions acquises (+3,4 millions de francs, dont +2,6 millions de part communale pour les allocations familiales destinées aux personnes sans activités lucratives).

Département de l'économie, services, charges et revenus par nature, écarts (en mio et %) ¹

	Budget 2009: écart par rapport au budget 2008					
	en mio			en %		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Charges de personnel	2.9		2.9	6.9%		6.9%
Biens, services et marchandises	0.6		0.6	6.8%		6.8%
Amortissements	0.6		0.6	14.9%		14.9%
Parts et contributions sans affectation	0.2		0.2	35.3%		35.3%
Dédommagements aux collectivités publiques	0.1		0.1	21.1%		21.1%
Subventions accordées	3.4		3.4	2.5%		2.5%
Subventions redistribuées	3.0		3.0	4.0%		4.0%
Attributions aux financements spéciaux						
Imputations internes	-3.8		-3.8	-17.9%		-17.9%
Patentes et concessions		-0.6	0.6		-21.2%	-21.2%
Revenus des biens		-1.6	1.6		-75.4%	-75.4%
Contributions		1.7	-1.7		8.5%	8.5%
Dédommagements de collectivités publics		-3.1	3.1		-15.5%	-15.5%
Subventions acquises		3.4	-3.4		7.4%	7.4%
Subventions à redistribuer		3.0	-3.0		4.0%	4.0%
Prélèvements aux financements spéciaux		0.7	-0.7			
Imputations internes						
Total	7.0	3.5	3.5	2.4%	2.1%	2.8%

Le tableau ci-après présente l'évolution, service par service, puis secteur par secteur, des charges et revenus entre budgets 2008 et 2009.

Département de l'économie, évolution des charges et revenus bruts par service et par secteur (en mio)

	2008			2009		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Secrétariat général	1.1	0.0	1.1	1.1	0.0	1.1
Service de l'économie	16.9	4.2	12.7	17.2	3.8	13.4
Office du registre du commerce	0.6	1.0	-0.3	0.7	1.0	-0.3
Service des poursuites et faillites	6.5	12.1	-5.6	6.9	12.9	-6.0
Evologia	2.1	1.1	1.0	2.6	1.6	1.1
Service de l'emploi	23.0	13.1	9.9	19.7	12.9	6.8
Centre Ne d'intégration professionnelle	5.6	5.6	0.0	6.6	6.7	-0.1
AVS/AI	126.0	33.0	93.0	131.7	36.6	95.1
Service de l'agriculture	82.7	78.1	4.6	85.5	79.3	6.2
Service consommation et affaires vétérinaires	6.7	2.4	4.4	6.7	2.4	4.3
Service des migrations	17.4	15.6	1.8	16.9	12.4	4.4
Service du délégué aux étrangers	1.9	0.7	1.1	2.0	0.8	1.2
Total	290.7	166.9	123.8	297.7	170.4	127.3

¹ Dans ce tableau, comme dans les tableaux suivants du chapitre 4.5, les éventuels écarts sont dus aux arrondis.

	Budget 2008			Budget 2009		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Secrétariat général	1.1	0.0	1.1	1.1	0.0	1.1
Secteur économie et tourisme	26.1	18.4	7.8	27.4	19.2	8.2
Secteur emploi	154.6	51.7	102.9	158.0	56.2	101.8
Secteur agriculture et consommation	89.5	80.5	9.0	92.3	81.7	10.5
Secteurs migrations	19.3	16.4	2.9	18.9	13.3	5.6
Total	290.7	166.9	123.8	297.7	170.4	127.3

Comme le montre le tableau ci-après, l'écart entre les budgets 2008 et 2009 est principalement imputable au secteur migrations, en particulier au service des migrations qui voit ses charges nettes progresser de 2,6 millions de francs en raison notamment du report de charges de la Confédération sur les cantons consécutif à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'asile (-2,9 millions de francs); au budget 2008, l'impact réel de cette loi avait malheureusement été sous-estimé.

Le secteur agriculture et consommation voit ses charges nettes progresser de 1,5 million de francs, principalement en raison d'un revenu exceptionnel budgété en 2008 lié à la vente d'un bien immobilier (1,6 million de francs). Abstraction faite de cet élément, le secteur agriculture et consommation présenterait un budget 2009 identique à celui de 2008.

Le secteur emploi enregistre une diminution de charges nettes de 1,1 million de francs, l'augmentation des charges du centre financier AVS/AI (+2,1 millions de francs en raison notamment de l'introduction des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et celles dans l'agriculture) étant compensée par la baisse des charges du service de l'emploi (-3,1 millions de francs).

Département de l'économie, évolution des charges et revenus bruts par service et par secteur, écarts (en mio et %)

	Budget 2009: écart par rapport au budget 2008					
	en mio			en %		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Secrétariat général	0.0		0.0	-0.6%		-0.6%
Service de l'économie	0.3	-0.4	0.7	1.7%	-9.9%	5.5%
Office du registre du commerce	0.0	0.0	0.0	5.0%	1.0%	-6.4%
Service des poursuites et faillites	0.4	0.8	-0.4	6.5%	6.6%	6.9%
Evologia	0.5	0.4	0.1	24.1%	40.8%	5.9%
Service de l'emploi	-3.3	-0.2	-3.1	-14.5%	-1.6%	-31.7%
Centre Ne d'intégration professionnelle	1.0	1.1	-0.1	17.8%	19.1%	309.8%
AVS/AI	5.7	3.6	2.1	4.6%	11.0%	2.3%
Service de l'agriculture	2.8	1.2	1.6	3.4%	1.6%	33.5%
Service consommation et affaires vétérinaires	0.0	0.0	0.0	-0.1%	1.5%	-1.0%
Service des migrations	-0.6	-3.2	2.6	-3.2%	-20.4%	147.8%
Service du délégué aux étrangers	0.2	0.1	0.1	9.0%	14.4%	5.6%
Total	7.0	3.5	3.5	2.4%	2.1%	2.8%

	Budget 2009: écart par rapport au budget 2008					
	en mio			en %		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Secrétariat général	0.0		0.0	-0.6%		-0.6%
Secteur économie et tourisme	1.2	0.8	0.4	4.8%	4.6%	5.2%
Secteur emploi	3.4	4.5	-1.1	2.2%	8.7%	-1.1%
Secteur agriculture et consommation	2.8	1.3	1.5	3.1%	1.6%	16.8%
Secteurs migrations	-0.4	-3.1	2.7	-2.0%	-18.8%	92.4%
Total	7.0	3.5	3.5	2.4%	2.1%	2.8%

Le tableau ci-après présente l'évolution des effectifs du personnel du département entre les budgets 2006 et 2009. Entre ces deux dates, les effectifs du département ont diminué de 32,5 EPT, soit une réduction de 7,8%.

Département de l'économie, évolution des effectifs du personnel (en équivalents-plein-temps)

	BU 2009	BU 2008	BU 2007	BU 2006	Différence	
					entre B09 et B08	entre B09 et B06
Secrétariat général	5.50	5.50	6.50	6.50		-1.00
Secteur économie et tourisme						
Service de promotion économique			6.90	8.60		-8.60
Observatoire cantonal			26.15	29.00		-29.00
Service de l'économie ¹⁾	23.10	16.10			7.00	23.10
Service des poursuites et faillites	54.30	54.30	56.00	57.00		-2.70
Office du registre du commerce	4.80	4.80	4.50	4.50		0.30
Service du commerce et des patentes			6.00	7.30		-7.30
Evologia	10.50	10.80	10.30	10.50	-0.30	
Secteur emploi						
Service de l'emploi (nouveau en 2009) ²⁾	106.73				106.73	106.73
Service de l'emploi		105.61	105.90	106.11	-105.61	-106.11
Service de l'inspection & de la santé travail		9.80	9.80	9.80	-9.80	-9.80
CNIP	41.45	34.45	31.60	33.60	7.00	7.85
Secteur agriculture et consommation						
Service de l'économie agricole avec OICL				18.73		-18.73
Service de l'agriculture	22.65	22.65	22.65			22.65
Service de la viticulture + station d'essais				7.50		-7.50
Service de la consommation et affaires vétérinaires	37.75	37.75	36.25	35.35		2.40
Secteur migrations						
Service des migrations	65.90	64.90	65.65	72.35	1.00	-6.45
Service du délégué aux étrangers	11.59	11.39	9.89	9.92	0.20	1.67
Total	384.27	378.05	398.09	416.76	6.22	-32.49

¹⁾ En 2009, intégration de DEN Sàrl (7 EPT)

²⁾ En 2009, intégration du service de l'inspection et de la santé au travail (9,8 EPT)

4.5.1.3. Investissements

Le budget des investissements du DEC porte, en 2009, sur un montant de 3,83 millions de francs, dont 3,335 millions pour des crédits en cours de réalisation et 495.000 francs pour des crédits à solliciter.

Les crédits en cours de réalisation concernent principalement le secteur agricole (2.835.000 francs). La différence (500.000 francs) concerne l'acquisition d'un logiciel pour le traitement informatique des poursuites.

Le budget touchant les crédits à solliciter concerne, d'une part, le crédit CNIP qui sera soumis au Grand Conseil à la session de novembre 2008 (crédit de 1,6 million dont 300.000 francs figurent au budget 2008 et 400.000 francs au budget 2009). La différence (95.000 francs) concerne la première tranche budgétaire d'un crédit à solliciter de 181.000 francs destiné à l'harmonisation des registres officiels.

4.5.1.4. Fonds

Les tableaux ci-après présentent l'évolution des charges et revenus par nature pour l'ensemble des fonds appartenant du DEC.

Département de l'économie, fonds, charges et revenus par nature (en mio)

	Budget 2008			Budget 2009		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Charges de personnel	0.2		0.2	0.2		0.2
Biens, services et marchandises	1.0		1.0	0.8		0.8
Amortissements	0.7		0.7	0.6		0.6
Subventions accordées	38.7		38.7	32.6		32.6
Subventions redistribuées	0.1		0.1	3.9		3.9
Attributions aux financements spéciaux						
Imputations internes	1.7		1.7	1.2		1.2
Revenus des biens		0.1	-0.1		0.1	-0.1
Contributions		0.2	-0.2		0.2	-0.2
Subventions acquises		12.1	-12.1		10.6	-10.6
Subventions à redistribuer		0.1	-0.1		3.9	-3.9
Prélèvements aux financements spéciaux		9.2	-9.2		7.9	-7.9
Imputations internes		20.5	-20.5		16.6	-16.6
Total	42.3	42.3		39.3	39.3	

Par rapport au budget 2008, les charges et revenus des fonds diminuent de 2,9 millions de francs (voir tableau ci-après).

Département de l'économie, fonds, charges et revenus par nature, écarts (en mio et %)

	Budget 2009: écart par rapport au budget 2008					
	en mio			en %		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Charges de personnel	0.1		0.1	27.8%		27.8%
Biens, services et marchandises	-0.1		-0.1	-15.3%		-15.3%
Amortissements	-0.1		-0.1	-14.4%		-14.4%
Subventions accordées	-6.1		-6.1	-15.8%		-15.8%
Subventions redistribuées	3.9		3.9	5221.2%		5221.2%
Attributions aux financements spéciaux						
Imputations internes	-0.5		-0.5	-28.9%		-28.9%
Revenus des biens		0.0	0.0		16.7%	16.7%
Contributions		0.0	0.0		-0.9%	-0.9%
Subventions acquises		-1.5	1.5		-12.5%	-12.5%
Subventions à redistribuer		3.9	-3.9		5221.2%	5221.2%
Prélèvements aux financements spéciaux		-1.4	1.4		-15.0%	-15.0%
Imputations internes		-3.9	3.9		-19.0%	-19.0%
Total	-2.9	-2.9		-6.9%	-6.9%	

Les tableaux ci-après présentent, fonds par fonds, l'évolution des charges et revenus bruts, ainsi que les écarts qui en découlent.

