**Rapport de la commission de gestion et des finances
chargée de l'examen
du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2010**

(Du 16 novembre 2009)

Madame la présidente, 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 2010. La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante:

Composition du bureau

Président: M. Philippe Haeberli
Vice-président: M. Fabien Fivaz
Rapporteur: M. Baptiste Hurni

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. Fabien Fivaz, président, M. Baptiste Hurni et M. Raymond Clottu
3. *Département de la gestion du territoire:*
M. Charles Häsler, président, M. Jean-Charles Legrix et M. Daniel Schürch
4. *Département de l'économie:*
M^{me} Violaine Blétry-de Montmollin, présidente, M. Martial Debély et M. Daniel Ziegler
5. *Département de l'éducation, de la culture et des sports:*
M^{me} Odile Duvoisin, présidente, M. François Konrad et M. Philippe Haeberli

1. INTRODUCTION

Pour la deuxième année consécutive, la commission de gestion et des finances a suivi la procédure budgétaire de bout en bout. Le 4 mai 2009, elle était informée des premières considérations budgétaires et des enveloppes de chaque département. Au vu des difficultés très importantes qui ont accompagné ce budget, qui bouclait dans son premier jet à 195 millions de francs de déficit, la CGF a suivi de très près son élaboration. Dès le début, l'exécutif cantonal a affirmé sa volonté de respecter les mécanismes du frein aux dépenses et à l'endettement, malgré

les difficultés économiques. Le 23 juin 2009, la commission a notamment décidé de faire une première étude du budget en sous-commission durant l'été, avant la traditionnelle séance examinant le budget. Le but poursuivi était, d'une part, d'avoir un niveau d'information optimal et, d'autre part, de pouvoir essayer de proposer des pistes d'améliorations budgétaires.

De plus, le Conseil d'Etat a vite noté sa volonté de ne pas diminuer en valeur absolue le niveau des salaires servis durant 2009, et cela malgré l'augmentation de 0,2% de la cotisation pour la caisse de pensions prévoyance unique. En outre, le Conseil d'Etat ne voulait pas répercuter directement la déflation sur les salaires, mais sur la retenue obligatoire de 1,31%, afin, encore une fois, de maintenir le pouvoir d'achat.

Le 17 août 2009, la commission se retrouvait en séance extraordinaire afin d'avoir un retour du travail des sous-commissions et des informations sur l'état du budget. C'est à ce moment que la problématique des subventions, de leur croissance et de la difficulté d'évaluer leur montant a été avancée par le chef des finances.

Le 1^{er} septembre 2009, le Conseil d'Etat informait la commission que le déficit budgétaire était encore de l'ordre de 52,7 millions de francs, et que les investissements nets atteignaient 73 millions de francs, mais que la volonté que le budget 2010 s'inscrive dans le frein aux dépenses était intacte. La commission a alors décidé de mettre en place des groupes de travail, indépendants des sous-commissions, dans le but d'essayer d'apporter des pistes d'économie sur le long terme. Finalement, la CGF s'est ralliée à une autre méthode proposée par le Conseil d'Etat dans le cadre du programme de législation.

Le 25 septembre 2009, le budget du Conseil d'Etat était présenté à la CGF. Dans ses considérations, l'exécutif confirmait notamment sa volonté de rester dans les mécanismes du frein aux dépenses.

Le 19 octobre 2009, la CGF menait une première discussion sur le budget dans son ensemble.

Le 30 octobre 2009, elle discutait des rapports des sous-commissions et du budget des différents départements.

Le 3 novembre 2009, la commission recevait des informations supplémentaires sur les évaluations fiscales et étudiait les améliorations financières proposées par le Conseil d'Etat dans son rapport 09.041.

Les 10 et 15 novembre 2009, la commission achevait l'étude de ce rapport, préalable à la discussion *stricto sensu* du rapport du budget, qu'elle n'arrivait pas à terminer.

Le 16 novembre 2009, elle terminait ses travaux budgétaires.

2. CONSIDERATIONS DU CONSEIL D'ETAT

2.1. Procédure et objectifs budgétaires

Le Conseil d'Etat a fixé à chaque département une enveloppe pour le budget de fonctionnement correspondant à l'allocation de ressources permettant d'atteindre les objectifs financiers arrêtés pour 2010. Les enveloppes budgétaires n'ont pas été ventilées par service ou centre financier. Il appartenait donc à chaque département de répartir les ressources mises à disposition par domaine d'activités en fonction d'arbitrages et de choix de priorités.

Compte tenu du mandat d'objectifs qui lui est assigné, l'Université disposait d'une enveloppe distincte de celle du DECS.

Les enveloppes budgétaires ont été calculées en charges nettes, sans les charges et recettes du groupe "finances et impôts". Les enveloppes budgétaires ont été déterminées en élaborant le budget préalable 2010 à partir du budget 2009, actualisé en fonction des nouveaux projets annoncés dans le cadre des perspectives financières 2010-2012, des corrections techniques (amortissements, intérêts passifs, effets induits par des réorganisations, etc...), des adaptations salariales, et des recettes fiscales estimées selon les perspectives économiques les plus récentes. Le budget 2010 préalable ainsi ajusté a ensuite été réduit de 86,4 millions de francs, répartis entre les départements au prorata de leurs charges nettes, de manière à respecter le déficit maximum prévu de 15 millions de francs.

Dans une deuxième phase de la procédure budgétaire, au vu des demandes des départements très éloignées de l'objectif initial, le Conseil d'Etat a décidé qu'il entendait au minimum respecter les limites imposées par le mécanisme du frein à l'endettement (environ 34 millions de francs) et de ne pas recourir à des recettes supplémentaires, en concentrant les efforts sur la réduction des dépenses de subventions du compte de fonctionnement.

2.2. Axes budgétaires

2.2.1. Budget de fonctionnement

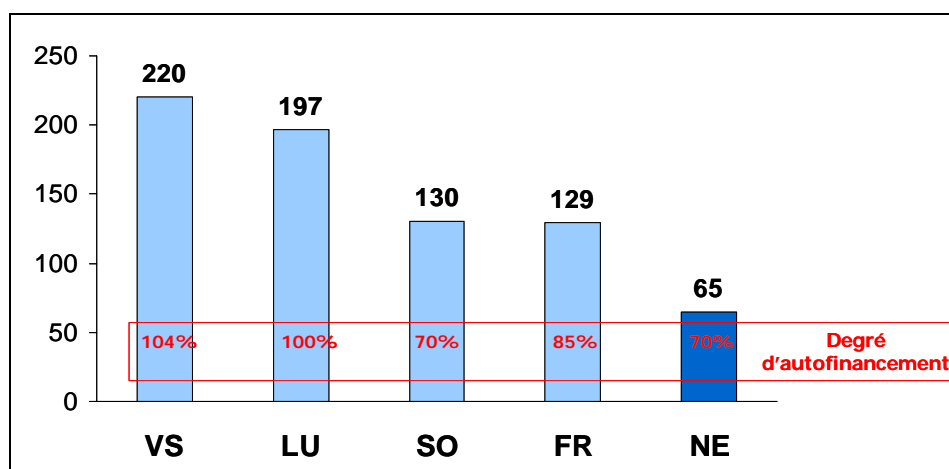
Le budget de fonctionnement 2010 présente un excédent de charges de 34,3 millions de francs, soit 1,98% des revenus déterminants (limite maximale 2%).

L'Etat doit faire face à la fois à une forte baisse des recettes fiscales et à une augmentation importante des charges d'aides individuelles. Dans ce contexte économique difficile, le Conseil d'Etat entend maintenir le pouvoir d'achat en renonçant à une baisse des salaires, une diminution des aides individuelles et à une augmentation de la fiscalité. Il privilégie un train de mesures touchant tous les secteurs d'activités pour atteindre les objectifs du frein à l'endettement.

Ces efforts sont indispensables à court terme. Le redressement durable des finances passe quant à lui par des réformes structurelles qui sont détaillées dans le programme de législation du gouvernement cantonal.

2.2.2. Budget des investissements

Les investissements nets se montent à 64,7 millions de francs, soit un degré d'autofinancement de 70,12% (limite minimale 70%). Le Conseil d'Etat est conscient qu'ils sont nettement insuffisants pour maintenir la valeur de notre patrimoine et préparer des projets d'avenir. Ils sont toutefois imposés par le déficit du budget de fonctionnement qui pèjore d'autant la capacité d'autofinancement.



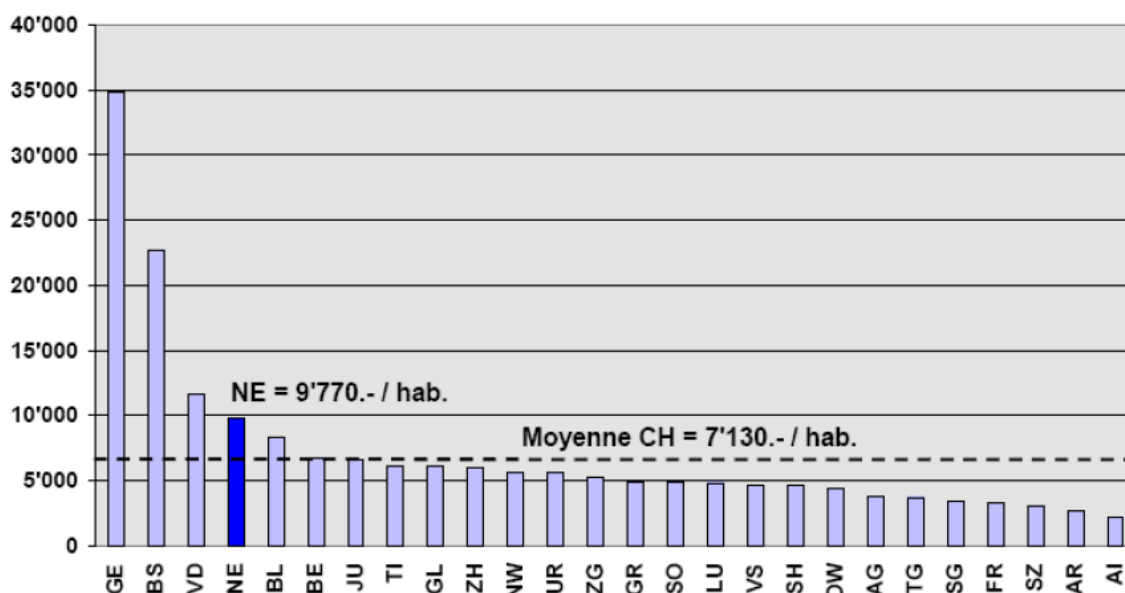
Comme le montre le graphique ci-dessus, grâce à une situation financière plus saine, d'autres cantons consentiront des investissements bien plus importants en 2010 tout en maintenant un autofinancement satisfaisant.

2.2.3. Financement

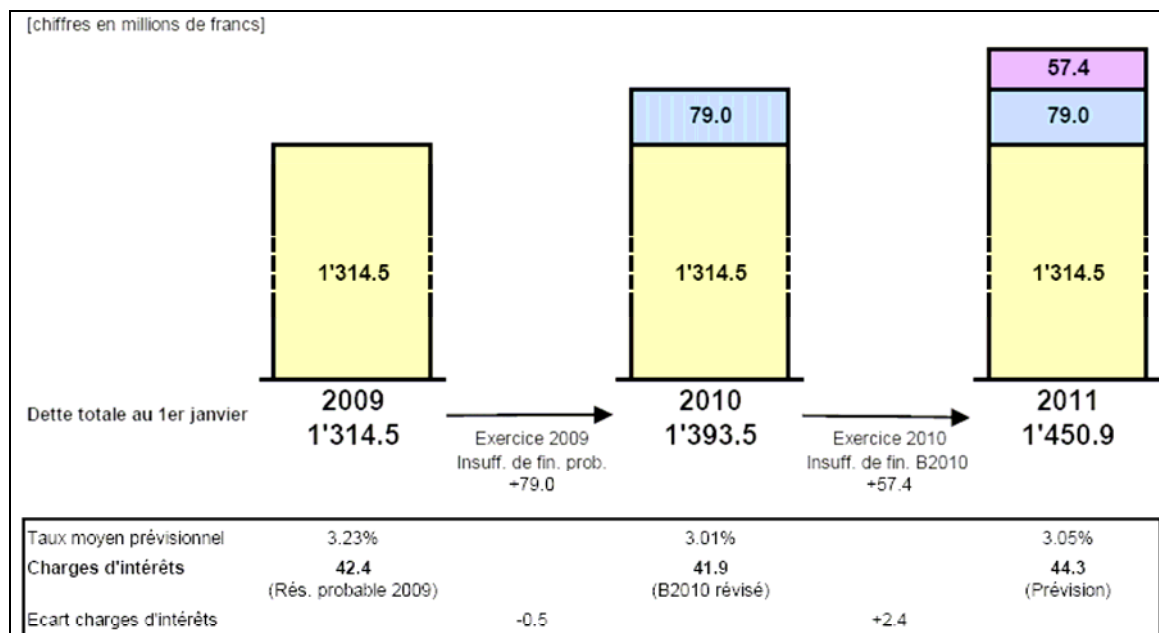
Le budget 2010, tel qu'il est présenté, pèjorera l'endettement de quelques 57,4 millions de francs (montant correspondant à l'insuffisance de financement). Il avait fallu quatre ans (2004 à 2008) pour réduire la dette de 1,8 à 1,3 milliard de francs et sur les 500 millions de francs réalisés, 400 millions de francs l'avaient été grâce à l'apport de l'or de la BNS. Seuls 100 millions de francs ont pu être diminués par de propres efforts d'économie. Ainsi, en une année, la moitié de ces efforts sera réduite à néant.