Département de l'économie, évolution des charges et revenus bruts fonds (en mio)

	Budget 2008			Budget 2009		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Fonds pour l'intégration professionnelle	18.8	18.8		17.9	17.9	
Fonds formation et intégration jeunes	3.0	3.0		2.6	2.6	
Fonds de promotion de l'économie	13.3	13.3		11.9	11.9	
Fonds d'aide aux régions de montagne	1.1	1.1		0.7	0.7	
Fonds politique régionale	5.8	5.8		5.9	5.9	
Fonds viticole	0.3	0.3		0.3	0.3	
Total	42.3	42.3		39.3	39.3	

Département de l'économie, évolution des charges et revenus bruts fonds, écarts (en mio et %)

	Budget 2009: écart par rapport au budget 2008					
	en mios			en %		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Fonds pour l'intégration professionnelle	-0.9	-0.9		-4.7%	-4.7%	
Fonds formation et intégration jeunes	-0.4	-0.4		-12.4%	-12.4%	
Fonds de promotion de l'économie	-1.4	-1.4		-10.7%	-10.7%	
Fonds d'aide aux régions de montagne	-0.4	-0.4		-35.5%	-35.5%	
Fonds politique régionale	0.1	0.1		2.3%	2.3%	
Fonds viticole	0.0	0.0		-0.5%	-0.5%	
Total	-2.9	-2.9		-6.9%	-6.9%	

Comme déjà dit par le passé, la sous-commission est favorable au soutien de la politique régionale et de la promotion économique et pense qu'il est important d'alimenter ces fonds en suffisance.

4.5.1.5. Examen de détail par service

Secrétariat général

317 610 Manifestations et réceptions

Le montant budgété pour cette rubrique diminue par rapport au budget 2008 mais augmente par rapport aux comptes 2007. A ce constat, il est précisé que figurent dans cette rubrique principalement les frais de réception et de repas organisés par la direction du département. Ces réceptions et repas touchent potentiellement tous les secteurs du département mais principalement le secteur économie et tourisme dans le cadre de rencontres périodiques avec les principales entreprises du canton. Figurent également dans cette rubrique les charges liées à l'organisation des colloques extra-muros destinés aux cadres du département. Ces charges peuvent varier de manière importante d'une année à l'autre en fonction de l'actualité et des disponibilités du chef de département. Malgré le changement qui interviendra au niveau de la direction du département en 2009, la réduction du budget de cette rubrique ne devrait pas être préjudiciable.

Secteur économie et tourisme

Service de l'économie/Fonds de promotion de l'économie

361 530 Promotion économique (DEWS)

La diminution de la subvention au DEWS est liée, d'une part, au nouveau mode de répartition des charges entre les cantons partenaires (introduction d'un système de répartition basé sur une part fixe et une part variable), d'autre part, à l'anticipation des effets financiers de la réorganisation en

cours des structures de la promotion économique de Suisse occidentale. La conférence des chefs de service de Suisse occidentale doit présenter à la CDEP-SO un projet de calendrier et de marche à suivre méthodologique d'ici à la fin de l'année.

365 543 Créations d'emplois

En matière de soutien à la création d'emplois, les contrats ont une durée de 5 ans. Le budget est estimé sur la base, d'une part, des plans d'affaires des entreprises soutenues (prévisions), d'autre part, d'une analyse de plausibilité effectuée par le service. L'on relève que, pour 2009, aucun budget n'a été prévu pour d'éventuelles nouvelles demandes et que le montant inscrit sert exclusivement à couvrir les engagements déjà contractés (voir à ce propos également le chapitre ci-après relatif à la gestion du service).

Service des poursuites et faillites

331 000 Immeubles du patrimoine administratif

Ces amortissements concernent l'amortissement de la première tranche du crédit de 963.000 francs voté le 4 septembre 2007 par le Grand Conseil concernant l'acquisition d'un logiciel pour le traitement informatique des poursuites.

Evologia

Pour l'exercice 2009, les objectifs visés par Evologia sont à la fois externes et internes. Les objectifs externes concernent la définition du rôle que sera amené à jouer Evologia dans les projets NPR, TransRUN et développement du secteur primaire. Les objectifs internes concernent la professionnalisation des prestations fournies et l'augmentation de la marge brute d'autofinancement.

Evologia passera sur SAP en 2009 et introduira, en parallèle, la gestion des prestations (GESPA). Ces deux éléments ont un impact important sur la structure du plan comptable; s'ils rendent la comparaison des budgets 2008 et 2009 peu aisée, ils permettront cependant d'avoir, dès 2009, une image plus transparente des finances du service, ce qui est important et cette évolution va dans le bon sens.

313 070 Produits alimentaires

Par le passé, ces achats émergeaient au compte 319 570 Frais "URSP".

317 610 Manifestations et réceptions

L'augmentation des charges émergeant à cette rubrique est liée à l'application stricte du principe de la spécialité des dépenses. Jusqu'à 2008, une partie des charges liées aux manifestations et réceptions émergeaient à la rubrique 319 570 Frais "URSP".

434 800 Prestations de service diverses

A cette rubrique émergera, dès 2009, le produit de la vente de produits manufacturés par les ateliers de l'URSP (Unité de réinsertion sociale et professionnelle d'Evologia) et des services traiteur du restaurant. Par rapport au budget 2008, la baisse enregistrée est liée au transfert de budget de la présente rubrique à la rubrique 435.000 ventes à des tiers.

Secteur emploi

L'économie présente des signes d'essoufflement inquiétants. L'industrie des machines enregistre une baisse des commandes, les PME voient leurs lignes de crédit bancaire diminuer, le chômage partiel progresse. Le SECO prévoit, en 2009, une diminution de la croissance du PIB de 1 point et une augmentation du taux de chômage en Suisse de 0,8 à 1 point. Il est toutefois rappelé que l'impact de la conjoncture sur les charges du service de l'emploi et du fonds d'intégration professionnelle est décalé d'environ 18 mois.

Service de l'emploi

Le service de l'inspection et de la santé au travail (SIST) sera intégré au service de l'emploi (SEMP) au 1^{er} janvier 2009. Afin de préserver les historiques financiers des deux centres financiers concernés, un nouveau centre financier a été ouvert. En revanche, le nom du service ne connaîtra pas de modification. Il est à relever que cette intégration a permis de ne pas remplacer les départs à la retraite de deux collaborateurs sans remettre en question les prestations fournies.

La sous-commission pense qu'il est certainement judicieux de regrouper des services afin de bénéficier de synergies, mais il faut veiller à ce que le service de l'emploi ne tombe pas dans l'hypertrophie.

CNIP

Le CNIP présente, depuis plusieurs années, un excédent de revenus tant au niveau du budget que des comptes. L'augmentation des charges entre le budget 2008 et le budget 2009 est donc intégralement compensée par des augmentations équivalentes de revenus.

Les activités du CNIP sont fortement liées à l'évolution de la conjoncture. Par conséquent, un effort important est fait pour développer des activités complémentaires et, pour certaines, anticycliques. Ainsi, en période de haute conjoncture, le CNIP développe ses activités de production et de développement; en période de basse conjoncture, il développe principalement ses activités de formation et d'intégration professionnelle. Dans les deux cas, l'objectif reste le même, à savoir offrir à l'industrie neuchâteloise une structure performante correspondant aux réalités industrielles. Les périodes de haute conjoncture sont également propices à la formation et à l'insertion de personnes victimes, en raison notamment de leur âge, du chômage de longue durée par la mise en place de formation de plus longue durée et plus qualifiantes.

301 000 Personnel administratif et exploitation

L'augmentation du personnel est liée à l'engagement de 7 nouveaux collaborateurs. Ces engagements concernent le renforcement du personnel administratif pour la gestion de la formation, à l'ouverture de nouveaux ateliers en horlogerie, au renforcement des ateliers de rénovation de machine et CNC et à l'évolution des formations externes en entreprises.

339 850 Recettes diverses

La baisse des recettes diverses est liée au fait que la CNIP ne gère plus les repas offerts aux apprenants. La baisse de cette rubrique est compensée par la diminution de la rubrique 313 610, achats réfectoire/caféteria.

490 610 Location de locaux à d'autres services

Le produit de cette location concerne des locaux occupés par le service des archives de l'Etat.

Secteur agriculture et consommation

365 510 Placement du bétail

Dans le cadre des mesures d'amélioration des finances de l'Etat, le Conseil d'Etat a gelé la subvention destinée au placement du bétail, à l'exception de celle destinée à l'animation du marché lui-même.

Suite au courrier du directeur de la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture (CNAV) aux membres de la commission de gestion et des finances, le chef du département rappelle que la politique agricole relève avant tout de la Confédération. Comme c'est le cas partout dans le monde, l'agriculture doit être soutenue. En Suisse, ce soutien prend la forme d'une part de soutien à la production par versement des paiements directs, d'autre part par le soutien aux infrastructures par la Confédération et les cantons.

Le placement du bétail visait à l'origine l'amélioration de la qualité de la viande. Conformément à la loi sur les subventions, la contribution financière a été évaluée et le marché jugé suffisamment dynamique pour que la subvention puisse être diminuée. Le chef du département et le Conseil d'Etat considèrent que le but est aujourd'hui atteint et qu'il revient à la profession d'organiser et de soutenir le marché. L'évolution du marché sera analysée en 2009 afin de permettre au Conseil d'Etat de se déterminer sur la pertinence de proroger ou non cette mesure.

Deux commissaires déplorent que le seul remerciement que le Conseil d'Etat adresse au monde agricole pour son dynamisme, ce soit la suppression pure et simple et ceci du jour au lendemain d'une subvention en sa faveur. Les marges des paysans diminuent d'années en années et l'Etat de Neuchâtel veut en plus purement et simplement ne plus soutenir ce marché. Pour un commissaire, cette solution est jugée adéquate; pour les deux autres, cette approche n'est pas acceptable.

Service de la consommation et des affaires vétérinaires

318 000 Mandats, expertises, études

L'augmentation des charges de cette rubrique est liée aux interventions des vétérinaires officiels dans le cadre de la campagne de vaccination contre la BTV (maladie de la langue bleue).

La sous-commission souhaite relevé la grande qualité, l'efficacité et une opération rondement menée liée aux nombreuses restructurations effectuées par ce service.

Secteur migrations

Service des migrations

En introduction, le chef du département rappelle que l'augmentation des charges dans ce service est liée à l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2008, des nouvelles lois fédérales sur l'asile et les étrangers. L'augmentation du nombre de requérants d'asile arrivant en Suisse, puis dans le canton, est une autre source de préoccupation; à cette préoccupation s'ajoute le fait que les personnes qui devraient quitter la Suisse (requérants frappés d'une décision de non-entrée en matière (NEM) ou requérants déboutés) ne peuvent ou ne veulent pas quitter le territoire national. Cette problématique est développée ci-après dans le chapitre consacré à la gestion.

309 800 Autres charges de personnel

Cette nouvelle rubrique concerne la prise en charge, par le service, des charges liées au débriefing des collaborateurs confrontés quotidiennement à des populations difficiles et à des pressions croissantes; ces éléments sont encore renforcés par les diminutions d'effectifs qu'a connu le service depuis plusieurs années. L'augmentation des cas de burn-out a conduit la direction du service à, dans un premier temps, collaborer avec le service des ressources humaines de l'Etat qui a pris en charges ces frais en 2008. Dès 2009, ces charges seront supportées par le service des migrations lui-même.

481 320 Prélèvement à la provision ODM

Ce prélèvement est lié au forfait unique de 2,8 millions de francs versés par la Confédération au canton pour tous les admis provisoires se trouvant sur le territoire cantonal au 31 décembre 2007. Ce montant est destiné en particulier à l'intégration professionnelle de ces personnes et l'option a été prise de l'utiliser sur une période de quatre ans, soit un montant de 700.000 francs par an. Les forfaits versés pour les nouveaux admis provisoires et les nouveaux réfugiés sont eux comptabilisés dans les comptes du service du délégué aux étrangers et doivent servir en priorité au financement des mesures d'intégration professionnelle et d'apprentissage du français.

4.5.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion

4.5.2.1. Généralités

Secteur économie et tourisme

Service de l'économie

La réorganisation du service est en phase de finalisation.

Il s'agit d'une réorganisation lourde, dans la mesure où ce service a regroupé, au 1er janvier 2008, le service de promotion économique, le service du commerce et des patentes, l'office du registre du commerce et les fonctions de délégués aux affaires extérieures et à la politique régionale, et qu'il prépare actuellement, pour le 1^{er} janvier 2009, l'intégration de la mission et des prestations retenues en matière de promotion économique, dont certaines sont assumées actuellement par le Développement économique du canton de Neuchâtel (DEN) Sàrl.

En sus de cette réorganisation – qui permettra une économie financière substantielle au budget 2009 – les travaux au niveau intercantonal en matière de promotion économique battent leur plein, afin de créer à fin 2009, la structure commune de représentation et d'acquisition de Suisse occidentale.

Le rapport quadriennal sur l'état de l'économie sera à l'ordre du jour de la session de novembre 2008 du Grand Conseil; la sous-commission y consacrer sa séance du 14 novembre prochain. Ce rapport sera accompagné par celui relatif à la RPT qui précisera la contrainte liée au calcul de l'indice de ressources.