2.2.4. Evolution de la dette et variation de la fortune

Le canton ne dispose d'aucune marge de manœuvre en raison de son niveau d'endettement déjà très élevé comme le relève la comparaison intercantonale de la dette par habitant.



En 2010, l'Etat va profiter de la situation des marchés financiers de 2009 qui a permis de renouveler les emprunts et financer l'insuffisance de financement à des conditions très favorables. Ainsi, le taux moyen de la dette va baisser de 3,23% en 2009 à 3,01% en 2010 et la charge d'intérêts sera réduite de 42,4 à 41,9 millions de francs malgré la progression de la dette de 1'314,5 millions de francs à 1'393,5 millions de francs. En 2011 par contre, la hausse des taux d'intérêts attendue à partir de 2010, même si elle reste modeste, devrait peser sur notre charge d'intérêts. Le taux moyen devrait s'accroître de 3,01% à 3,05%. De plus, l'insuffisance de financement constatée au budget 2010 aggravera cette situation et la charge d'intérêts devrait progresser de 41,9 millions de francs à 44,3 millions de francs, soit +2,4 millions de francs qui équivalent à 0,6 point d'impôts.



Le découvert au bilan au 31 décembre 2008 se montait à 326,7 millions de francs. Compte tenu du résultat prévisionnel des comptes 2009, il devrait s'accroître d'ici la fin de l'année 2009 de quelque 56 millions de francs et le budget 2010, tel que présenté, devrait encore l'aggraver d'environ 34 millions de francs, soit une détérioration totale de 90 millions de francs. Le découvert serait ainsi porté à 416,7 millions de francs.

3. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION

La commission a noté avec plaisir la volonté du Conseil d'Etat de travailler main dans la main avec elle. Elle a spécialement apprécié de pouvoir suivre les différents stades du budget aux différents entretiens budgétaires. Elle a relevé les problèmes liés à un changement d'exécutif. En effet, les enveloppes ont été fixées en accord avec le précédent Conseil d'Etat, puis adaptées avec le nouveau.

D'un point de vue général, on doit noter que la crise économique, si elle frappe de plein fouet l'économie privée depuis une année, a commencé à développer ses effets désastreux sur l'économie cantonale fin 2009 et surtout en 2010. Dès lors, le budget de l'Etat, dès le début du processus, a dû être planifié dans une régression des dépenses.

La CGF a particulièrement été sensible aux effets de la crise et, dès le début, certains commissaires ont émis des doutes sur la pertinence de la décision de l'exécutif de respecter le frein aux dépenses. Ce dernier a été extrêmement clair en affirmant que, pour lui, un endettement supplémentaire affaiblirait le canton de Neuchâtel au sortir de la crise, lorsque les taux d'intérêts s'envoleraient à nouveau.

Du point de vue de la gestion de l'élaboration budgétaire, la CGF trouve sain les entretiens en sous-commissions durant l'été déjà. Ils permettent une première évaluation politique, utile aussi bien à la CGF qu'au Conseil d'Etat. Pour le reste, la CGF s'est concentrée sur la manière dont les enveloppes ont été déterminées d'une part, et, d'autre part, sur la façon dont le service financier a fixé les rentrées fiscales.

De plus, la CGF inquiète, comme l'exécutif, de l'évolution de plusieurs charges, a décidé de mettre en place des groupes de travail pour essayer de trouver des solutions structurelles en 2011.

3.1. Procédure et objectifs budgétaires

Dès le mois de mai 2009, la CGF a été mise au courant des objectifs financiers qui devaient se situer autour de 15 millions de francs de déficit. Cela représentait des efforts structurels importants, puisque les rentrées fiscales, en regard des comptes 2008, s'effondraient selon les projections de quelques 62 millions de francs, et de 24 millions de francs par rapport au budget 2009. De plus, des augmentations dans l'aide matérielle étaient d'ores et déjà prévues. La seule "bonne" nouvelle, était l'éloignement du couperet des 120 millions de francs de la RPT. Cette nouvelle est à double tranchant car, si elle signifie effectivement que le canton ne sera pas plongé dans ses finances, cela montre aussi qu'il s'appauvrit par rapport aux autres cantons suisses, ce que nous ne pouvons pas considérer comme une excellente nouvelle. En outre, il était prévu quelques 80 millions de francs d'investissements.

Les projections du Conseil d'Etat ont malheureusement dû être revues à la baisse à la fin du mois de juin, puisque le déficit de la première version du budget atteignait 195 millions de francs –du jamais vu–, et des investissements pour 120 millions de francs. Il a dès lors admis que l'objectif de 15 millions de francs était irréaliste, et que, dès lors, il fallait "rentre" dans les mécanismes du frein, soit environ 34 millions de francs de déficit. Cette situation est due, d'une part, à un effondrement des recettes supérieur aux premières projections, à cause de la situation économique bien sûr, mais aussi parce que la Confédération envisage de prélever moins d'impôts fédéral direct, et, d'autre part, à cause d'une augmentation des charges sociales ainsi que des reports de charges de la Confédération de l'ordre de 15 à 30 millions de francs. Certains commissaires ont relevé la nécessité de maintenir le frein aux dépenses, alors que les autres s'interrogeaient sur la pertinence de l'exécutif à ne pas demander une dérogation, la crise économique que nous vivions étant la plus importante depuis l'après-guerre.

Début septembre 2009, le Conseil d'Etat informait qu'il manquait encore environ 20 millions de francs d'économie pour boucler le budget dans les limites du frein, mais que ce résultat de 52,7 millions de francs de déficit intégrait déjà des mesures très douloureuses dans le personnel, la péréquation verticale ainsi que des révisions des catégories du personnel enseignant. Il était rappelé à la commission que le niveau d'investissements, de 73 millions de francs, était beaucoup trop faible. En outre, le Conseil d'Etat affirmait sa volonté de ne pas toucher à la fiscalité, ni aux aides individuelles. La CGF, tout en appuyant le travail du Conseil d'Etat, soulignait son anxiété, notamment parce que l'explosion de l'aide matérielle provient de personnes travaillant, et que le

canton manque de structures en amont. Il est aussi remarqué que notre système éducatif, fort coûteux, ne profile pas assez les jeunes sur le marché de l'emploi.

Finalement, le 25 septembre 2009, le budget conforme aux mécanismes du frein aux dépenses est présenté à la CGF, qui souligne, dans les nouvelles mesures, de nombreux transferts de charges sur les communes ainsi que des coupes linéaires atteignant parfois 10% et qui seront très durs à tenir.

3.2. Débat général et avis des groupes

Le 19 octobre 2009, lors de sa première discussion générale sur le budget, l'ensemble des membres de la CGF ont souligné leur déception quant au budget présenté. Beaucoup estiment que ce budget est encore pire que l'exercice 2006, déjà qualifiable d'exercice "pompiers". Cependant, la majorité des membres préfère un mauvais budget que pas de budget du tout et l'ensemble des groupes s'engage pour essayer de trouver un consensus acceptable, car la majorité de la CGF affirme que le budget tel qu'il est présenté sera difficilement acceptable.

On souligne d'ores et déjà que les artifices comptables pour entrer dans le frein ne seront pas admis par certains. En effet, ces commissaires ne sauraient tolérer de puiser autant dans les fonds à tort et à travers, de financer des dépenses courantes par l'investissement,...

D'autres commissaires soulignent que de bloquer les échelons des fonctionnaires est une mesure de ressources humaines inacceptable. En effet, elle pénalise les plus jeunes, ayant encore une augmentation salariale. En faisant ainsi, on touche les plus faibles de l'administration. Le Conseil d'Etat a préféré prendre une mesure où les salaires nets ne sont pas diminués en 2010, alors que les commissaires dénonçant ce mécanisme auraient préféré une retenue générale, qui toucherait aussi les plus hauts revenus de l'administration.

D'autre part, il est relevé que le report de charges sur les communes est dur à avaler. D'une part, certaines mesures sont identiques à celles d'il y a une année, alors que le Grand Conseil avait été très clair en ce sens qu'il voulait un désenchevêtrement et non un report. D'autre part, certains commissaires ne souscrivent pas à l'affirmation du Conseil d'Etat que les collectivités communales vont beaucoup mieux que l'Etat. Finalement, la nature des reports, c'est-à-dire des francs par habitant, choque certains commissaires qui estiment que c'est une façon de faire clairement déperditive. En effet, pour les communes qui possèdent un fort pouvoir de rentrées fiscales, ces mesures sont beaucoup plus faciles à encaisser. Enfin, plusieurs commissaires soulignent qu'on ne peut pas reporter sans donner les compétences qui vont avec, au risque de bloquer toute réforme.

De nombreuses autres coupes sont montrées du doigt et jugées impossible à accepter en l'état par certains commissaires. Entre autres, la baisse de 10% du montant des bourses d'étude, alors qu'elles sont les plus basses de Suisse, la suppression de la péréquation verticale, qui affaiblit les communes les plus pauvres,... De plus, les coupes linéaires de 10% trahissent, pour certains, une absence de vision politique.

Finalement, les commissaires sont partagés sur les mesures prises dans le DECS. Si certains estiment qu'il s'agit d'une diminution inacceptable des prestations, et que l'enseignement en pâtit gravement, d'autres commissaires jugent, au contraire, ces mesures structurelles courageuses et génératrices d'économie. Ils jugent entre autre que le Conseiller d'Etat en charge du département est bien placé pour mesurer la gravité de telles coupes et que, de plus, l'erreur n'est pas de péjorer la situation des enseignants, mais de l'avoir faite si belle et enviable.

Deux autres aspects du budget sont soulignés. D'une part, la faiblesse des investissements qui ne nous permet que de faire de la "manutention". Des commissaires estiment que l'on va plus perdre en limitant les investissements qu'en sortant du frein, car il est bien connu que pour réformer, il faut d'abord investir. D'autre part, de nombreux commissaires estiment que les revenus sont peut-être sous-estimés. Ils demandent une note complète à ce sujet. En effet, depuis plusieurs années, et certainement parce que dans le passé on a exagéré les revenus, il y a des sous-estimations. Dans la situation du budget 2010, ce confort n'est plus possible.

De plus, beaucoup de commissaires jugent néfaste, irréaliste et impossible d'exiger une réduction linéaire de 10% des subventions dans les établissements spécialisés. En effet, ces subventions sont destinées presque uniquement au personnel sous convention collective et, même si les institutions étaient en mesure de licencier aujourd'hui, les effets n'interviendraient pas avant octobre 2010. En outre, si réduire ce budget est sans doute possible, il faut le faire avec une vision claire des réformes, sinon on court à la catastrophe.

Au sujet des reports de charges sur les communes, plusieurs commissaires invitent une nouvelle fois le Conseil d'Etat à entamer des négociations en vue du désenchevêtrement mais l'exécutif cantonal répond que les communes refusent de discuter, ce que certains commissaires contestent.

Un autre élément soulevé dans la discussion générale est le problème des subventions. Plusieurs commissaires ne comprennent pas que le Conseil d'Etat l'identifie comme l'ennemi public qu'on peut couper sans toucher aux prestations. C'est comme si ces dépenses ne servaient à rien. Il ne faut pas oublier que derrière les subventions se cachent des prestations essentielles.