Autour des trois volets stratégiques fixés par le Conseil d'Etat au printemps de cette année (acquisition de projets, soutien à l'innovation et développement de l'économie tertiaire), le service de l'économie a, ces derniers mois, œuvré principalement sur les cinq axes suivants:

- Promotion économique: la réorganisation a une influence positive sur les finances, puisqu'elle permet une économie globale de quelque 1,5 million de francs grâce à la suppression de la subvention au DEN et à la reprise des prestations y relatives par le service de l'économie*

(500.000 francs), au nouveau mode de calcul de la subvention au DEWS et à la réorganisation de la promotion économique de Suisse occidentale (500.000 francs) et, enfin, au gel des aides à la création d'emploi (500.000 francs). En collaboration avec l'économie privée, le département et le service travaillent à la précision des objectifs stratégiques dont les grands axes ont été arrêtés par le Conseil d'Etat et à la clarification des instruments de promotion économique. A cet effet, le Conseil d'Etat a donné mandat à une commission consultative prévue par la loi sur la promotion de l'économie cantonale, du 10 octobre 1978, composée par divers membres de l'économie privée, d'émettre des propositions.

Il est ici important de rappeler que les objectifs et les moyens à disposition de la promotion économique doivent être appréciés à la lumière de l'évolution notamment de l'environnement économique, social et démographique et pas uniquement des contraintes telles que la RPT, aussi importantes soient-elles.

- Aides collectives: dans le cadre de la nouvelle politique régionale (NPR), le mandat de l'Etat à l'association RUN: pour évaluer les différents projets (microtechnique, tourisme, institutions, agriculture et énergie) a été finalisé: l'association RUN, par son bureau des agglomérations et des régions (BAR) accompagnera les porteurs de projet; pour sa part, le service sera le garant de la bonne application de la législation fédérale. Enfin, une loi d'application cantonale devra être présentée au Grand Conseil cette législature encore;
- Tourisme: le tourisme est un des volets de la NPR. Un rapport sera à l'ordre du jour de la session de février 2009 du Grand Conseil.
- LPCEP: l'entrée en vigueur dépend du dépôt ou non du référendum annoncé et du résultat de la votation éventuelle prévue sans doute pour février 2009. Le règlement d'application est en cours de rédaction et les travaux seront finalisés cette année encore, afin d'être opérationnel au 1^{er} janvier 2009, quel que soit le sort du référendum précité.
- Analyse des subventions à des organismes: plusieurs mandats de prestations font actuellement l'objet d'une nouvelle analyse ou d'une rédaction puisque aucun ne préexistait. Ces travaux permettront de mieux cibler les objectifs, les prestations attendues et les moyens de contrôle.

En résumé, la première partie de l'année 2009 sera dédiée à la consolidation des structures et la seconde à la mise en œuvre des nouvelles dispositions.

La sous-commission espère vraiment que cette dernière réorganisation sera enfin la bonne et qu'elle portera des fruits. Si sur le principe, les réformes sont souvent nécessaires et même parfois indispensables, il serait également positif de voir la situation liée à la promotion économique se stabiliser un peu dans notre canton, car nous en sommes à la énième mouture ! en lien avec le futur ex-DEWS.

Secteur emploi

Service de l'emploi

Les réflexions sont en cours, au sein du service de l'emploi, pour adapter à la fois les instruments et les structures à la révision en cours de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI). Pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage, ces réflexions devraient notamment conduire au raccourcissement de trois semaines à une semaine du délai entre l'annonce et le premier entretien avec un conseiller.

CNIP

Le rapport CNIP qui sera à l'ordre du jour de la session du Grand Conseil de novembre est brièvement présenté. Ce rapport concerne, d'une part, un projet de loi clarifiant les missions du CNIP tout en le dotant d'un statut d'établissement autonome de droit public et, d'autre part, un projet de décret portant sur l'octroi d'un crédit de 1,6 million de francs destiné à terminer la rénovation du bâtiment abritant le CNIP à Couvet.

La sous-commission a eu une première impression positive sur les travaux de réorganisation entrepris au CNIP. Elle a eu l'occasion d'analyser plus en profondeur les détails de ce projet lors de sa séance du 29 octobre 2008 sur le site de Couvet.

Cette visite a été enrichissante et le directeur du CNIP est une personne motivée qui cherche à faire avancer les choses en proposant des solutions innovantes et constructives, ce qui est très positif.

Secteur migrations

Parallèlement à la discussion sur le budget est posée la problématique de l'augmentation des arrivées de requérants d'asile dans le canton.

Dans ce contexte, il est mentionné que les structures d'accueil actuelles sont basées sur l'estimation faite par la Confédération et l'Office fédéral des migrations (ODM) d'un effectif de 10.000 nouveaux requérants d'asile par année. Aujourd'hui, cette estimation est largement dépassée et le chiffre de 13.000 nouveaux arrivants est évoqué, soit une augmentation de 30%. Or, sous la pression de la Confédération, la majeure partie des cantons ont réduit fortement leurs structures de premier accueil (premier accueil collectif) au cours des dernières années; pour mémoire, le canton de Neuchâtel a réduit le nombre de ses structures d'accueil de trois à une avec la fermeture successive de la Prise-Imer (Rochefort) et des Cernets (Les Verrières). Aujourd'hui, le centre d'accueil de Couvet présente un taux d'occupation proche de 100% et se trouve dans une situation d'urgence; des réflexions sont en cours pour accroître provisoirement la capacité d'accueil du canton en la matière et permettre de séparer les requérants d'asile qui arrivent dans le canton et ceux (NEM ou déboutés) qui doivent le quitter; actuellement, ces deux populations sont placées dans le centre de Couvet, ce qui ne va pas sans poser de sérieux problèmes de cohabitation. Pour réduire le taux d'occupation en premier accueil, il est possible d'accélérer le transfert en second accueil (appartements) et de réduire la durée du séjour en premier accueil qui est ordinairement de trois mois. Cette solution n'est cependant pas souhaitable, les personnes transférées plus rapidement sont moins aptes, une fois qu'elles sont en second accueil, à s'adapter à la vie helvétique. Le transfert en second accueil pose parallèlement le problème de la disponibilité et de la localisation des locaux vacants dans le canton.

En effet, si davantage de locaux sont vacants dans le haut du canton et à des prix plus avantageux, il est important d'effectuer dans la mesure du possible, une répartition équitable des personnes relevant de la loi sur l'asile sur l'ensemble du territoire cantonal, ceci afin d'éviter une concentration de ces personnes au même endroit.

En réponse à une question d'un commissaire, il est précisé que si le taux d'occupation élevé du centre de Couvet a un impact positif sur la répartition des coûts fixes, il a par contre un impact négatif important aussi bien sur les personnes placées (augmentation des tensions) que sur les collaborateurs du centre (augmentation des risques de burn-out).

Du point de vue administratif et juridique, l'entrée en vigueur des nouvelles lois fédérales a renforcé la complexité de la situation et accru la charge de travail pour le service des migrations. La recherche d'une solution est en cours tant au niveau cantonal qu'intercantonal, la pression sur les employés étant importante et parfois difficile à vivre.

Du point de vue financier, il est mentionné que l'introduction de forfaits globaux a globalement préjudicié les finances du canton. Le forfait d'intégration, par exemple, ne permet pas de différencier les personnes qui travaillent selon leur taux d'activité ou l'importance de leur revenu. En d'autres termes, financièrement, le canton n'a pas intérêt à encourager l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire dont le taux d'occupation est faible; le mode de calcul actuel de ce forfait est donc potentiellement dommageable aussi bien pour les personnes elles-mêmes que pour le canton.

A la remarque d'un commissaire relative aux différences de coûts selon les cantons, il est rappelé que, contrairement au passé, la Confédération participe aux charges mais ne les couvre pas. Théoriquement, dès le 1^{er} janvier 2008, les NEM et les déboutés (y compris les familles et les personnes vulnérables) pourraient être mis à la rue. De telles mesures sont prises dans certains cantons comme le Tessin qui ne dispose pas de structures d'accueil pour ce type de population. Cette solution n'a pas été retenue par le Conseil d'Etat, la direction du département et le service car elle est contraire aux droits fondamentaux à l'aide d'urgence prévus dans les constitutions tant fédérale que cantonale. De nombreux NEM ou déboutés dans le canton de Neuchâtel bénéficient d'appartements financés par la collectivité, faute de place en suffisance au centre de Couvet. Par ailleurs, rien ne permet de dire aujourd'hui que la mise à la rue de ces personnes coûte finalement moins cher à la collectivité que l'octroi de l'aide d'urgence et d'un toit; ces coûts seraient peut-être dilués et supportés par d'autres (sécurité, santé, ...). Se pose par ailleurs le cas particulier des personnes qui résident en Suisse depuis plus de cinq ans; pour ces personnes, les démarches en vue de l'obtention d'un permis B sont entreprises et, sur les quelques 100 dossiers transmis par le canton à l'ODM, seuls deux ont reçu une réponse négative.

Enfin, il est précisé que les 1426 personnes attribuées au canton par la Confédération (données actualisées au 30 septembre 2008) sont composées de 16 NEM, 108 déboutés, 382 en procédure

d'asile (permis N), 357 admis provisoires de moins de 7 ans, 400 admis provisoires de plus de 7 ans, 163 réfugiés et réfugiés admis provisoirement.

4.5.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière

Motions et postulats en cours

La liste actualisée des motions et postulats en cours de traitement au DEC est remise aux membres de la sous-commission et commentée brièvement. L'état d'avancement des travaux est réjouissant et n'amène pas de remarques particulières de la sous-commission.

Promotion économique

La promotion économique et les avantages fiscaux offerts aux entreprises soutenues par celle-ci ont été abordés en détail lors des séances de la commission plénière les 18 mars, 27 mai et 2 septembre 2008. Ci-après, un petit aperçu:

L'importance des allègements fiscaux est expliquée en partie dans le rapport du 13 septembre 2006 soumis au Grand Conseil. Il nous rappelle qu'il est difficile de savoir combien nous rapporte effectivement la promotion économique, car il faut tenir compte de plusieurs paramètres tels que les revenus des personnes physiques qui travaillent dans les entreprises implantées, les travaux effectués par les entreprises de sous-traitances, etc....

Pour les nouveaux contrats, la tendance est de limiter l'allègement à 5 ans, mais cela dépend de la qualité de l'entreprise et dans certains cas l'allègement pourra durer jusqu'à 10 ans. Ce qui est certain, c'est que le canton est bien plus prudent maintenant, suite aux effets connus de la RPT.

Au niveau cantonal, la promotion économique exogène a été mise en place après la crise horlogère pour pallier le trou des 15.000 habitants et 10.000 emplois perdus, avec comme instrument principal l'allègement fiscal, l'arrêté Bonny.

L'objectif du Conseil d'Etat, en faisant de la promotion économique, est de créer des emplois pour assurer le niveau de vie de la population tout en valorisant le savoir-faire dans les technologies de hautes précisions. Ainsi les collaborations intercantionales sont renforcées. Le pôle des microtechniques avec l'EPFL qui se crée dans l'axe Lausanne-Neuchâtel est un atout considérable. Mais le lien entre la recherche, les instituts de formation et les entreprises est trop faible.

Il faut conserver la promotion économique exogène, car l'on voit qu'en période de basse conjoncture le nombre d'emplois peut fortement diminuer, mais y mettre moins d'argent pour mettre davantage de moyens dans les structures de coaching et de financement du transfert de technologies.

Les sociétés au bénéfice de la promotion économique, investissent des sommes importantes en biens immobiliers, matériels, en recherche et développement, elles ont des budgets de fonctionnement qui font vivre de nombreuses personnes, de manière directe et indirecte. Le domicile des employés est situé dans le canton pour environ 70% en moyenne. On constate également qu'il y a des salaires plus élevés dans les entreprises de la promotion économique. Le total des rentrées fiscales pour les personnes physiques représente 60 millions de francs, ajouté aux 38 millions de francs pour les personnes morales, on arrive à un total de 100 millions de francs. Cette promotion est un enjeu fondamental pour le canton.

Les allègements fiscaux sont remis en question et le Conseil fédéral veut supprimer l'arrêté Bonny. Cet arrêté fait l'objet d'une attaque assez ferme sur le plan suisse et la marge de manœuvre du Conseil d'Etat est assez étroite. La perte future estimée à 120 millions mise en exergue par la RPT est une injustice de la Confédération, car elle prend en compte les revenus virtuels de l'arrêté Bonny et pas ceux des statuts fiscaux. Selon les estimations du rapport Schindler, le canton de Neuchâtel deviendrait un canton contributeur (au-dessus de la limite de 100) à l'horizon 2010. L'échéance RPT nous impose un travail en profondeur.

Plusieurs pistes peuvent être abordées pour diminuer le risque:

- la suppression des allègements pour les activités hors canton,
- la diminution de l'impôt sur le capital,
- la diminution de l'impôt sur le bénéfice conjointement à la suppression des allègements fiscaux.

Jusqu'à présent le canton a utilisé uniquement le guichet Bonny pour accorder des allègements fiscaux, sans se demander si, à côté, on pouvait pour certaines entreprises ou parties d'entreprises imaginer un autre statut fiscal, en particulier celui de société de domicile ou de société mixte.

Des négociations avec les entreprises pour la révision des statuts fiscaux est en cours. Deux entreprises ont été approchées avec succès par le service des contributions. Ces dernières ont accepté d'affiner leur statut fiscal. Ces révisions ont contribué au ralentissement de la progression de l'indice de ressources.

Il y a environ 5300 entreprises de nature commerciale dont environ 130 bénéficient d'un allègement. Mais seulement environ 65 profitent réellement de l'allègement car les autres n'ont, soit pas de bénéfice imposable, soit sont encore nouvelles, soit sont en fin de vie et donc sans activité. Dans les 65 entreprises allégées, 2/3 sont exogènes et 1/3 endogènes.

Aujourd'hui il n'y a plus vraiment de lien entre le montant des capitaux et la richesse économique du pays. Parmi les sociétés allégées, il y a des entreprises qui annonçaient un bénéfice de 1 en 2003 et un bénéfice de 50 en 2006. Cette progression est sans rapport avec leurs activités locales et avec le nombre d'emplois qui n'a pas connu la même croissance exponentielle, mais est lié à leur volonté d'optimiser leur fiscalisation sur le plan mondial en concentrant leurs bénéfices aux endroits où elles paient le moins d'impôts. Ceci est un nouvel élément qui relève des règles fiscales et de la problématique de la libre circulation des capitaux. Le monde des années 70 était bien plus cloisonné et on pouvait encore faire un lien entre le bénéfice dégagé sur le plan cantonal et la production cantonale.

Pour permettre l'implantation d'une entreprise, la fiscalité joue un rôle important avec d'autres critères tels que la formation, l'environnement, le prix du terrain, l'accessibilité. Les qualités standards et la stabilité de la Suisse sont également importantes.

On pourrait transformer nos faiblesses en forces. Le taux d'imposition des holdings dans notre canton est le deuxième plus élevé du pays. Il y a peu de holding dans le canton, qui est par conséquent susceptible de moins perdre dans ce domaine que les cantons qui en ont beaucoup. Si nous n'avions aucune holding, on pourrait appliquer le taux le plus concurrentiel de Suisse, ce qu'a d'ailleurs fait le Jura.

Il y a aussi les autres sociétés dont une partie est soumise à l'imposition ordinaire et une autre partie qui bénéficie d'allègements. Un taux attractif (par exemple 5% au lieu de 0%) sur le long terme pourrait être fixé. Il faut veiller à la diversification de l'économie et ne pas retomber dans une mono-industrie horlogère et pratiquer des taux de taxation attractifs.

Trois impôts participent en effet à peu près pour la moitié aux revenus de l'Etat:

- impôt sur les personnes physiques: à hauteur de 40% environ,
- impôt sur les personnes morales: à hauteur de 6-7%,
- impôt sur les frontaliers.

8 à 10% des entreprises paient en gros 90-95% des impôts: cela montre l'attention que l'on doit avoir par rapport à ces gros contributeurs.

Il faut veiller à la diversification de l'économie et pratiquer des taux de taxation bas afin de ne pas retomber dans une mono-industrie horlogère.

Trois volets ont été définis pour réorienter la promotion économique:

- acquisition de projets à l'étranger et de projets de développement d'entreprises endogènes avec l'application de l'arrêté Bonny ou du système d'allègements admis par la Confédération dans les districts du Val-de-Travers, du Locle et de la Chaux-de-Fonds;
- soutien à l'innovation par la création d'un pôle des microtechniques suisse d'importance internationale à Neuchâtel en relation avec l'EPFL et transformation des produits de la recherche de ces instituts en entreprises sur le territoire cantonal ou sur le territoire de l'Arc jurassien. Il faudrait ainsi imaginer de nouveaux instruments fiscaux et financiers pour soutenir cette promotion d'innovation;
- économie financière: développer l'économie financière et le capital-risques (plus de start-up, spin-off, entreprise ou instituts de recherche, etc...).

La nouvelle orientation à donner à la promotion économique sera présentée dans un rapport cet automne, de façon coordonnée avec la présentation du rapport sur la RPT.

La différence de base imposable des chiffres publiés entre l'IFD et l'impôt cantonal tient dans la comptabilisation de manière différente de situations différentes: au niveau fédéral, une société holding, de domicile ou de statut particulier est pleinement imposable et imposée.

D'ores et déjà, le service des contributions planche sur la question du redéploiement fiscal, c'est-à-dire un système fiscal qui serait moins dépendant de l'arrêté Bonny tout en restant très attractif. En effet, certaines entreprises préféreraient payer durablement 5 plutôt que 0 pendant dix ans.

En matière économique et touristique, la Confédération a la volonté de promouvoir une seule image de la Suisse à l'étranger. La fusion de deux structures a permis de créer un seul organisme: l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC). Il est chargé de procéder à cette promotion en accord avec les cantons. Ainsi, la Confédération sera responsable de la promotion de l'image économique de la Suisse à l'étranger. Sept cantons de Suisse occidentale ont décidé de mettre en commun leurs structures de promotion économique exogène, cette décision est une décision politique de stratégie qui entrera en vigueur dans le courant du 1^{er} semestre 2009.

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

4.6.1. Rapport de la sous-commission sur le budget

4.6.1.1. Généralités

La sous-commission a siégé le 26 septembre 2009 en présence de la cheffe du département et du secrétaire général. Elle a pu compter sur la participation du chef du service de l'enseignement obligatoire, du chef du service de la formation professionnelle et des lycées et du chef du service des hautes écoles et de la recherche.

Avec des charges brutes de 502 millions de francs, (400,7 millions de francs nettes), le budget 2009 est proche de celui de 2008 (396,3 millions de francs de charges nettes). L'enveloppe budgétaire étant de 394,4 millions de francs, c'est un différentiel de 6,3 millions de francs que nous retrouvons au final. Pour arriver à ce résultat, le département accompagne le budget du rapport 08.051 réduisant temporairement le taux de subventionnement du salaire des enseignants pour la scolarité obligatoire de 10% (de 45% à 40,5%), ceci réduisant les dépenses du département de 7,77 millions de francs.

Si la sous-commission admet la difficulté d'entrer dans une enveloppe inférieure à celle de l'année précédente dans un département où les salaires représentent environ 70% des charges et ceci en particulier une année où ceux-ci sont à la hausse de 4,54%, sa majorité n'adhère pas forcément à l'artifice proposé ici pour se rapprocher des objectifs budgétaires. Elle regrette ce report sur les communes, bien qu'il appartiendra au Grand Conseil de valider ou non cette mesure.

4.6.1.2. Groupes de dépenses

Le tableau suivant résume les charges et revenus du compte de fonctionnement par nature du département.

Budget 2009

Charges et revenus							
Charges compte de fonctionnement par nature	B2009	B2008	Différence B09-B08		C2007	C2006	C2005
			en fr.	en %			
30 Charges de personnel	174'374	172'935	1'439	0.8%	165'948	226'513	227'436
31 Biens, services et marchandises	33'643	33'588	55	0.2%	23'579	38'974	35'665
33 Amortissements	25'471	22'669	2'802	12.4%	22'576	23'806	23'074
35 Dédommagements à des collectivités	70'475	67'865	2'610	3.8%	61'447	62'535	59'389
36 Subventions accordées	189'261	189'666	-405	-0.2%	168'220	81'956	97'609
37 Subventions redistribuées	575	660	-85	-12.9%	1'378	1'004	3'458
38 Attributions aux financements spéciaux	25	0	25	0.0%	811	1'200	0
39 Imputations internes	8'572	7'476	1'096	14.7%	7'146	5'956	3'113
3 Total des charges	502'396	494'859	7'537	1.5%	451'105	441'944	449'744

Charges et revenus							
	B2009	B2008	Différence B09-B08		C2007	C2006	C2005
			en fr.	en %			
Revenus compte de fonctionnement par nature							
42 Revenus des biens	704	735	-31	-4.2%	756	1'009	1'089
43 Contributions	22'817	20'818	1'999	9.6%	22'646	24'847	24'347
45 Dédommagement de collectivités	26'723	26'899	-176	-0.7%	26'611	29'704	25'759
46 Subventions acquises	45'694	45'701	-7	0.0%	46'085	79'670	48'784
47 Subventions à redistribuer	575	660	-85	-12.9%	1'378	1'004	3'458
48 Prélèvement aux financements spéciaux	1'225	593	632	106.6%	310	1'001	698
49 Imputations internes	3'933	3'229	704	21.8%	2'614	2'238	1'839
4 Total des revenus	101'671	98'635	3'036	3.1%	100'400	139'473	105'974
Charges nettes	400'725	396'224	4'501	1.1%	350'705	302'471	343'770

4.6.1.3. Investissements

Les travaux liés à ECOPARC représentent pour la dernière fois une part importante des investissements du département. Les travaux seront terminés au printemps. Pour cet exercice, nous devons compter avec une dépense nette de 6 millions de francs. Les commissaires regrettent le report de travaux d'entretien important en particulier au CPMB ou seuls 2 millions de francs peuvent être engagés en 2009 sur un montant global de 20 millions de francs. Ceci est d'autant plus inquiétant si nous imaginons le poids des investissements à faire dans un avenir proche pour construire le bâtiment des microtechniques. En 2009 un investissement de 3 millions de francs pour le transfert du COMLAB au CSEM s'inscrit déjà dans le projet. La sous-commission reste inquiète du peu de moyens alloués à l'entretien courant et au gros entretien. Les grands projets conditionnent la politique d'entretien en maintenant celle-ci à un trop faible niveau. La commission de gestion et des finances n'a pas encore obtenu le rapport demandé sur une politique globale d'entretien, celle-ci n'ayant pas la certitude qu'une planification existe.

4.6.1.4. Fonds

Seul le fonds pour l'encouragement de la culture cinématographique a fait l'objet d'une discussion. Ledit fonds est de nouveau opérationnel depuis l'année 2007. L'Etat l'alimente par un montant de 166.000 francs et les villes en lui affectant le 20% du produit de la taxe prélevée sur les billets de cinéma, ce qui correspond à un montant annuel cumulé de 80.000 francs à 90.000 francs en fonction de la fréquentation des salles de cinéma. Le montant global est largement insuffisant pour répondre à la demande et il est souhaité que ce soit le 40% du produit de la taxe qui soit rétrocédé au Fonds.

4.6.1.5. Examen de détail

Secrétariat général

301000 Le poste de responsable de la mobilité professionnelle dans l'enseignement est en réalité utilisé pour plusieurs missions limitées dans le temps. Ce collaborateur travaille actuellement sur les dossiers suivants:

- mise en application de la convention emploi,
- création d'une bourse offres d'emplois,
- nouvelle définition des cahiers des charges des enseignants,
- projet CLASSIDIR: travail d'analyse et de classification des directeurs d'école.

490303 Les prélèvements au fonds réformes des communes permettent depuis plusieurs années de financer le transport scolaire. Cette prestation de l'Etat ayant été maintenue par le Grand Conseil, il semble important d'imaginer un autre mode de financement; à l'avenir, le fonds doit

permettre de soutenir des projets de réforme, il n'est en principe pas destiné à alimenter le budget de fonctionnement.

Le département a fait parvenir un questionnaire aux communes pour vérifier si elles répondent aux critères qui doivent être pris en compte pour les subventions. La répartition était laissée à la libre appréciation des communes qui ont imposé leurs propres critères. Nous ne pouvons que soutenir cette démarche censée remettre un peu d'ordre en utilisant des critères objectifs et communs pour l'ensemble des bénéficiaires.

Service de l'orientation scolaire et professionnelle

301000

C'est avec satisfaction que nous pouvons constater le rétablissement effectif des prestations de psychologie scolaire. Cette prestation reconnue par les professionnels mérite d'être considérée comme étant prioritaire à l'avenir.

L'OROSP s'est engagé avec sérieux dès la mise en place du projet d'insertion des moins de 30 ans sans être doté de moyens supplémentaires. Nous pouvons saluer ce réajustement.