Même si elle est d'entrée très contestée, l'idée d'un impôt de solidarité des grandes fortunes est émis. Finalement, la majorité des commissaires estiment que la marge de manœuvre de la commission est très faible, et qu'elle n'aime pas se voir ainsi pieds et poings liés: elle prendra la latitude qu'elle désire par rapport au projet présenté.

Rapport 09.041 Mesures d'améliorations budgétaires

Quand bien même ce rapport fait l'objet d'un traitement séparé, il est interdépendant avec le présent rapport sur le budget. Il paraissait dès lors pertinent de résumer les principales orientations choisies. En effet, ces mesures législatives ont fondamentalement orienté les débats de la commission sur le budget et les modifications de ce dernier. Cependant, nous ne citerons dans le présent rapport que les mesures qui ont fait l'objet de débat, les autres étant considérées comme acceptées, puisque le budget contient ces améliorations budgétaires.

Comme remarques liminaires, la CGF n'approuve pas ces rapports annexés au budget, qui proposent en décembre toute une série de mesures que nous devons prendre, faute de quoi il n'y a pas de budget. Depuis plusieurs années, il est demandé que si les mesures se justifiaient indépendamment des travaux budgétaires, il ne fallait pas les y lier, car le débat est ensuite faussé par le budget.

Dans le même ordre d'idée, la commission de gestion et des finances par 10 voix contre 5 ne peut pas admettre, que les différentes mesures proposées dans le rapport soient toutes liées dans leur arrêté. Dans la version proposée par le Conseil d'Etat, si l'un d'elle n'est pas acceptée, toutes les autres tombent. La CGF propose donc d'amender toutes les lois pour les prendre en tant que tels, car il paraît à la majorité que ces objets doivent avoir des traitements nuancés et différenciés, et qu'ils n'ont d'autres liens entre eux que l'aspect formel du budget 2010, alors que seul un lien de fond aurait justifié cette interdépendance. La minorité de la CGF souligne que le budget 2010, s'il désire entrer dans les mécanismes de frein aux dépenses et à l'endettement, ne peut se passer de quasiment aucune des mesures proposées, et que, dès lors, il faut traiter les objets dans le cadre de ce budget et non considérer les mesures les unes après les autres.

Il est souligné que trois types de mesures sont proposés dans le rapport:

- prorogation/non-alimentation de Fonds,
- mesure sur le personnel de l'Etat,
- reports de charges sur les communes.

Le premier type de mesure, compte tenu de la situation économique extrêmement délicate, est jugé peu souhaitable, mais acceptable.

Pour les deuxième et troisième types de mesures, la CGF estime, de façon générale, que rien ne devrait être pérenne. En effet, que ce soit les reports de charges sur les communes ou les mesures à l'égard du personnel, cela reste un pis-aller qui, par définition, doit être temporaire. Tous les travaux de la CGF sont allés dans ce sens.

Mesure 2.1 : Maintien du traitement 2009 par la suspension de la progression des échelons et l'adaptation de la retenue obligatoire grevant les traitements de la fonction publique.

Cette mesure a fait l'objet de très nombreuses discussions dans la commission. Trois tendances majoritaires se sont dessinées:

- Certains commissaires ont jugé que l'Etat faisait trop de concession aux membres de la fonction publique en accordant les 0,2% d'augmentation de cotisation de la Caisse de pension aux frais uniques de l'employeur, alors que normalement il y aurait dû avoir parité des efforts.
- D'autres estiment la proposition du Conseil d'Etat est équilibrée, car elle ne diminue pas le pouvoir d'achat en bloquant toute augmentation mais en ne diminuant pas les salaires réels consécutivement à l'augmentation mentionnée ci-dessus.

- Finalement, une dernière partie estime que de bloquer les échelons a deux effets pervers. Le premier, c'est qu'il fait support uniquement aux fonctionnaires qui peuvent encore bénéficier d'échelons automatiques, c'est-à-dire les revenus les plus bas, l'entier de l'effort demandé, alors que les salaires les plus élevés ne contribuent en rien. En outre, bloquer un échelon, plutôt qu'opérer une retenue, est une opération pérenne, qui crée des économies pour l'Etat durant toute la carrière de l'employé ou, du côté inverse, qui pénalise ce dernier toute sa carrière.

L'idée de reporter l'augmentation de contribution à la Caisse de pension sur les employés est refusée par la majorité de la commission, qui souligne que la parité des efforts eût été un argument pertinent, si on ne prenait pas ces 0,2% sur la retenue obligatoire de la fonction publique. Cela signifie qu'on finance cette augmentation avec de l'argent dû aux fonctionnaires, et non avec des ressources supplémentaires de l'Etat.

De nombreux commissaires ont souligné qu'a priori, les mesures sur la fonction publique leur déplaisaient fortement. Mais la volonté d'avoir un budget a forcé chacun à faire des concessions. Dès lors, l'idée d'économiser 13,3 millions de francs dans la fonction publique a été acceptée. Cependant, rendre cette mesure pérenne est inacceptable pour la majorité, d'où une recherche de solutions qui, à défaut d'être qualifiées de bonnes, sont moins désagréables. Trois solutions se sont dessinées:

On peut dégager 3 modèles:

- Le modèle du Conseil d'Etat, qui bloque les échelons obligatoires et discrétionnaires et de façon pérenne.
- Un modèle qui permet d'octroyer les échelons, mais qui sont compensés par une retenue obligatoire individualisée couvrant l'échelon. Cela a l'avantage de la clarté et de la non-pérennité. En effet, si pour 2010, l'employé ne verra pas de différence avec la proposition du Conseil d'Etat, il reste néanmoins une trace qu'il s'agit d'une retenue, qui devra être rattrapée. L'économie se situe donc uniquement en 2010 (annexe 1).
- Le dernier modèle impliquerait une retenue générale, mais l'octroi des échelons, qui aurait comme conséquence de diminuer le salaire de certains et d'augmenter quasiment normalement celui des plus petits revenus (annexe 2).

La commission a fini par choisir la solution n°2 par 8 voix contre 5 pour celle du Conseil d'Etat, tout en ajoutant dans la loi que cette méthode n'est valable qu'en 2010 et que les retenues seront rendues donc pour 2011. Il s'agit d'une position de compromis retenue, d'une part, parce que la majorité ne pouvait admettre la position du Conseil d'Etat et parce que, d'autre part, la solution trois semblait complexe à appliquer et aurait pu provoquer des inégalités importantes entre les fonctionnaires. En effet, certaines personnes issues de classes relativement peu élevées, mais étant dans le dernier quartile, aurait lourdement assumer la mesure, alors que d'autres, dans des classes élevées, auraient continué d'augmenter. Finalement, il faut souligner qu'environ 75% des employés de la fonction publique sont en progression, et qu'il y a une logique à ce que ce soit aussi ces 75% et pas seulement les 25 restants qui soient visés par les mesures d'économies. Il faut souligner qu'une partie des 13 millions de francs, environ deux millions de francs, est quand même de nature pérenne, parce que le blocage des échelons discrétionnaires est maintenu, ce qui implique que ces échelons sont perdus pour l'avenir, contrairement aux échelons automatiques, accordés mais retenus.

D'une façon ou d'une autre, la majorité de la CGF demande que ces éléments soient présents sur la fiche de salaire pour que la transparence soit complète.

Mesure 3.4 Suspension en 2010 de l'attribution de la part destinée à financer la péréquation financière verticale au fonds d'aide aux communes

La grande majorité des commissaires s'étonnent que cet outil de solidarité envers les communes les plus pauvres du canton soit ainsi remis en question. Ils soulignent notamment qu'ils ne peuvent souscrire à l'affirmation du rapport Jeanrenaud que les montants dépensés servent à des décisions discrétionnaires.

D'une part, il faut relever que ledit rapport Jeanrenaud n'est pas à disposition des commissaires et qu'il semble étrange de citer une étude inaccessible. D'autre part, l'aspect discrétionnaire des mesures prises est sujet à contestation. Alors que le Conseil d'Etat rappelle que la plupart de ces entités ont bouclé sur trois exercices de chiffre noir, certains commissaires relèvent que c'est aussi le cas de l'Etat, sans que l'on puisse affirmer que ce dernier soit dans une situation financière véritablement idéale. En outre, le service des communes fait souvent pression sur ces

dernières pour qu'elles possèdent un minimum de fortune. Il est rappelé par l'exécutif que, dans le cas de la commune des Verrières, c'est son refus de se réformer et de fusionner qui la place dans une situation très délicate, ou encore que Val-de-Travers a diminué ses impôts, comme d'autres communes.

Certains commissaires n'ont pas la même lecture que le Conseil d'Etat, ils soulignent que certains aménagements de la péréquation verticale peuvent être faits, comme abaisser l'effet cliquet de la suppression de cette manne si le taux d'impôt est trop faible, mais qu'en aucun cas une suppression immédiate arrangerait les choses. Pis que cela, elle appauvrirait tant certaines entités que ces dernières ne pourraient plus jamais se réformer, ce qui demeure le but affiché par toutes et tous.

Pour ces raisons, la grande majorité de la commission propose de refuser la suppression de la péréquation verticale.

Reports de charges sur les communes, remarques liminaires

Le principe du report de charges a été discuté longuement. Nous y reviendrons dans le chapitre 5.2 amendements. En effet, finalement, pour les reports 4.1 et 5.1, un autre modèle a été retenu. Cependant la commission a tout d'abord étudié chaque report en tant que tel, avant d'avoir une discussion d'ensemble sur l'effort demandé aux communes et le choix d'une variante mixte, entre contribution de solidarité et reports limités à une année.

Il faut ici souligner que l'unanimité de la CGF est déçue par l'absence de dialogue entre les communes et l'Etat, notamment au sujet du troisième volet du désenchevêtrement III des tâches entre l'Etat et les communes. Alors que l'année passée, lors de l'étude du budget 2009, tous les reports de charges avaient été refusés, notamment parce que cette solution partielle ne résolvait pas le problème de maîtrise politique des coûts payés, le Conseil d'Etat et les communes se reprochent mutuellement la faute du refus de la discussion. Ce n'est pas le travail de la CGF d'établir qui des uns ou des autres est de bonne ou de mauvaise foi, mais il faut souligner que cette situation extrêmement tendue nuit aux réformes structurelles qui pourraient être possibles dans le domaine de la répartition des tâches. Il a semblé essentiel à la CGF que l'année 2010 soit celle du troisième volet du désenchevêtrement, et c'est notamment dans cet esprit qu'il a décidé de ne pérenniser aucune mesure. Il a semblé à de nombreux membres de la CGF que cela forcerait les communes et l'Etat à se parler.

Mesure 4.1 Limitation du subside LAMal versé aux bénéficiaires de l'aide sociale

Le même report avait été proposé et refusé il y a une année, notamment parce que le problème de la gouvernance n'avait pas été résolu. Le problème reste d'actualité mais la mesure est acceptée dans un premier temps (cf 5.2 amendement) par la CGF, si elle est annualisée. Il est souligné que techniquement et intellectuellement, cette mesure est logique, puisque la loi actuelle est un reliquat de l'ancienne façon de calculer la part fédérale des subsides LAMal.

Mesure 5.1 Prise en compte des effets RPT liés au trafic régional et à l'infrastructure dans le "pot commun" entre l'Etat et les communes

A nouveau, la question de la gouvernance dans le domaine des transports devrait être reprise. C'est pourquoi la CGF, dans un premier temps, a accepté la mesure en apposant un amendement la limitant à une année.

Mesure 6.1 Modification du financement du fonds d'intégration professionnelle

Dans ce domaine, le Conseil d'Etat estime qu'il propose une harmonisation, puisque habituellement la répartition est à 60% communes – 40% Etat. Le raisonnement n'est pas parfaitement partagé par la commission qui, si elle admet qu'il y aurait harmonisation, estime que le domaine social au sens large doit absolument faire l'objet du troisième volet du désenchevêtrement des tâches. C'est pourquoi la commission décide d'amender la proposition et de proposer de prendre la mesure que pour une seule année.

Mesure 6.2 Participation des communes au financement des remises de cotisation AVS

Idem 6.1 (Amendement limitant la mesure à une année).

Autres mesures d'amélioration, quelques remarques non exhaustives:

Mesure 5.2 Modification de l'attribution budgétaire 2010 annuelle au fonds d'aide au logement

La commission accepte la proposition dans la mesure où elle est d'ores et déjà limitée à une année et que, d'autre part, le Conseil d'Etat affirme qu'en 2010 aucun projet ne sera refusé pour des questions de coûts.

Mesure 5.3 Affectation du solde annuel non-utilisé du fonds des routes communales

Plusieurs voix s'élèvent pour expliquer que diminuer l'attribution au fonds est une chose, mais que de "détourner" cet argent dans un autre but en est une autre. Dès lors, la majorité de la CGF peut se rallier à cette affectation différente pour l'année, mais pas plus. La CGF propose donc de supprimer les dispositions transitoires dans un amendement

Mesure 5.4 Diminution du montant des honoraires pour l'encaissement des taxes facturés par le service cantonal des automobiles et de la navigation (SCAN)

Plusieurs commissaires sont profondément énervés que le contribuable ne puisse pas voir l'effet bénéfique des autonomisations puisqu'elles permettent des économies. Ici, à la place de bénéficier de ces économies, l'Etat les encaisse. Dès lors, compte tenu de la situation, on peut accepter cela une année mais pas plus. La CGF propose un amendement pour limiter à une année la mesure.

Finalement, concernant les mesures relevant uniquement du Conseil d'Etat, la commission souligne qu'elle ne peut évidemment rien faire, mais qu'elle est déçue par certains éléments. Sont notamment mis en exergue le report du paiement des primes de fidélité qui viole le principe d'échéance ou, par d'autres commissaires, les mesures unilatérales que le DECS a prises, qui devraient au minimum n'être prises qu'une année puis renégociées.

Propositions du parti socialiste

Pour le parti socialiste et le reste de la gauche de l'hémicycle, le budget tel que présenté n'est pas acceptable et nécessite des adaptations relativement importantes. Il faut relever que ces commissaires espéraient que le Conseil d'Etat proposerait une dérogation des mécanismes du frein, tant la situation économique est catastrophique. L'exécutif en a décidé autrement, ce que le parti socialiste regrette. Pour lui, le budget est très mauvais, même avec des corrections. L'envie est réelle de le refuser, mais il a semblé plus responsable de faire des propositions concrètes. Comme le Conseil d'Etat n'entre pas en matière sur la dérogation, il ne restait comme outil aux députés, puisque la majorité qualifiée pour déroger semble impensable, que de modifier les charges et les recettes. Pour ces dernières, même s'il s'agit en partie d'un bricolage, il n'est pas artificiel, tant la situation rend difficile les estimations du service des contributions. Le parti socialiste a donc choisi une voie moins pessimiste pour équilibrer ses dépenses supplémentaires.

Proposition du parti libéral-radical

Le parti libéral-radical estime, lui aussi, que c'est un budget qu'il faut modifier dans certains points et pourrait retrouver le parti socialiste. Cependant, il estime que le parti socialiste ne peut pas simplement rajouter des dépenses et des recettes. Il faut aussi faire des coupes dans certains secteurs. Une proposition est faite dans ce sens-là.

Ces propositions, qui sont des amendements au budget, sont discutées au point 5.2. amendements.

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 25 septembre 2009. Elle a eu le plaisir de rencontrer la nouvelle chancelière d'Etat et la secrétaire générale adjointe.

4.1.1.2. Groupes de dépenses

Personnel

Les modifications apportées par les nouvelles dispositions légales sur l'organisation du Grand Conseil ont des répercussions sur plusieurs comptes de charge. Le renvoi en commission préalable charge le personnel du service du Grand Conseil de tâches supplémentaires et accroît les contraintes de calendrier. Il n'est pas certain que les ressources actuelles en personnel soient suffisantes, même si l'équipe actuelle est stable et efficace.

Le responsable des achats, rattaché au service du matériel et des imprimés, exercera une fonction transversale, au niveau de tous les départements. Son action devrait engendrer des économies substantielles au niveau des biens, services et marchandises. Son poste sera financé en 2010 par le fonds de réforme des structures de l'Etat.

4.1.1.3. Examen de détail

Grand Conseil

Les montants des jetons de présence prévus au budget ne prennent pas en compte les modifications prévues à ce sujet dans le projet de loi d'organisation du Grand Conseil. Il est également difficile d'évaluer le nombre de séances de commissions qui se tiendront en 2010.

Conseil d'Etat

Les prestations retraités à la charge de l'Etat sont en augmentation considérable suite aux changements survenus lors des dernières élections cantonales.

La sous-commission insiste pour que le projet de révision actuellement en cours soit traité rapidement par le Conseil d'Etat. Un rapport doit être présenté au Grand Conseil durant le 1^{er} semestre 2010.

Préposé à la gestion de l'information

Selon les accords de Schengen, le préposé à la gestion de l'information doit avoir un statut autonome au pouvoir politique. L'organisation prévue lui laisse une liberté d'action identique à celle du Contrôle cantonal des finances.

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 25 septembre 2009 en présence de M. Jean Studer, conseiller d'Etat, du secrétaire général du département et du chef du service financier.

Elle s'est notamment intéressée sur la façon dont les enveloppes budgétaires, et en particulier celle du DJSF, ont été fixées, et de la manière dont les services ont agi pour la respecter. Habités à cette manière de faire, la cible fut rapidement atteinte. Les réductions

supplémentaires, qui sont intervenues par la suite, provoquent des interrogations. Les services risquent de se garder une réserve si cette pratique devenait courante.

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 3):

- les **charges brutes** du budget 2010 sont de 4,9% inférieures au budget 2009,
- les **revenus** sont en légère hausse de 0,6% par rapport au budget 2009,
- au final, les **charges nettes** sont inférieures de 8,2% au budget 2009. Les recettes représentent une couverture des charges de 40,2% des dépenses brutes (38% dans le budget 2009).

Le tableau 1 ci-dessous montre les principales variations, par groupes de charges et de revenus, entre les budgets 2009 et 2010. La principale diminution est enregistrée dans les charges de personnel (groupe 30: -4 millions de francs), les imputations internes (groupe 39: -4,4 millions de francs), les biens, services et marchandises (groupe 31: -2,2 millions de francs), les dédommagements (groupe 35: -0,9 million de francs). Sont en augmentation les parts et contributions sans affectation (groupe 34: +2 millions de francs) et les amortissements (groupe 33: +536.800 francs).

Les revenus augmentent tout particulièrement dans les contributions (amendes du groupe 43: +3,1 millions de francs), les dédommagements de collectivités publiques (groupe 45: +512.700 francs); les imputations internes (groupe 49) diminuent quant à elles de 3,2 millions de francs).

Tableau 1: vue d'ensemble des charges et des revenus

	B2010	B2009	C2008
Charges brutes			
30 Charges de personnel	124'924'000	128'948'800	125'065'491
31 Biens, services et marchandises	32'825'200	35'011'900	33'706'394
33 Amortissements	5'185'200	4'648'400	3'863'199
34 Parts et contributions sans affectation	7'081'600	5'081'900	5'650'686
35 Dédommagements aux collectiv. publiques	5'139'000	6'049'300	5'730'872
36 Subventions accordées	2'081'300	2'391'700	1'938'229
37 Subventions redistribuées	419'500	305'000	170'990
38 Attributions aux financements spéciaux			742'000
39 Imputations internes	1'771'100	6'164'800	3'064'057
Total	179'426'900	188'601'800	179'931'918
Revenus			
41 Patentes et concessions	-30'000	-200'000	-26'736
42 Revenus des biens	-412'500	-215'500	-245'483
43 Contributions	-48'988'200	-45'820'200	-44'580'065
44 Parts à des recettes sans affectation			
45 Dédommagements de collectiv. publiques	-16'608'300	-16'095'600	-14'763'207
47 Subventions à redistribuer	-419'500	-305'000	-170'990
48 Prélèvements sur financements spéciaux	-461'000	-609'000	-879'669
49 Imputations internes	-5'284'100	-8'504'700	-9'110'505
Total	-72'203'600	-71'750'000	-69'776'655
Charges nettes	107'223'300	116'851'800	110'155'264

4.2.1.2. Groupe de dépenses

Charges de personnel et effectifs

Globalement, les charges de personnel du département diminuent de plus de 4 millions de francs par rapport au budget 2009. Comme on le constate sur le tableau 2 ci-dessous, cette diminution est surtout imputable pour 1,7 million de francs au transfert de la CPEN à *Prévoyance.ne* et au SRHE (1,2 million de francs) en raison du projet "jeunes", dont les modalités de poursuite doivent être redéfinies par le DECS.

Pour rappel, le groupe 30 ne correspond toutefois pas à la masse salariale *stricto sensu*. Il intègre les charges sociales et les cotisations à la caisse de pensions. Il inclut également les honoraires versés aux commissions. C'est pourquoi, la "masse salariale" équivaut à la somme des rubriques 301000, "personnel administratif et d'exploitation", et 301200 "traitements des aspirants", qui apparaît à la police cantonale neuchâteloise (PCN). Pour la démonstration, nous avons exclu les magistrats (groupe 300200) sur lesquels le département n'a aucune prise.

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 3 ci-dessous. Par cohérence, les magistrats en ont été également exclus. On observe tout d'abord que l'effectif du DJSF a augmenté de 79,1 EPT entre le budget 2007 et le budget 2010, 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 7,9 millions de francs sur la même période, ceci sans tenir compte du pic de 95,9 millions de francs de 2009. Les effectifs augmentent de 1 EPT, entre les budgets 2009 et 2010, et les salaires diminuent de 2,9 millions de francs.

La comparaison avec les comptes est intéressante mais elle 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, si l'on voulait être rigoureux, devrait être comparé à la planification budgétaire; l'effectif annuel moyen permet en effet de lisser les fluctuations sur l'année et d'établir une meilleure corrélation avec la masse salariale.

Tableau 2: aperçu des charges de personnel (groupe 30)

Entité	B2010	B2009	Différence
Secrétariat général	813'700	811'600	2'100
Office d'organisation	230'300	232'400	-2'100
Politique familiale et égalité	270'400	272'400	-2'000
Service de la justice	2'504'000	2'092'100	411'900
Tribunal cantonal	4'609'200	5'199'900	-590'700
Tribunaux de districts	6'659'700	6'736'900	-77'200
Tribunal fiscal	498'800	490'900	7'900
Autorités de conciliation	651'500	658'100	-6'600
Ministère public	1'411'900	1'381'400	30'500
Juges d'instruction	2'183'200	2'149'600	33'600
Service pénitentiaire	9'509'100	9'311'400	197'700
Service de probation	1'281'600	1'188'200	93'400
Police cantonale	52'492'100	53'009'800	-517'700
Ecole régionale d'aspirant police (ERAP)	101'300	77'000	24'300
Service sécurité civile et militaire	4'833'100	4'810'900	22'200
Service financier	3'422'300	3'048'400	373'900
Service des contributions	14'026'100	14'452'600	-426'500
Service juridique	2'528'200	2'617'100	-88'900
Service des ressources humaines	4'901'500	6'592'300	-1'690'800
Service du traitement de l'information	10'208'400	10'223'200	-14'800
STI - Entité neuchâteloise	10'000	6'000	4'000
Administration de la caisse de pensions		1'738'800	-1'738'800
Gérance des immeubles	1'361'100	1'430'200	-69'100
Service des communes	416'500	417'600	-1'100
Total	124'924'000	128'948'800	-4'024'800

Tableau 3: effectif et masse salariale 2007-2010 du personnel administratif et technique

Année	Budget			Comptes	
	EPT	Variation EPT	en mio. fr	EPT*	en mio. fr
2007	914.6		85.1	877.1	82.5
2008	942.0	27.4	89.6	954.4	87.7
2009	992.7	50.7	95.9		
2010	993.6	1.0	93.0		

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

Pour 2010, les variations d'effectifs par rapport au budget 2009 ont six explications:

- les **créations de nouveaux postes** totalisent 29,9 EPT (2008: 29,9 EPT), principalement au service de la justice (SJUS) (+14,9 EPT: documents d'identité, amendes et naturalisations), au service financier (SFIN) (+8 EPT: optimisation du contentieux, en particulier activation d'anciens actes de défaut de biens) au service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) (+3,3: guichet unique); au service de la sécurité civile et militaire (SSCM) (+1 EPT: taxe d'exemption); au service de probation (SPRO) (+1 EPT inscrit à l'effectif mais qui ne sera pas engagé en 2010); ces créations de postes sont souvent des réaffectations d'EPT liées à des départs et des mandats arrivés à échéances;
- les **remplacements ordinaires, modifications de taux d'activité et autres suppressions de postes** font diminuer l'effectif de 28,3 EPT, (2009: -27,4 EPT);
- les **remplacements que l'on peut qualifier d'anticipés** ne concernent que les aspirants de la police cantonale neuchâteloise: ils sont au nombre de 15 EPT pour 2010 (2009: 14 EPT);
- un **transfert interne à l'ACN** de 0,3 EPT est prévu entre le SIEN et le SRHE en 2010 (2009: 0 EPT);
- les **transferts interinstitutionnels** se traduisent cette année par des départs et non des arrivées d'EPT à l'Etat. Il s'agit ici des 15,9 EPT de la caisse de pensions appelés à rejoindre *Prévoyance.ne*;
- les **nouveaux postes à charge de tiers** totalisent 0,7 EPT (2008: 5,9 EPT) et ne concernent que le SJSF. Il s'agit ici du chargé de projet de la nouvelle organisation judiciaire, rattaché administrativement au SJSF, mais dont le salaire fait l'objet d'un mandat financé par le JUST.