Service de l'enseignement obligatoire

En préambule nous pouvons rappeler que l'arrêté temporaire concernant les effectifs est toujours d'actualité celui-ci couvrant les années 2007, 2008 et 2009.

Le transfert des compétences des commissions scolaires selon le rapport adopté en juin par le Grand Conseil sera effectif à la rentrée scolaire 2009-2010.

Une remarque générale est faite au sujet de CAPACITE salon des métiers destiné aux élèves en fin de scolarité. Certains enseignants n'encadrent pas correctement leurs élèves et c'est à corriger. La manifestation s'est parfaitement déroulée par ailleurs. Le département sera attentif pour les prochaines éditions tout en démontrant, documentation à l'appui, que la démarche est bien expliquée. Toutefois nous ne pouvons pas faire une généralité de cette remarque, le constat inverse ayant été fait pour la majorité des enseignants présents qui font preuve de motivation pour cette journée, conscients des enjeux pour leurs élèves.

Le département constate une baisse du nombre d'élèves dans les classes d'accueil. Deux explications sont données, d'une part les flux migratoires dépendent évidemment du contexte politique des régions touchées par un conflit et d'autre part de la volonté d'intégrer le plus rapidement possible les élèves dans une classe ordinaire en offrant en parallèle un appui. Le cumul de ces deux aspects permet cette réduction sachant que pour le premier, il n'est pas possible d'anticiper.

Les sujets les plus délicats sont évidemment les conséquences de l'arrêté modifiant la participation des communes au financement de l'enseignement spécialisé et le projet de modification temporaire du taux de subventionnement du salaire des enseignants.

Modification du taux de subvention du salaire des enseignants:

362620, 362621, 362622, 362634, 362635, 362636

Le département justifie cette mesure temporaire par le fait que les charges reprises suite à la deuxième étape du désenchevêtrement sont dynamiques. Parmi les autres considérations retenues, l'aspect des retraites anticipées prises en charge entièrement par l'Etat, permet aux communes de dégager des économies substantielles. Si nous pouvons admettre partiellement le deuxième argument, nous pouvons aussi considérer que la notion de charges dynamiques (pour le DECS, le secondaire 2) est une notion qui a des effets dans les deux sens. En effet nous parlons aujourd'hui de bourrelet démographique dans cette tranche d'âge et l'évolution du nombre d'élèves en primaire et secondaire nous démontre que nous aurons une évolution inverse ces prochaines années.

Nous devons aussi prendre en compte la position du Conseil d'Etat qui, lors des débats sur les retraites et sur le désenchevêtrement, a utilisé ces arguments pour obtenir le soutien du Grand Conseil. Nous pouvons quelque peu nuancer nos propos si nous tenons compte d'objectifs budgétaires particulièrement exigeants dans un département où la masse salariale représente 70% du budget (94,39% en ce qui concerne le budget du SEO) et ceci alors que nous accordons, après avoir négocié avec les partenaires sociaux, une hausse de 4,54%.

Office de l'enseignement spécialisé

Participation des communes pour les élèves de l'enseignement spécialisé

Le département justifie cette modification par le fait que le montant actuel a été fixé il y a plus de trente ans sans être depuis réadapté. Nous passons de 10 francs à 30 francs par jour ce qui évidemment représente une somme importante reprise par les communes, environ 1,5 million de francs par an. Si nous pouvons comprendre le réajustement, il est regrettable que cette mise à jour ne se fasse pas progressivement, ceci éviterait des réactions peu objectives des communes. Nous pouvons aussi admettre que les élèves de l'enseignement spécialisé qui sont devenus avec la RPT des élèves comme les autres bénéficient du même traitement et que l'ensemble du financement de ces classes soit revu. Il semble important dans cette réflexion de tenir compte des compensations versées dans d'autres domaines liés à la RPT.

Bureau de l'informatique scolaire

311000

Nous trouvons sous ces rubriques les frais liés au début du renouvellement des équipements dans les écoles

311300

Les logiciels passent logiquement des investissements au fonctionnement.

Le département est satisfait des outils mis en place. Les enseignants utilisent de plus en plus les outils pédagogiques mis à disposition sur le site rpn.ch. Les élèves et les parents domptent gentiment le système ce qui a dans son ensemble une influence importante sur le taux d'utilisation qui augmente régulièrement.

Aux questions sur les collaborations avec la HEP il est répondu qu'elles existent dans les domaines de compétence de celle-ci, le débat se situant autour de l'obligation de faire de la recherche pour les hautes écoles et des mandats que le canton peut confier.

Centre de Psychomotricité

Domaine modifié suite à la RPT. Les prestations sont facturées à l'office de l'enseignement spécialisé et non plus à l'AI. *Le Conseil d'Etat relève que les prestations offertes dans le canton sont plus étendues que chez nos voisins. Toutefois en tenant compte des demandes nombreuses et parfois en attente, le département cherche le financement pour une antenne dans la région de Boudry.*

Service de la formation professionnelle et des lycées

La commission ne peut que constater une certaine constance des efforts dans ce service. Au-delà du respect des objectifs budgétaires, le domaine de la formation professionnelle demande de nombreuses adaptations, soit à la législation mais aussi à l'évolution des techniques et des besoins. En fermant deux formations dans le domaine des arts graphiques (plus assez d'élèves), le service a dégagé des moyens pour financer en partie la nouvelle formation de designer ES d'objets horlogers. Des moyens supplémentaires pour former des horlogers sont également dégagés.

Le service mène actuellement une étude stratégique sur un recadrage des formations par rapport aux besoins.

Depuis 2008, la Confédération subventionne le canton en versant un forfait par apprenti. Pour le canton si l'on tient compte des bouclements intermédiaires, il en résulte une différence de 4 à 5 millions de francs en défaveur du canton. Cette baisse de près de 20% des subventions fédérales est aussi liée à la RPT. Des indications complètes sur cette modification sont dans le rapport de gestion 2007.

Dans le cadre de BEJUNE, le DECS mène des négociations sur le montant des forfaits versés par les cantons pour les apprentis et pour les étudiants des niveaux secondaire 2 et tertiaire non universitaire. Le canton de Neuchâtel offre environ 280 places aux apprenants extra cantonaux de l'espace BEJUNE. Bien que le montant de l'accord pour les formations générales soit passé de 5.500 francs à 8.500 francs, il reste éloigné de l'accord romand à 17.480 francs.

Les écoles de commerce vont vivre une modification importante, elles offriront dès 2010 une formation à plein temps qui aboutira sur un CFC et deviendront ainsi des écoles professionnelles à plein temps.

Rachat des bâtiments du secondaire 2

Dès 2009, l'Etat devra intégrer dans ses comptes les amortissements comptables sur les bâtiments nouvellement acquis (budget des écoles), pour un montant prévu de **2.113.728 francs**, les intérêts payés aux villes sur la dette subsistante étant budgétés à hauteur de 1.300.000 francs.

Service des hautes écoles et de la recherche

Le rattachement des domaines des arts (musique, arts de la scène et arts visuels) à la HES-SO S2 porte ses effets rétroactivement au 1^{er} janvier 2008 de même que le transfert du conservatoire professionnel à la HEM-CSMG. Faute de données détaillées, le montant de 3 millions de francs ne peut être qu'une estimation en l'état. Il englobe aussi bien les dépenses liées à l'élargissement de la HES-SO S2 qu'à la nouvelle filiale de la HEM-CSMG.

Université

Voir 4.1.3

351600

Les chiffres du budget 2009 démontrent que nous avons une augmentation du nombre d'étudiants neuchâtelois fréquentant une autre université, au total 627. L'introduction du système de Bologne contribue à une augmentation de la mobilité. Près d'un étudiant sur deux suit une formation qui ne figure pas ou que partiellement au programme de l'université de Neuchâtel (médecine, psychologie, sciences politiques, etc..). En résumé, les quatre pôles d'attractivité significatifs sont:

Lausanne: 354 étudiants
Genève: 131 étudiants
Fribourg: 77 étudiants
Berne: 34 étudiants

Notons en parallèle, que l'université de Neuchâtel accueille 47,1% d'étudiants neuchâtelois en bachelor, 28,3% en masters et 20,6% en doctorat. Total: 3764 étudiants en 2008-2009.

Service des sports

362 714

Le montant est une subvention et ne comprend pas l'ensemble des locations. Les heures de sport des lycées et des différentes écoles se retrouvent dans leur propre budget.

Budget 2009: location des salles de gym de la Maladière			
	Montant		Compte
Lycée Denis-de-Rougemont	240'000.00	80 francs pour 3'000 élèves	352800
Lycée Jean-Piaget	494'850.00		352800
CPLN	442'100.00		352800
Université	0.00	La location est payée par les fonds de tiers et refacturée aux participants des cours.	
Service des sports	143'000.00		362714
Total	1'176'950.00		

Camps de sport

Après avoir confié à un mandataire privé l'exploitation des chalets, *le département revient sur cette décision, l'expérience n'étant positive ni pour l'exploitant, ni pour l'Etat. Le service des sports reprend l'exploitation.*

Service des affaires culturelles (SAC)

Une partie des contrats trisannuels permettant un subventionnement qualifié d'impulsion par le Conseil d'Etat ne seront pas reconduits. Selon les règles en vigueur ils ne sont pas reconductibles au-delà de six ans. Cette modification concerne la troupe du Passage, le TPR et les Jardins musicaux. Ceci ne signifie pas pour autant que les organisations en question n'auront pas de subventions. Toutefois pour certains, cette nouvelle manière d'attribuer les subventions crée un sentiment d'insécurité compréhensible. Les députés ont reçu des courriers sur le sujet évoquant la situation de la troupe du Passage. Nous pouvons imaginer que le débat débute à peine. Le montant des subventions 2009 sera confirmé fin octobre aux différents acteurs concernés.

Remarques et précisions SAC (SB)

Ce sont les trois conventions signées il y a 6 ans qui ne seront pas renouvelées mais remplacées par des subventions (Jardins musicaux, Compagnie du Passage, TPR). Le montant des subventions sera déterminé, pour une partie, sur la base des dossiers soumis au SAC. Les contrats de confiance céderont la place à des partenariats, à durée limitée, portant sur des montants moins conséquents et permettant de soutenir des acteurs culturels à des moments clés de leur développement.

La situation n'a pas évolué depuis l'an passé. Nous avons reçu la cheffe du service culturel et abordé le sujet dans le rapport de gestion 2007 et dans la réponse à l'interpellation Théo Huguenin-Elie 07.175, "Existe-t-il un avenir pour le Centre dramatique régional?".

Le Conseil d'Etat considère que les difficultés viennent des autres partenaires, n'ayant lui-même pas la maîtrise du dossier.

Office d'archéologie

Fouilles A5

La réduction sensible des charges de personnel en 2008 va se poursuivre. Les travaux de fouilles approchant la fin le personnel qui travaille sur ces chantiers depuis parfois près de vingt ans est licencié. Il semble que le processus soit bien géré et soit accepté par les intéressés, la fin du financement étant connue de tous depuis fort longtemps.

4.6.1.6. Conclusions

Le département dans son ensemble maîtrise ses charges. L'influence des revalorisations salariales est particulièrement importante au DECS. Les évolutions dans le domaine de la formation ne permettent pas de garantir la stabilité des coûts dans ce département et il n'est pas impossible de devoir à l'avenir faire des choix plus douloureux que ceux faits à ce jour. Les nombreux dossiers traités sur le plan national et international influenceront la politique cantonale de ces prochaines années. Le parlement cantonal devra faire preuve d'une attention particulière pour ce département qui pèse lourd sur l'ensemble du budget.

4.6.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion

4.6.2.1. Généralités

Thèmes retenus:

- rencontre avec le CAPPEP
- université: proposition de modification de la loi permettant de clarifier les devoirs et droits du conseil de l'université et sa commission de gestion en particulier. (Mandat de la CGF voir 4.1.3)
- étude sur les formations par rapport aux besoins
- université: suivi du litige liés aux façades UNIMAIL
- ECOPARC: visite et comptes d'investissement

Les thèmes ci-devant seront présentés avec les comptes 2008.