Dédommagements (groupes 35 et 45)

Les groupes 35 et 45 méritent d'être examinés ensemble. En valeur nette, le DJSF est "bénéficiaire" de 11,5 millions de francs (2009: 10 millions de francs).

Pour le groupe 35, les montants les plus importants concernent les placements hors canton du SPNE: un montant de 350.000 francs concernant les placements effectués en détention préventive hors canton a été transféré sur le centre financier des juges d'instruction. Par ailleurs, les frais relatifs aux placements des mesures art. 59, 61, 63, 64 sont pris en charge par le service de l'action sociale selon les dispositions légales cantonales en vigueur.

Dans les recettes, la diminution observée dans le domaine pénitentiaire est imputable à la réduction du nombre de places mises à disposition des autorités des autres cantons en 2010, en raison des travaux de transformation et d'agrandissement au sein des établissements pénitentiaires neuchâtelois.

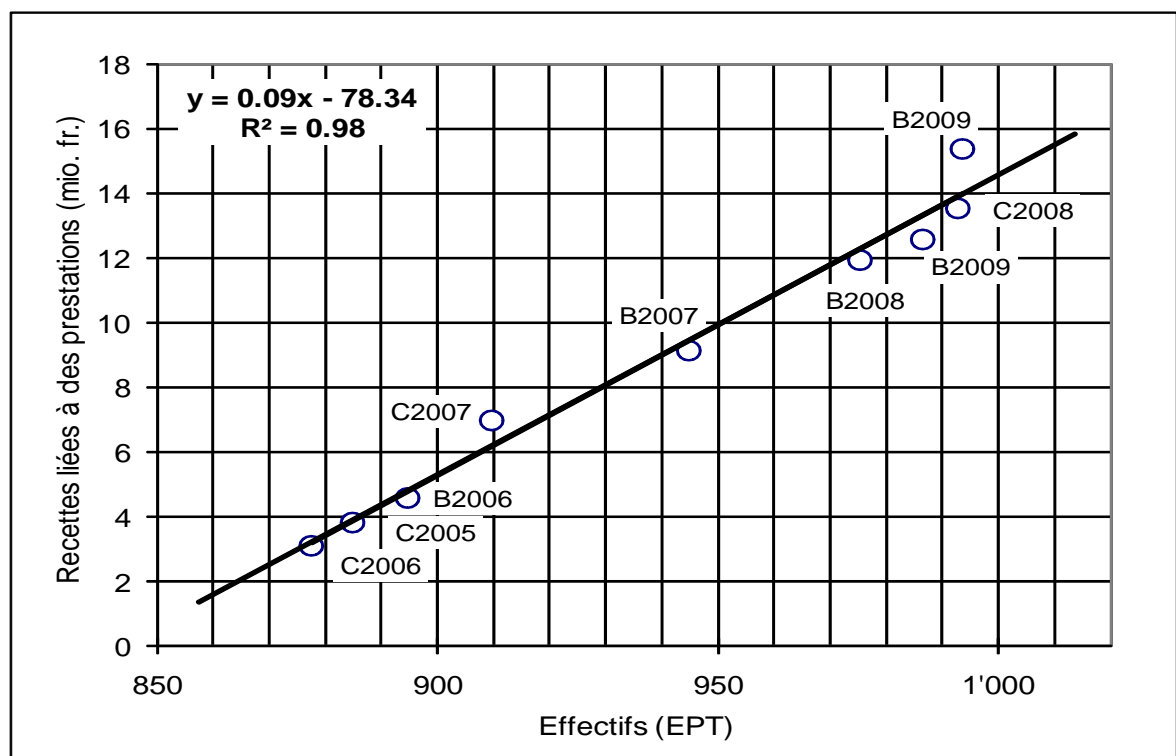
A la PCNE, l'augmentation de recettes est essentiellement liée à l'augmentation du nombre de contrats de prestations signés avec les communes, l'indexation du coût du policier et la participation des communes sur les charges salariales des policiers chargés de l'éducation routière.

Tableau 4: dédommagement aux et de collectivités publiques (groupes 35 et 45)

Entité	Budget 2010	Budget 2009	Différence
Déd. aux collectivités publiques (groupe 35)			
Secrétariat général	109'700	114'900	-5'200
Service de la justice	288'500	748'400	-459'900
Juges d'instructions	350'000		
Autorité de conciliation		20'000	-20'000
Service pénitentiaire	3'190'000	4'022'000	-832'000
Police cantonale	131'800	47'000	84'800
Service sécurité civile et militaire	17'000	17'000	
Service du traitement de l'information	952'000	960'000	-8'000
STI - Entité neuchâteloise	100'000	120'000	-20'000
Total	5'139'000	6'049'300	-910'300
Déd. de collectivités publiques (groupe 45)			
Service de la justice	-906'500	-1'360'100	453'600
Service pénitentiaire	-1'766'600	-2'384'300	617'700
Police cantonale	-9'566'500	-8'211'500	-1'355'000
Ecole régionale d'aspirant police (ERAP)	-582'600	-400'200	-182'400
Service sécurité civile et militaire	-3'491'100	-3'374'500	-116'600
STI - Entité neuchâteloise	-295'000	-365'000	70'000
Total	-16'608'300	-16'095'600	-512'700
Dédommagements nets	-11'469'300	-10'046'300	-1'423'000

Pour terminer cet aperçu, on observe sur la figure ci-dessous une étroite corrélation entre l'évolution des dédommagements nets et celle des effectifs en EPT, avec un coefficient R^2 significatif de 0,98. Ceci démontre que l'évolution des effectifs du DJSF est allée de pair avec la facturation de prestations à des tiers. C'est tout particulièrement le cas pour les prestations effectuées par la PCNE, le SIEN et le SPNE. Cette forte corrélation, qui se vérifie année après année, met en évidence le rôle que jouent ces services comme prestataires de services rémunérés pour d'autres collectivités publiques.

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



Subventions accordées (groupe 36)

Les subventions accordées ont diminué de quelque 310.000 francs (2008: +253.400 francs). Des réductions ont été opérées au SFIN (subvention aux églises) et au SSCM (protection civile) dans le cadre des restrictions budgétaires. A la PCNE, il s'agit d'un transfert comptable dans une rubrique de dédommagement du groupe 35.

Tableau 5: vue d'ensemble des subventions accordées (groupe 36)

	B2010	B2009	Différence
Police cantonale	5'300	69'700	-64'400
Service sécurité civile et militaire	246'000	312'000	-66'000
Service financier	1'380'000	1'560'000	-180'000
Service des ressources humaines	450'000	450'000	0
Total	2'081'300	2'391'700	-310'400

4.2.1.3. Investissements

Compte des investissements

Comme en 2009, la planification 2010 des investissements a été limitée à l'essentiel. Par rapport aux demandes initiales, la planification du département a été réduite de quelques 9 millions de francs.

Tableau 6: planification des investissements 2010

Vue d'ensemble définitive des investissements

	Montants	Bilan au 31.12.08	B2010		B2009	
			Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Crédits accordés						
- Compétence GC	39.696.300	10.869.867	7.163.000	2.072.000	9.627.000	1.000.000
- Compétence CE	6.589.800	30.093.310	530.000		1.968.000	140.000
Crédits à solliciter						
- Compétence GC	64.350.000		6.015.000	500.000	1.450.000	
- Compétence CE	4.577.000		2.395.000		1.002.000	250.000
Totaux	115.213.100	40.963.177	16.103.000	2.572.000	14.047.000	1.390.000

Crédits accordés

Les crédits en cours se chiffrent à 7,1 millions de francs suite à une réduction de 3,5 millions de francs opérée dans les tranches prévues pour 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". La tranche prévue pour les investissements informatiques a elle aussi été abaissée de 200.000 francs.

4.2.1.4. Examen de détail

Office d'organisation

L'effectif de cet office n'est absolument plus adapté à la nécessité de réformer l'Etat. Une véritable équipe de projets (organisation, informatique, ressources humaines) devrait être développée à l'avenir pour accompagner une réforme de l'Etat renforcée et une modernisation accélérée de l'administration cantonale.

Service de la justice

L'attribution de la responsabilité de l'établissement des passeports biométriques au canton dès le 1^{er} mars 2010 a nécessité l'allocation de 6 EPT supplémentaires pour ce service. Le service de la justice craint que cette dotation soit encore insuffisante pour faire face à la demande.

Tribunal cantonal

Des moyens suffisants doivent être alloués, en particulier au niveau du nombre de juges, afin de permettre la réorganisation judiciaire. Une allocation insuffisante pénalisera le citoyen. L'inquiétude est manifeste, en particulier pour la période où les deux procédures pénales cohabiteront et que les locaux adaptés ne seront pas encore disponibles.

Service pénitentiaire

Le regroupement comptable des différentes prisons permet notamment d'éviter le paiement de TVA sur des prestations internes à ce service. La charge financière de ce service est plus importante, en raison des travaux prévus et adoptés par le Grand Conseil, ce qui réduit le taux d'occupation.

La fermeture de la Ronde, insuffisamment occupée, permet de répondre aux besoins en personnel des autres lieux de détention. Elle a également permis de réduire les effectifs. Cette institution pourrait servir à l'accueil de jeunes filles en milieu fermé, prévu dans le cadre du concordat romand sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures. Ce projet est sous la responsabilité du DSAS.

Police cantonale

La participation des clubs sportifs au financement des frais extraordinaires pour la sécurité n'est toujours pas acquise. Malgré l'engagement de forces importantes de police lors de certains matchs, ces clubs ont fait opposition au paiement des frais facturés.

Le nombre de radars fixes est en augmentation dans le canton. Certains commissaires le regrettent. Un groupe de travail avait proposé de limiter l'autonomie des communes dans la pose de ces radars, en définissant des critères. Le Conseil d'Etat a finalement renoncé à poser des exigences.

Ecole régionale d'aspirants de police

Le nombre d'élèves est en augmentation et la volée 2010 devrait être particulièrement importante en nombre. Le coût par agent de la formation est en diminution.

Service sécurité civile et militaire

Une centrale unique d'alarme et d'engagement est nécessaire pour améliorer la qualité de la prestation à la population, éliminer d'inutiles redondances et préparer le canton à l'introduction du 112 comme numéro d'appel unique, suite à l'adoption, par le Conseil fédéral, d'une motion du conseiller national Filippo Leutenegger. Une collaboration est en cours entre le DJSF et le DSAS pour la création de cette centrale.

La réorganisation de la lutte contre le feu est indispensable. Outre la nécessité de réduire le coût de cette prestation dans notre canton, une responsabilité et un commandement unique doit favoriser la qualité et la sécurité des interventions. Un audit effectué lors d'un récent sinistre a révélé des problèmes importants dans la conduite de l'intervention, problèmes qui auraient pu provoquer des conséquences graves.

Un rapport sera soumis au Grand Conseil à ce sujet dans le 1^{er} semestre 2010.

Service des contributions

La conjoncture difficile provoque des effets négatifs sur l'imposition des personnes morales dans de brefs délais. Un écart négatif important est déjà calculé pour l'exercice 2009. Les conséquences risquent d'être encore plus importantes en 2010. L'amplitude de cette baisse est nettement supérieure à la moyenne suisse.

Service juridique

Les prestations de ce service sont offertes aux communes. Une réflexion est en cours quant à une éventuelle facturation de ces prestations.

Service des ressources humaines

La volonté du Conseil d'Etat est d'augmenter le nombre d'apprentis au service de l'Etat. La réduction du montant à disposition dans le budget 2010 (compte 301050) est justifiée par la diminution du nombre de stagiaires.