4.6.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière

Nous avons reçu, d'une part, des représentantes du Conseil de l'université, sa présidente et la présidente de la commission de gestion et, d'autre part, la rectrice et le responsable financier de l'université. Cette rencontre devait permettre aux membres de la CGF de faire une brève analyse du processus budgétaire utilisé au sein de l'établissement autonome créé par le Grand Conseil et de comprendre comment s'effectuaient les contrôles. Nous avons rapidement débordé sur les différences d'interprétations de la loi entre les deux parties. Bien qu'une commission de gestion se soit constituée au sein de l'Université, sa participation au processus budgétaire, au contrôle des comptes et de la gestion, n'est pas clairement définie. La loi prévoyait un rectorat fort. Le long

débat au Grand Conseil et les nombreux amendements ont certainement contribué à la création de ce flou qu'il semble indispensable de corriger. La sous-commission est mandatée pour faire des propositions de modifications législatives.

La présidente du Conseil de l'université expose les difficultés rencontrées pour l'engagement d'un professeur étranger renonçant à son poste estimant trop perdre en terme de prévoyance. La présidente propose de trouver une solution pour financer le rachat pour la Caisse de pensions ce qui fait réagir plusieurs commissaires considérant qu'il n'est pas admissible de faire ce genre de faveur à une personne. Le rachat n'est pas obligatoire et d'autres systèmes permettent si besoin de compléter son avoir retraite. Bien que la rectrice considère cet aspect comme étant marginal, la CGF a demandé au Conseil d'Etat de fournir des explications complètes sur le sujet.

La Caisse de pensions (CPEN) répond aux interrogations de la CGF à travers une note dont voici un extrait:

"Si l'apport de libre passage n'a pas permis d'acheter le maximum de prestations autorisées par le règlement de l'institution de prévoyance (37 ans pour la CPEN) l'assuré peut procéder à un apport privé. L'employeur peut également acheter des prestations pour son employé.

Lorsqu'un assuré vient de l'étranger, il n'a aucune obligation d'apporter une prestation de libre passage d'une assurance étrangère. Les montants éventuellement apportés sont considérés comme des apports privés.

En tant qu'employeur qui engage du personnel étranger, il peut arriver que lors de la négociation du contrat de travail, le candidat avance certaines prétentions en ce qui concerne sa prévoyance professionnelle et indique que sa couverture était meilleure ou qu'il ne veut pas perdre certains acquis. L'employeur doit être vigilant et vérifier auprès de la CPEN la faisabilité de l'accord quant à une certaine compensation d'une perte d'acquis par un apport employeur. L'employeur doit s'assurer à l'aide de documents officiels que les dires du candidat présentent toute la plausibilité requise."

Le transfert des collaborateurs de l'IMT est aussi abordé par la CGF et les réponses de la CPN sont les suivantes:

La CPEN reprend dans sa note l'ensemble des transferts en cours à savoir:

- 14 personnes des laboratoires Comlab IMT -CSEM,
- environ 100 personnes IMT- EPFL,
- environ 70 personnes Conservatoire - HEM Genève.

Lorsqu'un assuré ou un groupe d'assurés quittent la CPEN, les prestations de libre passage individuelles doivent être payées à 100%. Compte tenu des baisses boursières 2008, le degré de couverture de la CPEN se situera à moins de 70% fin 2008.

Lors de chaque paiement de prestation de libre passage la caisse réalise une perte de 30%. Le principe de compensation de cette perte figure dans l'article 125 LCP, il est à charge de l'employeur.

La question qui se pose est étroitement liée à la notion d'employeur. Pour un établissement autonome comme l'université, qui paye les 600.000 francs émanant du transfert du personnel de Comlab au CSEM? L'université conteste une règle qui devrait selon son service juridique s'appliquer lors d'un transfert total de son personnel, ce qui n'est évidemment pas le cas.

Le transfert IMT-EPFL engendrera lui des coûts d'environ 3 millions de francs.

Les dispositions sur la caisse unique sont plus précises sur le sujet. Il est prévu de doter la nouvelle CPU d'un règlement sur la liquidation partielle qui fera partie intégrante des conventions signées par les employeurs. Un groupe de travail a été constitué pour clarifier l'application de cette notion de garantie et ses conséquences financières.

Pour ce qui est du conservatoire, nous n'avons pas d'éléments chiffrés.

La note du 15 octobre peut-être obtenue au DJSF.

La présentation de la rectrice de l'université sur les principes budgétaires peut être obtenue au DECS.

Nous reviendrons sur ce dernier point après la séance de gestion destinée à clarifier les flous législatifs cité au début de ce chapitre.

4.6.4. Discussion générale

Subventions culturelles

Il est rappelé que les contrats de partenariat ne remplacent pas les subventions. Pour ce qui est de la Compagnie du Passage et des Jardins musicaux, ils sont passés d'un système de contrats de confiance à un système de subventions avec indication de la part de création et de la part de diffusion. Le sujet n'étant pas directement lié au budget 2009, il sera repris en commission de gestion.

Concernant le courrier du SSP, les syndicats d'enseignants ont négocié avec le département la sortie partielle, à la rentrée 2009, des mesures d'économie qui avaient été introduites en 2006. Un accord a été trouvé mais le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'était financièrement pas possible de sortir de ces mesures en 2009.

Bâtiment microtechnique

Le rachat des bâtiments et l'échange de terrains sont en train d'être finalisés. Un groupe de travail pilote le projet. Le plan de quartier est en cours d'élaboration. L'optique 2011 est maintenue même si cela risque d'être difficile à respecter. La crise financière risque de rendre plus difficile la recherche de fonds privés. La CGF demande qu'une présentation soit faite sur l'avancement des travaux, ceci n'est pas possible avant le premier trimestre 2009.

Il est demandé au DECS qu'un bilan soit fait avant la fin de la législature sur tout l'aspect prévention en matière scolaire, d'appuis scolaires, d'effectifs de classe, d'orientation professionnelle. Il est répondu que le bilan de la législature, intégrera les attentes en matière de préventions scolaires.

Après une discussion sur le financement du transport d'élèves, la CGF demande que le financement soit intégré dans le budget ordinaire du DECS, c'est la troisième fois que le montant est prélevé sur un fonds qui n'a pas été créé pour ce genre d'utilisation.

5. PROPOSITIONS ET AMENDEMENTS

5.1. Propositions

Le Conseil d'Etat a joint au budget 2009, six rapports introduisant des modifications législatives définitives pour certaines d'entre elles à hauteur de 5,5 millions de francs, et provisoires pour les autres pour un montant de 8,3 millions de francs, soit 13,8 millions de francs d'économies pour l'Etat et de charges reportées sur les communes en tout.

Comme explicité dans son rapport à l'appui du budget, le Conseil d'Etat estime que ce report se justifie car les charges dynamiques assumées par le canton suite au désenchevêtrement II ont évolué beaucoup plus vite que prévu, et que les mesures prises par l'Etat aussi bien vis-à-vis du personnel que certaines réformes qu'il a entreprises ont permis d'importantes économies aux communes. De plus, l'introduction de la RPT a apporté moins de ressources au canton qu'annoncé par le Conseil fédéral dans son message, et que cette situation va aller en s'aggravant.

Globalement, la CGF a reconnu que ce point de vue avait une certaine pertinence. Cependant, elle est d'avis que les conséquences du désenchevêtrement II doivent être évaluées complètement, c'est-à-dire en y incluant les recettes dynamiques que le canton a touchées en parallèle des charges, et que le cas échéant, une rééquilibrage de ses effets pourrait être envisagée. Des modifications intermédiaires risquent d'avoir des conséquences en terme d'équilibre entre les communes et provoquer des confusions de rôles entre l'Etat et ces dernières, en contradiction avec la démarche de désenchevêtrement proposée en son temps par l'Etat. L'option d'une nouvelle bascule de points d'impôts serait peut-être mieux à même de corriger ce qui devrait l'être. Certaines mesures sont plus pénalisantes que d'autres, certaines sont peu logiques, certaines sont recevables. Il faut mener une réflexion plus approfondie. Dans l'ensemble, le procédé choisi par le Conseil d'Etat de reporter a priori des charges sur les communes et sans les en informer au préalable n'a pas recueilli l'aval de la CGF.

Un commissaire a annoncé qu'il s'abstiendrait sur tous les rapports, estimant que ce n'était pas à la CGF mais au plénum de trancher.

Concernant le rapport 08.051, projet de loi portant modification temporaire de la loi sur l'organisation scolaire (Réduction de 10% du subventionnement des traitements du corps enseignant et des membres de direction), dans sa majorité, la CGF a constaté qu'il s'agissait d'une mesure ayant des effets anti-péréquatifs, et qui réenchevêtrait les rôles respectifs de l'Etat et des communes. Aussi bien le choix ressenti comme arbitraire d'un report de 10% précisément, plutôt que 8 ou 12%, ainsi que le principe d'une re-répartition hors contexte a amené la CGF à **refuser le rapport par 10 voix contre 2.**

Concernant le rapport 08.052, projet de loi portant modification de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal), la CGF a reconnu que le raisonnement de l'Etat se justifiait puisque la RPT ne permet plus le subventionnement à plein par la Confédération des primes des personnes à l'aide sociale. De ce fait, maintenir le système actuel risquerait d'introduire des inégalités de traitement dans le système des aides elles-mêmes. De plus, cette économie pour l'Etat est partiellement réaffectée à la réintroduction de la catégorie 5 des aides et au maintien de l'intensité des aides aux autres catégories. Cependant, plusieurs commissaires ont annoncé leur refus de la proposition, car ils estiment que les charges d'aide matérielle sont sous le contrôle et la réglementation de l'Etat et pas des communes, et que le mode de calcul de ce transfert de charges va pénaliser certaines communes, donc introduira un déséquilibre entre elles. Une voix s'est élevée pour signaler que le deuxième volet du rapport, soit le versement forfaitaire des aides, allait encourager les franchises élevées pour des assurés qui n'en ont pas les moyens et pénaliserait leur accès aux soins. **Au vote, la CGF accepte le rapport par 8 voix contre 5.**

Le rapport 08.053, projet de loi portant modification de la loi sur les transports publics (LTP), a été accepté sans opposition.

Concernant le rapport 08.054, projet de loi portant modification de la loi sur l'aide au logement (LAL), la CGF a signalé que le projet allait à l'encontre de la volonté du Grand Conseil qui avait accepté un amendement augmentant les versements de l'Etat au fonds au moment du débat sur la nouvelle loi. Le vœu était que la mise sur pied du fonds encourage la construction de logements à prix modéré et que diminuer l'attribution de l'Etat en 2009 serait un très mauvais signal. Une voix s'est élevée pour rappeler que le système de subventionnement des logements conduisait dans une impasse au moment où les aides cessaient. **La CGF refuse le rapport par 9 voix contre 2.**

Concernant le rapport 08.055, projet de loi modifiant la LRVP, la CGF s'est exprimée contre le caractère définitif de la mesure. Elle a constaté en effet que la fortune du fonds a été beaucoup sollicitée ces dernières années et que limiter les attributions durablement ne serait pas raisonnable. **Elle a amendé le projet en limitant son application à 3 ans.** Globalement, la CGF a regretté que le rapport ne soit pas plus explicite sur les règles d'attribution des aides, notamment lorsqu'un montant très élevé est attribué en début d'exercice, les autres demandes sont refusées, problème qui avait été soulevé lors d'une séance que la CGF avait consacré à cet objet. **Par 7 voix pour contre 5, la loi amendée a été acceptée.**

Concernant le rapport 08.056, projet de loi portant modification de la loi sur l'emploi et l'assurance chômage (Lempl), la CGF a estimé qu'il s'agissait d'un réenchevêtrement. Via le fonds, c'est tout le domaine du chômage et de l'intégration professionnelle qui va être financé majoritairement par les communes alors que c'est l'Etat qui décide seul. **Au vote, le rapport est refusé par 7 voix contre 4.**

Pour le rapport 08.057, projet de loi portant modification de la loi fédérale sur les allocations familiales (LILAFam), la commission a été partagée. Il est apparu à plusieurs commissaires que le domaine des allocations familiales dans l'agriculture concerne uniquement la Confédération et les cantons et que la proposition du Conseil d'Etat aboutit à enchevêtrer des rôles qui ne l'avaient jamais été auparavant. **La CGF s'est exprimée par 6 voix contre 6 sur ce rapport.** Compte tenu de la réglementation concernant les votes en CGF, **ce projet n'ayant pas obtenu un vote majoritaire, il est réputé refusé.**

Il s'agit-là des préavis de la CGF. C'est bien sûr le plénum qui tranchera.

5.2. Amendements

Plusieurs amendements ont été soumis à la CGF.

Un amendement a été déposé par l'un de ses membres concernant le financement des transports scolaires afin qu'il soit intégré dans le compte de fonctionnement du DECS.