La sous-commission insiste pour que l'Etat joue un rôle important de formateur d'apprentis, mais qu'il favorise également l'accession à des emplois pour des jeunes en fin de formation.

Une adaptation du système de rémunération est envisagée, afin de mieux prendre en compte les inconvénients de service. L'indemnisation des services de piquet permet de le faire, sans devoir revoir la définition des fonctions.

Les provisions prévues (compte 307202) seront allouées par les divers services concernés en 2010 déjà.

Gérance des immeubles

Prévoyance.ne a donné mandat à ce service pour la gestion de ses immeubles en 2010. Ce mandat sera réévalué au cours de l'année prochaine par le Conseil d'administration et par les Villes de la Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel.

4.2.1.5. Conclusions

La sous-commission constate avec un certain étonnement l'augmentation de l'effectif du personnel rattaché au département, même si chaque création de poste a été justifiée, notamment par des missions supplémentaires ou la signature de contrats de prestations. Plusieurs services ont une fonction transversale à plusieurs départements et certaines prestations, telles que le guichet unique, le service du contentieux doivent être développées et elles ont des répercussions financières sur plusieurs départements. Néanmoins, l'abandon de certaines tâches, non prioritaires, devrait être examiné, afin de permettre la réduction, ou au moins la stabilisation, de l'effectif.

Un commissaire estime que plusieurs recettes sont, par prudence, sous-estimées, et que diverses corrections pourraient être apportées, représentant une amélioration de plusieurs millions de francs, notamment au niveau des impôts sur les gains immobiliers, les droits de mutation, l'impôt sur les successions et l'impôt foncier.

La majorité de la sous-commission est convaincue que les recettes ont été estimées correctement et ne souhaitent pas que les prévisions de recettes établies par les services soient modifiées, aucun élément ne permettant de le justifier.

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 du budget du Département de la santé et des affaires sociales (DSAS) s'est réunie à trois reprises. Une première fois, le 4 août 2009, à l'occasion d'une information sur les éléments du budget connus à ce point du travail budgétaire et une seconde fois, le 1^{er} octobre 2009, pour l'examen de détail du budget définitivement adopté par le Conseil d'Etat. La sous-commission s'est encore réunie pour une séance supplémentaire en présence de M^{me} Gisèle Ory, cheffe du département, le jeudi 8 octobre 2009.

La première séance a eu lieu en présence des commissaires, de la cheffe du département, du secrétaire général et du secrétaire administratif du DSAS.

La seconde séance s'est déroulée en présence des mêmes personnes et y a rencontré le chef du service de l'action sociale (SAS), le chef de l'office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM), le chef du service des mineurs et tutelles (SMT), le chef du service des établissements spécialisés (SES) et le chef du service cantonal de la santé publique (SCSP).

La sous-commission a également tenu à rencontrer la direction du Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP). Malheureusement, pour des raisons d'agenda, cette séance n'a pas pu avoir lieu en septembre et a été repoussée au mois de novembre. La commission plénière sera informée des discussions en temps voulu.

Introduction

Le budget 2010 du DSAS présente un excédent de charges supérieur de 7.388.000 francs par rapport au budget 2009 (+1,6%), et de 26 millions de francs par rapport aux comptes 2008 (+6,2%). Les charges sont plus élevées (+44,2 millions de francs, +8,2%), de même que les revenus (+36,9 millions de francs, +43,3%). Ces augmentations sont essentiellement dues à des facteurs conjoncturels et à des reports de charges.

Dans le domaine de la santé, l'excédent de charges présente une augmentation de 15,1 millions de francs (+6%). Dans le domaine social, l'excédent de charges diminue de 7,7 millions de francs (-4%).

Etablissements pour personnes âgées

Les établissements pour personnes âgées subissent un transfert de charges au travers de la révision de la LAMal sur le financement des soins de longue durée. Pour le DSAS, le coût supplémentaire est estimé à 30,35 millions de francs par année. Cette nouvelle répartition des frais de soins, favorable aux assureurs et aux résidents, devrait générer des économies au niveau des prestations complémentaires (DEC) à hauteur de 16,8 millions de francs. La charge nette supplémentaire pour l'Etat s'élève donc à 13,8 millions de francs par année.

Cette réforme n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} juillet 2010, d'où un montant inscrit au budget de 15.175.000 francs réparti sur les rubriques:

– 2252 Aide hospitalière / maintien à domicile	1.100.000 francs
– 2253 Etablissements médico-sociaux (EMS)	13.800.000 francs
– 3651 Ets spécialisés / Institutions pour adultes	275.000 francs

Le DEC a de son côté inscrit pour 2010 une économie de 8,4 millions de francs pour la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation. Pour le budget 2010, la charge nette supplémentaire s'élève donc à 6,8 millions de francs.

Aide hospitalière

Le montant de la subvention consentie en 2009 à Hôpital neuchâtelois (HNe), dans sa version du budget présentée par le Conseil d'Etat, est maintenu à son niveau de 2009 (194 millions de francs). Cette situation ne devrait pas engendrer de dégradation des prestations fournies par HNe. A noter que la CCT Santé 21, selon les prévisions, sera strictement appliquée par l'institution en octroyant les échelons salariaux automatiques mais en réduisant les salaires de 0,8% selon l'indice des prix à la consommation (IPC).

La subvention consentie au Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) diminue à 95%, malgré l'augmentation inscrite au budget 2010 en comparaison du budget 2009 (+3%). Ceci est dû au fait que lors de l'élaboration du budget 2009, tous les paramètres de l'autonomisation n'avaient pas pu être chiffrés. Cela a donné lieu à un crédit supplémentaire de 3.485.000 francs accepté par le Grand Conseil lors de sa session de juin 2009 (rapport 09.025).

Pour rappel, en 2009, le budget du CNP était divisé de la manière suivante:

	en francs
Préfargier	13.750.000.–
CPSN	2.400.000.–
Perreux	20.403.807.–
SMPea	2.143.192.–
LESPA Préfargier	2.400.000.–
ANAAP	181.000.–
Total	41.277.999.–

Au niveau du maintien à domicile (NOMAD), la subvention est restée stable par rapport à 2009 (17.632.000 francs). La majoration observée est due à la révision LAMal sur les soins de longue durée expliquée plus haut (+1,1 million de francs) et au transfert du Centre d'ergothérapie auparavant subventionné au travers du poste "Autres institutions para-hospitalières".

Les autres entités dans le secteur de la santé voient leur subvention diminuée linéairement de 10%.

Action sociale

Les subventions dans ce secteur (hors aides individuelles) ont également été diminuées linéairement de 10%.

L'aide matérielle affiche une hausse de plus de 19 millions de francs par rapport au budget 2009. Cette estimation est fondée sur l'expérience, montrant que pour chaque point de chômage supplémentaire, les charges d'aide matérielle augmentent d'environ 7 millions de francs.

Il faut ajouter à cela une péjoration d'environ 3,5 millions de francs liée aux allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative. Les sondages effectués auprès des services sociaux et de la caisse de compensation montrent en effet que les économies initialement attendues ne

seront pas réalisées, les bénéficiaires potentiels ayant moins eu recours que prévu à cette nouvelle prestation.

Des places supplémentaires ont été créées dans les programmes d'insertion pour un montant supérieur de 140.000 francs par rapport au budget 2009.

Dès 2010, l'office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM) facturera au service de l'action sociale la différence entre les subsides de la catégorie 1 et le coût effectif de la prime des assurés émergeant à l'aide sociale. Jusqu'à aujourd'hui, l'entier des coûts était pris en charge par l'OCAM, mais l'entrée en vigueur de la RPT a changé la donne. Au sens strict, le paiement des primes d'assurance-maladie ne peut être considéré comme une prestation d'aide sociale. Toutefois, il apparaît plus cohérent que la différence entre le subside de la catégorie 1 et le montant de la prime incombe à l'aide sociale. Dès le 1^{er} janvier 2010, les assurés de la catégorie "aide sociale" recevront le même subside que la catégorie 1 "ordinaire". La différence entre ces deux statuts sera supprimée étant donné que ces deux catégories appartiennent à la définition fédérale d'assuré de condition modeste. Ce changement entraîne une dépense nouvelle de 9,4 millions de francs pour le budget du service de l'action sociale et une recette de même montant pour celui du secteur assurances-maladie. Ce changement se traduit par un report de charges de 5.640.000 francs sur les communes, report qui constitue une économie du même montant pour le canton. Le tableau ci-dessous indique les ressources financières allouées par catégorie à l'abaissement des primes d'assurance-maladie de 2006 à 2009.

Année	2006		2007		2008		2009 (extrapolé) ¹	
	en mio	en %	en mio	en %	en mio	en %	en mio	en %
Coût								
Catégories ² "ordinaires" (1,2,3,4,5,OSL,JAF)	11.4	17	19.1	25	21.3	27	21.9	27
Catégorie "aide sociale"	19.6	29	20.2	26	19.5	25	21.1	26
Catégorie "PC AVS-AI"	36.9	54	37.8	49	37.9	48	39.1	47
Total³	67.9	100	77.1	100	78.7	100	82.1	100

Le secteur des bourses subit une réduction de plus de 10% par rapport au budget 2009. Cette réduction n'est pas linéaire mais a été évaluée en fonction des paramètres actuellement connus par le service.

Au niveau de l'assurance-maladie, le budget tient compte d'une augmentation des primes estimée à 3% en 2010 (+3,6% selon les chiffres publiés début octobre par la Confédération). A cela s'est ajouté un demi-million de francs, de manière à ce que le canton puisse bénéficier de l'entier des 4,5 millions de francs de la part potentielle du canton au supplément fédéral de 200 millions de francs pour l'allégement des primes actuellement en discussion aux Chambres fédérales, sous réserve bien sûr de l'acceptation du projet par celles-ci.

Dans le cadre de l'accueil extra-familial, la subvention fédérale liée au système des bons de garde ne sera pas perçue au vu du report du projet pilote LAE qui fait suite aux critiques émises à son encontre lors de la procédure de consultation. Une étude est en cours pour répondre aux problèmes soulevés.

Pour ce qui est des subventions versées aux établissements spécialisés, une réduction linéaire de 10% a été budgétisée. Les rubriques liées aux placements hors canton ont par contre fortement augmenté. Cela est dû, pour les mineurs, à l'augmentation des placements pénaux et, pour les adultes, aux nouvelles dispositions liées à l'entrée en vigueur de la RPT.

¹ Estimation provisoire en attente du contrôle des décomptes définitifs 2008 des assureurs

² 2005: catégories 1,2,3,4,5 / 2006: catégories 1,2,3, jeunes en formation / 2007: catégories 1,2,3, OSL/JAF (enfants et jeunes en formation des «moyens revenus» / 2008: catégories 1,2,3,4, OSL/JAF (enfants et jeunes en formation des «moyens revenus»)

³ Ce coût ne doit pas être comparé au montant apparaissant dans la rubrique 366310 des comptes de l'Etat. En effet, cette rubrique comprend également le coût du contentieux, des soldes d'exercices antérieurs, des récupérations de subsides et des écritures transitoires.

4.3.1.2. Groupes de dépenses

Charges de personnel (30)

La dotation du DSAS est en baisse de 0,1 EPT.

Au service de l'action sociale (SAS), un poste de chef de projet à 100% a été créé dans le cadre de la mise en place des guichets régionaux. Ce poste est financé par le Fonds de réforme des structures de l'Etat. Un poste de comptable a par ailleurs été réduit de 10%.

A l'office de l'assurance-maladie, un poste à 100% n'a pas été renouvelé suite à la fusion avec le service de l'action sociale. Le titulaire a repris un poste laissé vacant par un départ en retraite.

Globalement, l'augmentation des charges de personnel est de 394.000 francs pour le DSAS (+2,7%), dont 106.000 francs à la santé publique, 141.000 francs à l'action sociale (dont 122.500 francs à charge du fonds de réforme des structures de l'Etat), 101.000 francs au service des mineurs et tutelles et 132.000 francs aux service des établissements spécialisés. La fusion avec le SAS a entraîné une diminution de 78.000 francs.

Biens, services et marchandises (31)

Un dépassement de 387.000 francs par rapport au budget 2009 est inscrit en 2010. L'essentiel de ce montant provient de l'achat pour 300.000 francs de vaccins HPV qui seront remboursés à terme par les assurances-maladie. 34.000 francs supplémentaires ont également été consentis dans le cadre des mesures de prophylaxie, notamment en lien avec le programme de prévention "santé mentale".

Subventions accordées (36)

Les subventions représentent environ 95% des charges brutes du département et plus de 45% des charges totales de l'Etat. Ces dernières années, les mesures d'économies ont porté principalement sur les charges de personnel et les biens, services et marchandises. Pour le budget 2010, l'accent a été mis sur les subventions. Ces mesures touchent donc très fortement le DSAS.

Les subventions de nombreux partenaires de l'Etat diminuent en 2010 de 5 à 10%. La subvention pour la Ligue neuchâteloise contre le rhumatisme a été supprimée.

Malgré ces mesures, les charges sont en hausse de 33,8 millions de francs en 2010 par rapport à 2009. Cette hausse est principalement liée à deux facteurs, d'une part, à la mauvaise conjoncture et d'autre part, aux reports de charges de la Confédération (révision de la Loi sur le financement des soins de longue durée). Les augmentations sont réparties de la manière suivante:

Aide hospitalière	+2,3 mios	Hôp. somatiques (0)	Subvention des hôpitaux maintenue au niveau 2009.
		Hôp. psychiatriques (1.2)	Réduction de 5% sur la base du budget 2009 additionné des 3,5 millions de francs pour les prestations fournies par l'Etat qui n'avaient pas pu être prises en considération lors de l'élaboration du budget 2009 pour le CNP.
		Aide + soins à domicile (1.2)	1,1 million de francs au titre de la révision LAMal, et intégration de la subvention dévolue au Centre d'ergothérapie (auparavant poste 364225).
LESPA	+13 mios	Etabl. médico-sociaux (EMS)	Révision de la LAMal sur six mois et mesures d'économies.
Action sociale	+19,1 mios	Aide matérielle	Evaluation en lien avec la situation conjoncturelle.
Assurance-maladie	+4,1 mios	Loi assurance-maladie et contentieux	Budget basé sur une augmentation de 3% des primes.
Etablissements spécialisés	-4,1 mios	Subventions aux institutions	Hausses constatées pour les placements hors canton largement compensées par une réduction linéaire de 10% des subventions versées aux institutions.

Imputations internes (39)

Facturation du SCAM au SAS de la différence entre le subside de la catégorie 1 et la prime réelle des assurés émergeant à l'aide matérielle pour 9,5 millions de francs.

Revenus des biens (42)

1,9 million de francs provient de la rubrique assurance-maladie 424320 "recouvrement subsides, contentieux et avances". Ces recettes étaient auparavant comptabilisées dans le compte de charge 366310 "Loi assurance-maladie obligatoire" qui était utilisé à l'image d'un compte courant.

Contributions (43)

Remboursement de 500.000 francs pour les vaccins HPV par les assureurs-maladie (voir également compte 313240).

Subventions acquises (46)

La part communale de participation à l'aide sociale augmente de 17,2 millions de francs. Les subventions fédérales sont également en hausse de 7,9 millions de francs dont 4,5 millions de francs sur la part cantonale sur le supplément fédéral de 200 millions de francs destiné à l'allègement des primes. 394.000 francs de subvention fédérale liée au projet sur l'accueil de la petite enfance ne seront pas encaissés suite au report du projet.

Imputations internes (49)

Le paiement du SAS au SCAM cité ci-dessus est repris ici, de même que le prélèvement au Fonds de réforme des structures de l'Etat des charges salariales du chef du projet ACCORD et des frais de formation du personnel des guichets sociaux régionaux.

4.3.1.3. Investissements

Le DSAS n'a qu'un seul poste dans les investissements. 210.000 francs seront accordés en 2010 dans le cadre des crédits en cours de réalisation. Ce crédit correspond au solde de la subvention aux frais de construction pour le home pour personnes âgées "Les Arbres".

Le département a renoncé à un investissement pour un camion sanitaire pour un montant de 285.000 francs, alors que ce dernier est repoussé de longue date.

4.3.1.4. Fonds

Le seul fonds géré par le DSAS est le Fonds d'encouragement aux études doté de 70.500 francs. Ce montant ne change pas au budget 2010.

4.3.1.5. Examen de détail

Etablissements pour personnes âgées

Le poste 364235 a été renommé "établissements médico-sociaux (EMS)" (anciennement "déficit des homes LESPAS").

L'augmentation de ce poste est due à la nouvelle loi fédérale sur le financement des soins de longue durée. Auparavant, les assureurs prenaient à leur charge une partie des coûts des soins, le solde étant intégré dans le prix de pension. Sous la nouvelle législation, la part des assureurs est fixée au niveau national par le Conseil fédéral, une partie du coût peut être reportée sur le résident (ce dernier pouvant être aidé au travers des prestations complémentaires), et le solde doit être couvert par le canton. Le financement des coûts des soins étant assuré selon cette nouvelle répartition, les prix de pension vont donc diminuer. Cette réforme permet aux assureurs d'économiser environ 3,9 millions de francs par année dans le canton de Neuchâtel. L'entrée en vigueur de cette loi au 1^{er} juillet 2010 est vivement combattue par les cantons – par la Conférence des directeurs cantonaux de la santé et dernièrement celle des finances. Ces derniers espèrent encore –mais c'est peu vraisemblable– que son entrée en vigueur soit repoussée au 1^{er} janvier 2011. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat entend refondre entièrement le système de financement des EMS. Le projet de loi (LfinEMS) n'est actuellement pas terminé, et sort de la procédure de consultation. Le rapport et la loi seront présentés au Grand Conseil début février 2010, mais ne pourront sans doute pas être mis en œuvre pour le 1^{er} juillet 2010.

Service de l'action sociale

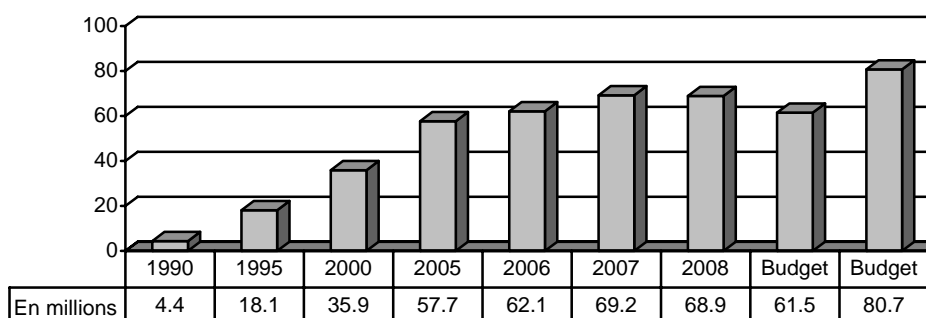
Le taux de personnes à l'aide sociale dans le canton est d'environ 6%, 10.000 personnes ou 6000 unités (par exemple les familles). Seul le canton de Bâle-Ville a un taux plus élevé en Suisse.

La dégradation de la situation économique pose des problèmes conséquents au canton. Le nombre de dossiers ouverts a fortement augmenté en février et mars 2009 (+25% par rapport à 2008), mais a diminué durant les mois d'avril et de mai (-15%). Une petite baisse semble avoir eu lieu au mois de juin, mais les indications ne sont actuellement pas encore précises. Globalement, en 2009, les dépenses d'aide matérielle sont en hausse d'environ 10%. Normalement, le décalage entre l'augmentation du chômage et l'augmentation des demandes d'aide sociale est de 12 à 18 mois. En 2009, les demandes ont afflué plus rapidement et l'augmentation a été presque immédiate. Les causes sont doubles: d'une part, les indemnités de chômage qui ne suffisent pas pour une partie des chômeurs et d'autre part, les compléments de gains pour des personnes qui travaillent. Au niveau du chômage, la couverture à hauteur de 70 à 80% du salaire précédent est une cause, mais l'action sociale se charge également de couvrir les avances sur les indemnités lorsque les offices de chômage sont submergés. Ces sommes sont toutefois récupérées.

On observe des différences entre les districts. Les plus touchés sont ceux du Val-de-Travers, du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Dans le bas du canton, le nombre de demandes n'a jusqu'à présent pas explosé. Le recul nécessaire manque pourtant pour dresser aujourd'hui un portrait précis de la situation.

Par contre, les demandes AI sont en baisse, de même que les cas de divorce et d'abandon. Les ouvertures de dossiers sont donc principalement dues au chômage et aux défauts de gains. Les demandes dans le cadre de l'asile (NEM, déboutés, permis F) sont en hausse. En 2008, la Confédération avait octroyé des aides pour compenser ces effets, aides qui n'ont pas été reconduites en 2009.

L'évolution dans le temps des charges de l'aide matérielle est la suivante:



Questions et remarques de la sous-commission:

Que faire en amont pour éviter le recours à l'aide sociale?

Un exercice de *benchmarking* a été conduit par l'IDHEAP et sera communiqué intégralement à la sous-commission. Cette étude a notamment comparé le canton de Neuchâtel aux cantons de Fribourg et du Tessin. Dans ce dernier, on constate par exemple que des allocations sont attribuées aux familles pour chaque enfant. Le taux de personnes à l'aide sociale y atteint 2,4%, sans cette mesure, il passerait à environ 4,8%. Ceci montre donc que les mesures en amont permettent de diminuer le recours à l'aide matérielle. Dans le canton de Neuchâtel, les bourses de formation sont parmi les plus basses de Suisse et sont donc complétées par l'aide matérielle si besoin est. Genève connaît un régime de revenu minimum d'insertion, une opération finalement cosmétique mais qui pourrait expliquer les différences observées entre les cantons. Des prestations complémentaires pour les familles, telles que les connaissent aujourd'hui le canton de Genève ou de Vaud, mais plus largement 12 ou 13 autres cantons, seront étudiées par le service de l'action sociale.

Il est également rappelé que prendre des mesures en amont demande des moyens.

Quelle est la typologie des personnes à l'aide sociale?

Les chiffres sont basés sur une étude conduite en 2007 par l'Office fédéral de la statistique (document disponible au chapitre 4.3.1.7 de ce rapport). Les données sont difficiles à récolter et leur qualité diminue sensiblement en période de fortes demandes. Etant donné le nombre important de non-réponses dans les sondages, ces chiffres doivent être pris comme des

tendances. Un tiers environ des familles monoparentales touchent des aides matérielles. 34% des personnes à l'aide sociale sont actives dans le canton, elles touchent donc un revenu insuffisant qui nécessite un complément. Dans le canton de Neuchâtel, autant les revenus réels que les revenus disponibles sont parmi les plus bas du pays. Selon une estimation de l'office cantonal du chômage, environ 10% des personnes à l'aide sociale remplissent les critères des *working poor* de l'OFS. L'aide sociale est donc dans le canton un véritable problème structurel et pas uniquement d'ordre conjoncturel.

Quelles sont les charges qui ne sont pas au cœur de la mission de l'aide sociale?

Lorsque, selon le Code de procédure pénale, une peine est suspendue au profit d'une mesure d'internement, les frais sont à la charge de l'aide sociale. Le service de l'action sociale ne peut rien changer à cela et cette situation n'existe pas dans les autres cantons. Ceci représente entre 400.000 francs et 2 millions de francs suivant les années, le plus souvent dans le haut de la fourchette. Ces frais pourraient à terme disparaître avec la refonte au niveau fédéral du Code de procédure pénale. A l'heure actuelle, le contenu et la date d'entrée en vigueur du nouveau Code sont prévus pour le 1^{er} janvier 2011, selon le site Internet de la Confédération (admin.ch).

Combien de personnes sont à l'aide sociale de manière permanente?

C'est un phénomène nouveau. En théorie, l'aide sociale ne devrait être allouée que de manière temporaire et subsidiaire. Le taux incompressible de personnes à l'aide sociale augmente chaque année. Une des principales causes provient d'un transfert lié aux réformes dans les assurances sociales (AVS, AI, AC) au niveau fédéral. Ces réformes entraînent souvent une diminution des prestations et le transfert des personnes touchées à l'aide sociale.