La sous-commission du DSAS a proposé trois amendements portant respectivement sur les moyens alloués à l'office des bourses, sur des correctifs de postes budgétaires en relation avec de nouvelles données, au service de l'assurance-maladie (l'augmentation des primes d'assurances est plus faible que celle budgétée) et au service des mineurs et tutelles (la LAE n'entrera pas en vigueur au 1^{er} janvier 2009).

Ensuite, la commission des routes a déposé un amendement aux investissements du DGT afin que des mesures de circulation puissent être mises en place rapidement en Ville du Locle. La Ville du Locle doit évidemment prévoir de son côté les moyens communaux correspondants.

Enfin, la CNAV a demandé à la CGF de rétablir les moyens alloués au placement du bétail dont le montant passe au budget 2009 à 30.000 francs alors que 400.000 francs étaient jusque-là distribués aux éleveurs.

Les amendements acceptés deviennent des amendements de la CGF elle-même et sont soumis au Grand Conseil sous cette appellation.

5.2.1. Amendements retenus

Par 8 voix contre 2, la CGF a accepté l'amendement octroyant 200.000 francs supplémentaires à l'office des bourses. Elle a en effet reconnu que les montants budgétés n'avaient pas été réajustés depuis longtemps et que la proposition d'augmentation avait été présentée déjà au budget 2008 sans pouvoir être retenue, frein aux dépenses oblige.

L'amendement aux investissements du DGT a été accepté à l'unanimité des membres présents lors de la séance du 31 octobre 2008. La commission "routes" du Grand Conseil propose un amendement aux comptes d'investissements de 800.000 francs pour permettre la mise en œuvre des premières mesures d'amélioration de circulation en Ville du Locle en 2009, éludées lors du vote sur ce rapport en décembre 2007. 100.000 francs sont affectés à la poursuite des études de la H18.

Par 8 voix contre 2, l'amendement de la CNAV repris à son compte par la CGF et ramenant le budget du poste 365 510, placement de bétail à 400.000 francs, au service de l'agriculture, a été accepté. La CGF a constaté que le Conseil d'Etat plaçait les éleveurs de bétail devant une perte de ressources importante sans aucune concertation préalable. Même si le Conseil d'Etat admettait qu'il faudrait une évaluation des effets de la mesure au terme d'un premier exercice, la crainte était grande qu'aucun retour en arrière ne serait possible si la subvention était déjà quasi supprimée. La CGF a donc préféré mettre en place un processus d'évaluation des possibilités de réduction de la subvention aux éleveurs avant de la supprimer. Une proposition de maintien d'un subventionnement à hauteur de 300.000 francs faite par une partie de la commission n'a pas été retenue.

5.2.2. Amendements écartés

L'amendement concernant l'intégration des 420.000 francs destinés aux transports scolaires au budget de fonctionnement du DECS a été retiré. La CGF a signalé que, pour la troisième année consécutive, les transports scolaires étaient financés par le biais du fonds de restructuration des communes, ce qui ne correspond pas du tout à son but. Pour la dernière fois, elle a accepté cet artifice budgétaire et veillera à l'intégration de ce montant dans le compte de fonctionnement au budget 2010.

Les deux amendements réajustant les montants budgétaires aux nouvelles données, respectivement au service cantonal de l'assurance-maladie (SCAM) et au service des mineurs et tutelles (SMT), ont été refusés. La commission s'en est tenu à sa décision de principe de ne pas corriger le budget en fonction des informations qui lui parviennent au fur et à mesure de ses travaux, car sinon, de nombreux postes auraient également dû être repris, notamment ceux des recettes fiscales. La décision de suivre l'évolution avec attention dans ce secteur a été confirmée, mais sans donner lieu à des ajustements intermédiaires instables.

6. CONCLUSIONS, POSITIONS DES GROUPES ET VOTE FINAL

6.1. Conclusions sur le budget

La commission a suivi cette année la préparation budgétaire dès le mois d'avril. Elle a analysé les directives budgétaires de l'Etat à l'attention des services et discuté du mode de constitution des enveloppes par département. Elle a ensuite reçu des informations sur l'évolution du budget lors de chacune de ses séances mensuelles. Elle a débattu de l'option retenue par le Conseil d'Etat de finaliser son budget en reportant pour 13,8 millions de francs de charges sur les communes. Elle a analysé les implications de la RPT et les menaces que le mode de calcul de la Confédération fait courir au canton. Elle a enfin abordé les perspectives financières et économiques du canton face à la crise mondiale qui est en cours dans ces secteurs.

La commission reconnaît dans sa majorité les mérites du système des enveloppes. Elle a cependant regretté que leur taille soit calculée arithmétiquement, ce qui peut créer des écarts artificiels entre les départements économes et les plus dépensiers. Elle a relevé que, compte tenu des changements qui interviennent chaque année, les budgets étaient très difficilement comparables.

Pour 2009, le budget s'inscrit dans les limites du frein aux dépenses. Dans sa majorité également, la commission reconnaît les mérites de cette législation qui permet d'assainir les finances cantonales et d'ouvrir de nouvelles perspectives; la minorité regrette qu'elle amène à une lecture uniquement financière du fonctionnement de l'Etat.

La CGF a salué l'augmentation des moyens dévolus aux investissements mais regretté que cette année encore, les prélèvements aux fonds soient très importants. En regard des menaces qui pèsent sur les finances cantonales en relation avec la RPT (-120 millions de francs de ressources) et la crise financière que traverse l'économie mondiale, la CGF estime que la préservation, voire la constitution de réserves, aurait été plus appropriée.

Concernant les reports de charges sur les communes, elle a regretté que l'Etat ait mené ce projet sans consulter ni même informer les communes, et en modifiant l'équilibre visé par la procédure de désenchevêtrement accomplie en collaboration avec ces dernières. Elle s'est déclarée d'accord de mener une analyse approfondie sur les effets du précédent désenchevêtrement et sur les possibilités de mettre en route un troisième volet de répartition des charges et ressources entre l'Etat et les communes. Dans ce cadre, elle a analysé un par un les rapports de modifications législatives aboutissant à des transferts de charges et en a refusé certains. Elle a également accepté certaines modifications de lignes budgétaires sur proposition respectivement de la sous-commission du DSAS, de la commission route et de la CNAV.

Les décisions de la CGF qui a retenu deux amendements, l'un à l'office des bourses pour 200.000 francs et l'autre au service de l'agriculture pour 400.000 francs, et refusé quatre rapports de report de charges sur les communes pour un total de 10,9 millions de francs, modifient le budget et amènent **le déficit à hauteur de 23,5 millions de francs**. La commission n'a pu se départager concernant la modification de la LILAfam (rapport 08.057) dont l'effet budgétaire serait de 780.000 francs en cas de refus du report de charges sur les communes en plénum.

Elle a renoncé à amender le budget du DECS concernant les transports scolaires en acceptant qu'ils soient financés par le biais du fonds d'aide aux communes, à condition que cela soit la dernière fois et que le montant soit désormais intégré au compte de fonctionnement.

Le détail des effets de ces propositions figure en annexe. Le projet de décret figurant dans le présent rapport a été modifié en conséquence.

La CGF s'est prononcée sur la base du budget modifié et invite le Grand Conseil à suivre ses propositions.

6.2. Conclusions sur la gestion

Cette année, la commission a notamment reçu des informations concernant le fonds des routes communales, l'Université, la promotion économique, les effets de l'arrêté Bonny sur la fiscalité et l'économie et le financement de la HES.

Elle a procédé à la révision de son règlement et de l'OGC afin d'améliorer ses possibilités d'investigation.

Elle a pris la décision de suivre la problématique du financement de la HES et de suivre l'évolution de la planification financière pour les quatre prochaines années en relation avec la RPT et la crise financière.

Elle a décidé de mener une réflexion sur le rôle de l'Etat afin de mieux fonder les réformes nécessaires, le bien fondé des externalisations, le développement éventuel de nouvelles prestations, le renoncement à des prestations actuellement servies par l'Etat.

6.3. Position des groupes

Pour le groupe socialiste, les commissaires socialistes s'expriment unanimement pour l'acceptation du budget 2009 de l'Etat de Neuchâtel. Ils relèvent que les amendements de la CGF vont dans le bon sens, à savoir éviter des reports de charges arbitraires sur les communes. Cependant, parfois, certaines de ces mesures sont justifiées, comme l'a relevé la commission, notamment au sujet des subsides de l'assurance-maladie, et nombreux sont ceux qui les appuieront.

Sur le fond, les commissaires constatent que le budget entre dans les mécanismes de frein aux dépenses et relèvent que les efforts consentis ces dernières années portent enfin leurs fruits. Ils saluent la réduction du déficit prévu et soutiendront la hausse planifiée des investissements.

Pour terminer, le groupe socialiste est tout de même très inquiet au sujet de la crise financière mondiale. Les commissaires socialistes espèrent que les effets ne se feront pas sentir durant l'exercice 2009, mais sont dubitatifs à ce sujet. Cependant, ils accepteront le budget, étant entendu que l'on ne peut pas attendre d'avoir des certitudes quant aux aléas conjoncturels, si certitudes il peut y avoir...

Pour le groupe PopVertsSol, le budget 2009 est le dernier de la législature et le groupe souhaitait qu'un bilan de l'action de l'Etat soit fait. Il aura lieu aux comptes et permettra au groupe d'exprimer ses réserves concernant la priorité qui a été donnée au frein à l'endettement au détriment d'une perspective politique très attendue. Le groupe constate que la prévention a été négligée au profit d'économies immédiates, et qu'on assiste aujourd'hui aux effets de ces mesures. Le programme onéreux d'intégration des jeunes de moins de 30 ans émergeant à l'aide sociale a de beaux jours devant lui. La pression dans les services est très importante: malgré les réformes, peu de services ont vu leurs tâches s'alléger, au contraire, c'est l'effectif qui s'est allégé. Les tracasseries administratives et les complications pour les gestionnaires sont en augmentation. Les services travaillent chacun pour soi plus qu'avant. Impossible de penser un budget entre plusieurs institutions. Le budget 2009 est représentatif de cette tendance financière étroite. Le budget a été constitué par le système des enveloppes. Ce système ne convient pas au groupe car l'objectif en est d'obliger aux économies sans prendre en compte les besoins. Le budget 2009 a aussi de bons côtés notamment concernant les efforts consentis pour l'aide à l'assurance-maladie, le secteur d'appui dans le social, l'enveloppe de l'HNe, un certain rétablissement des moyens destinés à la culture, une petite augmentation des investissements. Le groupe PVS sait que sans les efforts de redressement entrepris mais aussi sans les résultats de la bonne conjoncture, cela n'aurait guère été possible. Le groupe PVS est inquiet des échéances qui attendent le canton. Les fonds ont beaucoup été utilisés ce qui privera le canton de ces réserves pour la période de crise qui se dessine. Certes, le frein imposait un redressement accéléré, mais la vitesse n'est pas synonyme de prévoyance. Compte tenu de ce qui menace le canton, il faudra aborder enfin la question du rôle de l'Etat et les implications de son affaiblissement. Jusqu'ici, et sans que cette réflexion ait été menée, l'Etat a poursuivi le mouvement lancé dans la législature précédente d'externaliser et d'indépendantiser ses services. Sans les mesures de report de charges sur les communes, le budget pourra vraisemblablement être accepté par tout ou partie du groupe PVS, moyennant les présentes remarques.

Pour le groupe libéral-radical, la position n'a pas été définitivement arrêtée. Cependant, son porte-parole constate que le budget initial du Conseil d'Etat est proche de la planification financière et qu'il respecte les limites du frein aux dépenses et à l'endettement, ce qui est positif. Il constate pourtant que cela provient en partie des reports et répartitions de charges sur les communes.

L'assainissement des finances cantonales ne doit pas se faire au détriment des finances communales: une telle méthode ne résout rien et ne fait que reporter les problèmes.

Pire même: en procédant ainsi, c'est à une augmentation de la fiscalité communale que nous risquons d'assister, ce que le groupe refuse catégoriquement.

L'assainissement des finances cantonales passe par des efforts conjoints de l'ensemble des collectivités publiques (canton, paraétatique, communes).

Le groupe libéral-radical estime que sur l'ensemble des rapports provoquant une détérioration des finances communales, certains sont bien des reports de charges alors que d'autres ne sont en fait qu'une modification, acceptable pour le groupe, de répartition des charges.

Le groupe libéral-radical propose d'ailleurs d'ouvrir dès maintenant les discussions sur un troisième volet de désenchevêtrement entre les communes et l'Etat.

Le groupe libéral-radical acceptera le budget.

Pour le groupe UDC, le budget initial proposé par le Conseil d'Etat respectait la planification financière. Il est satisfait que le Conseil d'Etat, dans sa présentation, ait tenté de s'approcher de l'équilibre budgétaire.

Il relève pourtant que le budget met pratiquement à sac la fortune des fonds, ce qui ne va pas vraiment dans le sens de ce que le groupe UDC estime raisonnable, étant donné la situation économique mondiale qui s'annonce. Il rappelle qu'il avait plutôt prôné la constitution de réserves, essentiellement en vue d'amortir le choc des 120 millions de francs annoncés pour 2010 ou 2011 au niveau de la RPT. La représentation UDC voit tout de même d'un bon œil l'augmentation des moyens alloués aux investissements car un retard important a été pris en la matière depuis deux ans. Néanmoins, il constate avec une certaine amertume que les chiffres de l'action sociale sont à nouveau en augmentation.

En conclusion, si le déficit budgétaire, au vu des amendements présentés par la CGF, et soutenu activement par ses représentants, se limite à 23,5 millions de francs, les députés du groupe UDC pourront probablement l'accepter, mais tout autre amendement venant en péjoration de ce résultat sera à même de remettre en cause son vote.

6.4. Vote final

Au vote, la commission a accepté le projet de décret concernant le budget 2009 par 10 voix contre 1 et 1 abstention.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents le 11 novembre 2008.

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

Neuchâtel, le 11 novembre 2008

Au nom de la commission
de gestion et des finances:

Le président,
C. BOREL

La rapporteuse,
C. STÄHLI-WOLF

Décret concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2009

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 septembre 2008, et de la commission de gestion et des finances,

décède:

Article premier Le budget général de l'Etat pour l'année 2009 est adopté. Ce budget se résume comme suit:

	Fr.	Fr.
<i>Compte de fonctionnement</i>		
Total des charges	1.901.671.200.–	
Total des revenus		1.878.182.800.–
Excédent de charges		23.488.400.–
<i>Compte des investissements</i>		
Total des dépenses	136.053.900.–	
Total des recettes		63.708.500.–
Investissements nets		72.345.400.–
<i>Financement</i>		
Investissements nets	72.345.400.–	
Amortissements du patrimoine administratif (autofinancement)		82.641.500.–
Excédent de charges du compte de fonctionnement	23.488.400.–	
Solde des mouvements avec les financements spéciaux	28.062.500.–	
Insuffisance de financement		41.254.800.–

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

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

ANNEXE

**BUDGET 2009:
AMENDEMENTS DE LA COMMISSION DE GESTION ET DES FINANCES (CGF)**

1. Modifications du compte de fonctionnement

	Budget 2009	Budget 2009	Commentaires	Différence	Différence
	au 10.09.08	amendement		charges	revenus
	CE	CGF			
	Fr.	Fr.		Fr.	Fr.

Total d'augmentation des charges nettes du compte de fonctionnement

+11'358'200.-

Bourses						
DSAS - Office des bourses						
Compte 366702:						
Bourses écoles maturité gymnasiale	350'000.-	360'000.-		+10'000.-		
Compte 366703:						
Bourses autres formations générales	210'000.-	220'000.-		+10'000.-		
Compte 366704:						
Bourses éc. professionnelles plein temps	800'000.-	830'000.-	Sur proposition de la sous- commission de la CGF du DSAS, les montants alloués aux bourses ont été réadaptés. Cependant, contrairement à la proposition initiale, ce n'est pas l'IPC qui a été retenu pour ces modifications, qui aurait trop lié le Conseil d'Etat pour les années futures, mais une augmentation unique de 200.000 francs, répartie dans les différents types de bourses.	+30'000.-		
Compte 366705:						
Bourses apprentis, form. prof. pratiques	580'000.-	600'000.-		+20'000.-		
Compte 366706:						
Bourses matur. prof. après apprentissage	50'000.-	60'000.-		+10'000.-		
Compte 366707:						
Bourses formations prof. supérieures	530'000.-	550'000.-		+20'000.-		
Compte 366708:						
Bourses Hautes écoles spécialisées	1'300'000.-	1'340'000.-		+40'000.-		
Compte 366709:						
Bourses Universités et Ec. Polytechniques	2'400'000.-	2'460'000.-	+60'000.-			
Compte 366710:						
Bourses formation continue	20'000.-	20'000.-	+0.-			
Aide au logement						
(rapport 08.054 du CE)						
DGT - Office du logement						
Compte 390751:						
Attrib. fonds d'aide au logement	500'000.-	1'000'000.-	Refus du rapport 08.054 du CE. Attribution selon LAL, du 30 janvier 2008	+500'000.-		
Fonds d'aide au logement						
Compte 380000:						
Virement à la fortune du fonds	500'000.-	1'000'000.-		+500'000.-		
Compte 490751:						
Bonification de l'office du logement	500'000.-	1'000'000.-			+500'000.-	
Charges du fonds d'intégration professionnelle						
(rapport 08.056 CE)						
DEC - Service de l'emploi						
Compte 390730:						
Attrib. fds intégration professionnelle	5'054'800.-	6'823'100.-		+1'768'300.-		
Fonds pour l'intégration						

professionnelle					
Compte 462550:					
Part communale, mesures d'intégration	10'609'800.-	8'841'500.-	Refus du rapport 08.056 du CE. Maintien de la participation communale à 50% des charges déterminantes		-1'768'300.-
Compte 490000:					
Bonification budgétaire	5'054'800.-	6'823'100.-			+1'768'300.-
Allocations familiales dans l'agriculture (rapport 08.057 du CE)					
DEC - AVS/AI					
Compte 462520:					
Part communale alloc. fam. agr.	780'000.-	0.-	Refus du rapport 08.057 du CE. Financement cantonal uniquement, selon LILAFam, du 3 septembre 2008		-780'000.-
Placement du bétail					
DEC - Service de l'agriculture					
Compte 365510:					
Placement du bétail	30'000.-	400'000.-	Maintien de la subvention pour le placement du bétail	+370'000.-	
Subventionnement des traitements du corps enseignant et des membres de direction (rapport 08.051 du CE)					
DECS - Service de l'enseignement obligatoire					
Compte 362620:					
Traitements, ens. préscolaire	6'465'000.-	7'183'300.-		+718'300.-	
Compte 362621:					
Traitements, ens. primaire	26'295'000.-	29'216'700.-		+2'921'700.-	
Compte 362622:					
Traitements, ens. Secondaire	32'135'000.-	35'705'600.-		+3'570'600.-	
Compte 362634:					
Caisse de pensions, ens. préscolaire	457'700.-	508'600.-		+50'900.-	
Compte 362635:					
Caisse de pensions, ens. primaire	1'863'200.-	2'070'200.-	Refus du rapport 08.051 du CE. Maintien des taux de subventionnement actuels. Pas de réduction linéaire de 10%	+207'000.-	
Compte 362636:					
Caisse de pensions, ens. secondaire	2'218'900.-	2'465'400.-		+246'500.-	
Compte 362640:					
Primes de fidélité, ens. préscolaire	33'900.-	37'700.-		+3'800.-	
Compte 362650:					
Primes de fidélité, ens. primaire	81'400.-	90'500.-		+9'100.-	
Compte 362651:					
Primes de fidélité, ens. secondaire	108'500.-	120'500.-		+12'000.-	

2. Modification du compte des investissements / Crédits à solliciter

	Amendements CGF		Commentaires	Différence dépenses	Différence recettes
	Nouveau crédit d'engagement	Budget 2009 Tranche paiement			
	Fr.	Fr.		Fr.	Fr.

Total d'augmentation des dépenses nettes du compte d'investissements

+800'000.-

DGT - Routes					
Premières mesures d'amélioration du trafic au Locle et étude pour la liaison H18-H20	800'000.-	800'000.-	Un crédit d'engagement de Fr. 800'000.- sera sollicité par la commission Routes auprès du Grand Conseil.	+800'000.-	

Budget du compte administratif

COMPTE ADMINISTRATIF				
(Comptes de fonctionnement et des investissements)				
Budget 2009			Budget 2008	Comptes 2007
Charges Fr.	Revenus Fr.		Fr.	Fr.
		Compte de fonctionnement		
1'901'671'200		Total des charges	1'844'057'400	1'791'471'629.90
	1'878'182'800	Total des revenus	1'811'004'300	1'798'895'342.33
	23'488'400	Excédent de charges	33'053'100	
		Excédent de revenus		7'423'712.43
		Compte des investissements		
136'053'900		Total des dépenses	161'423'600	102'358'517.42
	63'708'500	Total des recettes	97'446'500	58'994'804.08
	72'345'400	Investissements nets	63'977'100	43'363'713.34
		Financement		
72'345'400		Investissements nets	63'977'100	43'363'713.34
	82'641'500	Amortissements		
		- du patrimoine administratif	78'493'900	77'324'796.12
		- du découvert		
		Compte de fonctionnement		
		- excédent de revenus		7'423'712.43
23'488'400		- excédent de charges	33'053'100	
		Mouvements avec les financements spéciaux		
	1'660'100	- attributions	951'300	12'141'516.98
29'722'600		- prélèvements	20'268'500	5'736'992.32
		Excédent de financement		47'789'319.87
	41'254'800	Insuffisance de financement	37'853'500	
		Variation de la fortune nette		
		Excédent de financement		47'789'319.87
41'254'800		Insuffisance de financement	37'853'500	
148'010'100		Report au bilan (passifs)	176'891'700	148'461'117.18
	165'776'500	Report au bilan (actifs)	181'692'100	108'095'509.74
		Diminution du découvert		7'423'712.43
	23'488'400	Accroissement du découvert	33'053'100	

Valeurs limites selon le frein à l'endettement

	<i>Budget 2009</i>
<i>Budget de fonctionnement</i>	
Valeur limite	2%
Total des revenus	1'878'182'800
./. subventions à redistribuer (47)	- 89'654'700
./. imputations internes (49)	- 52'995'400
Revenus déterminants	1'735'532'700
Montant maximum de l'excédent de charges (revenus déterminants / 100 * 2)	34'710'654
Excédent de charges prévu	23'488'400
Excédent de charges en % des revenus (exc. de charges / rev. déterminants * 100)	1.35%
<i>Budget des investissements</i>	
Valeur limite	70%
Amortissements du patrimoine administratif	82'641'500
./. excédent de charges	- 23'488'400
Marge d'autofinancement	59'153'100
Montant maximum des investissements nets (marge d'autofinancement / 70 * 100)	84'504'429
Investissements nets prévus	72'345'400
Degré d'autofinancement des investissements (marge autofinancement / invest. nets * 100)	81.76%

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION	1
2. CONSIDERATIONS DU CONSEIL D'ETAT	2
2.1. Procédure et objectifs budgétaires	2
2.2. Axes budgétaires	3
2.2.1. Budget de fonctionnement	3
2.2.2. Budget des investissements	3
2.2.3. Financement	3
2.2.4. Evolution de la dette et variation de la fortune	3
2.2.5. Planification financière	4
3. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION	4
3.1. Procédure et objectifs budgétaires	4
3.2. Débat général et avis des groupes	5
4. EXAMEN DU BUDGET PAR DEPARTEMENT	6
4.1. Autorités	6
4.1.1. Rapport de la sous-commission sur le budget	6
4.2. Département de la justice, de la sécurité et des finances	7
4.2.1. Rapport de la sous-commission sur le budget	7
4.3. Département de la santé et des affaires sociales	13
4.3.1. Rapport de la sous-commission sur le budget	13
4.3.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion	21
4.3.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière	22
4.3.4. Discussion générale	22
4.4. Département de la gestion du territoire	23
4.4.1. Rapport de la sous-commission sur le budget	23
4.4.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion	31
4.4.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière	36
4.4.4. Discussion générale	37
4.5. Département de l'économie	39
4.5.1. Rapport de la sous-commission sur le budget	39
4.5.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion	47
4.5.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière	50
4.6. Département de l'éducation, de la culture et des sports	52
4.6.1. Rapport de la sous-commission sur le budget	52
4.6.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion	57
4.6.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière	57
4.6.4. Discussion générale	59
5. PROPOSITIONS ET AMENDEMENTS	59
5.1. Propositions	59
5.2. Amendements	60
5.2.1. Amendements retenus	61
5.2.2. Amendements écartés	61
6. CONCLUSIONS, POSITIONS DES GROUPES ET VOTE FINAL	62
6.1. Conclusions sur le budget	62
6.2. Conclusions sur la gestion	62
6.3. Position des groupes	63
6.4. Vote final	64
Décret concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2009	65
Annexe: amendements de la CGF	66