Des programmes de réinsertion existent depuis 1997 dans le canton. Ces programmes regroupent l'asile, la formation professionnelle et l'action sociale au sein d'une structure de collaboration interinstitutionnelle (CII). Ils existent sous cette forme depuis huit ans. Dans ce cadre, environ 200 places de travail à mi-temps sont disponibles chaque année. Ces mesures sont regroupées sous la rubrique budgétaire 365337. Ces programmes sont généralement étagés en trois phases: la réinsertion sociale, les programmes socioprofessionnels et finalement l'insertion professionnelle. Un des problèmes provient de l'impossibilité pour le personnel des services sociaux de déceler les problèmes d'insertion suffisamment tôt. Les offices régionaux sont mal dotés (dotation parmi les plus basses en Suisse). A Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds, des personnes spécialisées dans le domaine de l'insertion ont été engagées. Un commissaire demande quelle est la situation dans les autres cantons. Il lui est répondu qu'il est difficile de trouver des données fiables pouvant servir à des comparaisons. Des analyses ont été effectuées ailleurs et les conclusions sont semblables à celles faites dans le canton de Neuchâtel. Actuellement, on atteint les limites de la collaboration interinstitutionnelle et il serait peut-être temps de songer à mettre en place un pôle institutionnel spécialisé dans le domaine. Ceci pourrait permettre de recentrer les programmes.

Selon le tableau de la page 40 du document de présentation du budget (des coûts de prestation plus élevés que la moyenne suisse), la prévoyance sociale serait 34% plus chère dans le canton de Neuchâtel en comparaison de la moyenne suisse. La commission se demande quelle est la fiabilité de cette comparaison. Le premier problème provient des difficultés d'effectuer des comparaisons fiables. Les cantons ne mettent en effet pas toujours la même chose dans les mêmes rubriques. Il faut encore noter qu'en comparaison suisse, les prestations sont plus basses mais le nombre de bénéficiaires plus élevé.

Un commissaire s'inquiète de la baisse linéaire des subventions aux institutions partenaires. Il indique également que le mécanisme des baisses linéaires est mauvais car il ne tient pas compte des différences entre les institutions, par exemple le poids de la subvention de l'Etat dans le budget global des institutions, et qu'il évite au canton de faire des choix. Il lui est répondu qu'effectivement, ces diminutions ne seront pas appréciées par les associations qui ont déjà dû prendre des mesures il y a quatre ans. Certaines ont épuisé leur fortune. Ces diminutions linéaires conduisent inmanquablement à des diminutions de prestations.

La mise en place des guichets régionaux continue, à l'image de la création de celui du littoral ouest ces jours, sous l'impulsion du canton mais conduite par les communes. Il ne reste que Corcelles et Peseux. Un commissaire demande si les économies induites sont chiffrables. Elles seront faibles de par la professionnalisation de l'aide sociale et l'amélioration des prestations. Des synergies sont possibles au niveau du travail, mais pas forcément au niveau financier.

Office des bourses

Au niveau de l'office des bourses, une des grandes modifications pour le budget 2010 est le regroupement de toutes les anciennes rubriques budgétaires au sein de deux rubriques: "bourses formations post-obligatoires et continues" et "bourses formations tertiaires (ES, HES, HEU)". Un commissaire s'inquiète de la diminution de 10% des bourses en 2010, et ceci malgré le nombre record d'étudiants annoncé dans les universités et les HES lors de la rentrée en septembre. Il lui est répondu que selon les estimations du DECS, le nombre d'étudiants devrait être stable, voire diminuer en 2010 (scénario basé sur une hypothèse de stabilité démographique).

En période de crise, les bourses devraient augmenter plutôt que diminuer. Elles doivent en effet être considérées comme des dépenses d'intensité liées à la conjoncture. Un commissaire demande si des chiffres peuvent déjà être articulés pour 2009. Les projections semblent inférieures aux chiffres du budget, mais l'évaluation est compliquée car la rentrée vient d'avoir lieu.

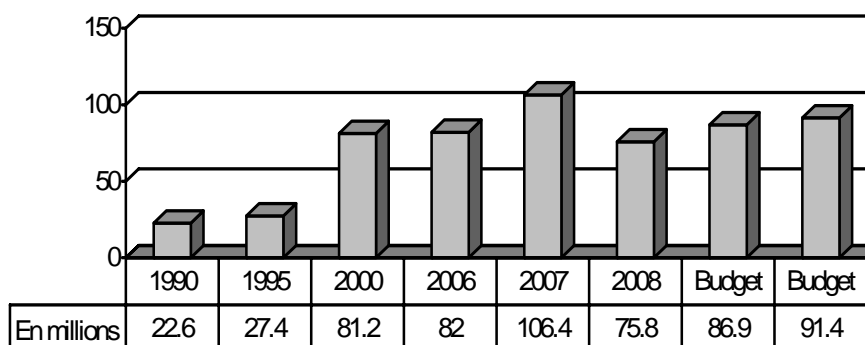
Un commissaire rappelle que la volonté exprimée par le Grand Conseil de voir les bourses augmenter n'a pas été respectée par le Conseil d'Etat et que, comme indiqué plus haut au niveau de l'aide sociale, on touche une fois de plus à une aide qui se situe en amont de l'aide matérielle.

A l'unanimité, la commission ne peut accepter la diminution des postes des bourses de formation et proposera un amendement à la commission plénière.

Office cantonal de l'assurance maladie

L'augmentation des primes pour le canton de Neuchâtel sera de 3,6% pour les adultes, 9% pour les jeunes adultes et 6% pour les enfants. Cette augmentation est difficilement compréhensible car les coûts devraient, selon l'aveu même des caisses, diminuer d'environ 1,3% en 2010 et que leurs réserves sont trop grandes. Il semble donc que les primes soient partiellement fixées de manière arbitraire. Qui plus est, les chiffres de l'OFS montrent qu'un enfant coûte en moyenne moins dans le canton qu'ailleurs en Suisse et pourtant, les primes augmenteront de 6%. Il n'existe d'ailleurs aucun moyen de recours, sinon au niveau privé, mais cette démarche est extrêmement longue et compliquée. Si l'augmentation en pourcents reste modérée dans le canton, il ne faut pas oublier qu'en francs, cette hausse est élevée vu les primes pratiquées.

Ceci péjore le budget du canton principalement au travers de l'augmentation des subsides LAMal. L'évolution dans le temps des montants consacrés aux subsides est la suivante⁴:



Un commissaire demande ce qu'il adviendra des subsides si les chambres fédérales n'acceptent pas les 200 millions de francs pour l'allègement des primes. Il lui est répondu que dans ce cas, les chiffres seront ceux de 2009. Ceci implique que le canton devra donc réduire les subsides pour compenser l'augmentation des primes et répondre aux contraintes des mécanismes de frein. Dans ce cas de figure et contrairement aux propos tenus par le Conseil d'Etat, le canton touchera donc aux aides individuelles, puisqu'il ne compensera pas l'augmentation 2010 des primes si la Confédération ne verse pas l'augmentation de subvention.

⁴ Jusqu'en 2007, les montants indiqués comprenaient également la part destinée à couvrir le contentieux. Dès 2008, le contentieux apparaît dans une rubrique spécifique (366312) à hauteur de 8,2 millions de francs. Pour l'exercice 2010, le montant budgété s'élève à 12,5 millions de francs. A noter qu'en 2007 un crédit supplémentaire de 14,5 millions de francs avait été accordé pour le rattrapage du contentieux (décision du Grand Conseil, rapport 07.040).

Service des mineurs et tutelles (SMT)

Le SMT est un grand service employant plus de 80 personnes. Sa masse salariale a donc une grande importance.

Des réformes législatives sont actuellement en cours dans ce secteur, mais le dossier a tendance à s'éterniser. C'est un domaine aux enjeux sensibles et aux implications économiques importantes. De plus, certains aspects, comme l'accueil extrafamilial ou des personnes âgées, sont fortement encadrés par la législation fédérale, ne laissant qu'une faible marge de manœuvre au canton.

Le système des bons de garde, abandonné avec le retrait de la LAE, ne bénéficiera plus des aides fédérales, à moins que le nouveau projet soit considéré comme "novateur" par la Confédération.

Un commissaire demande où en est le traitement de l'initiative "*Un enfant. Une place*". Le Conseil d'Etat la refuse, mais quelle est la politique du canton en matière de crèches? En 2010, le nombre de places augmentera de 83 unités, ce qui correspond à une augmentation de 3% au niveau financier. Est-ce une vision ou une question de *timing* vu que l'initiative arrive bientôt hors délai? Il est rappelé que l'initiative coûterait au canton entre 300 et 400 millions de francs et que le Conseil d'Etat a tenté de proposer un contre-projet (système des bons de garde), mais la consultation a enterré le projet. La loi sur les structures d'accueil est actuellement en révision auprès du DSAS. La première version devrait être finalisée fin 2009 pour ensuite être présentée au Grand Conseil dans le courant 2010 et être mis en vigueur au début 2011. Le DSAS cherche actuellement une solution plus simple que celle des bons de garde, et qui demande l'implication de l'économie à hauteur de 10 millions de francs chaque année, comme l'a proposé la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie. L'objectif est de faire au plus simple.

Au poste 318900, un commissaire demande pourquoi une telle augmentation. Il lui est répondu que ceci est dû au contentieux entre la Ville de Neuchâtel et le canton sur la question des vignettes de stationnement (11 au SMT) dont le prix passerait de 250 à 1500 francs. La ville a déposé un recours au Tribunal fédéral sur le sujet.

Un commissaire demande quels seront les coûts de la Caisse de pension unique pour le service et pour l'ensemble du département. Pour l'ensemble du département, les projections sont complexes. Le CNP ne passera pas par exemple à Prévoyance.ne en 2010. A NOMAD, les coûts supplémentaires sont estimés à 300.000 francs. Pour HNe, le passage à la caisse unique ne pose pas véritablement de problèmes. Les coûts supplémentaires sont en effet jugés anecdotiques au vu des autres problèmes financiers des hôpitaux. Les chiffres du Conseil d'Etat prédisent une augmentation d'environ 0,4% sur l'ensemble de la masse salariale du canton.

Service des institutions spécialisées

La préparation du budget 2010 de ce service a été compliquée. La question de la diminution linéaire des subventions de 10% a en effet des conséquences difficilement prévisibles. Pour les quarante institutions liées à ce service, les contraintes imposées ne seront pas facilement atteignables, en particulier parce que les demandes d'économies sont faites sans indication sur les pistes d'économies qui permettront d'atteindre les objectifs demandés. Il faudra donc donner rapidement des directives pour atteindre les objectifs fixés et au minimum définir les prestations qui devront être maintenues (en particulier vis-à-vis du droit fédéral). Un commissaire demande si ces coupes entraîneront la fermeture d'établissements. Il lui est répondu que c'est impossible à dire à l'heure actuelle. Le paysage institutionnel neuchâtelois sera restructuré dès 2010. L'objectif général est de développer la prise en charge ambulatoire et de diminuer le résidentiel. La restructuration du service prendra du temps. Les réformes seront planifiées temporellement sur trois axes: AI (le plus urgent), les addictions et finalement les mineurs. Le département manque également de personnel pour mettre en place ces restructurations, et ceci malgré l'augmentation de 1,5 EPT consentie (le DSAS ne compte que quatre chefs de service pour une enveloppe budgétaire proche des 500 millions de francs). De plus, le domaine des institutions est extrêmement complexe.

Comme pour le SMT, la justice continue de placer des personnes en institution (addiction) et devrait réduire ce nombre autant à l'intérieur qu'en dehors du canton. Les juges placent sur ordonnance et ces décisions sont en règle générale sans appel. Aujourd'hui, les placements extracantonaux sont bloqués depuis le mois d'août et les juges manifestent leur mécontentement. Ce problème doit être traité par le Grand Conseil. Il faudrait également donner aux assistants sociaux une formation continue pour amorcer la réflexion concernant les critères de placements et le recours à l'ambulatoire. Le plus grand problème est lié au fait que les subventions à la plupart

des institutions sont allouées sous forme de couverture de déficit. Si elles ne veulent pas rester dans les limites définies par le budget, et pour autant que les dépenses supplémentaires soient liées à la subvention, l'Etat devrait de toute manière payer la facture finale. Un commissaire demande si et quand il sera possible de passer à un système basé sur un contrat de prestation (où le risque n'est plus assumé par l'Etat mais par l'institution?). Il lui est répondu que pour cela il faudra changer la loi sur le subventionnement. Ceci pourrait se mettre en place dès 2011 pour le domaine AI lié à la RPT, 2012 pour l'addiction et 2013 pour les mineurs.

Les possibilités de contrôler ces institutions sont relativement restreintes pour l'Etat, comme l'a montré l'affaire des Perce-Neige. En effet, les contrôles au niveau de la gestion et des finances de la part du canton n'ont pas réussi à mettre en lumière la fraude qui a finalement été découverte par hasard. Le service manque de moyens pour exercer un contrôle plus strict sur ces institutions (3 personnes pour une enveloppe d'environ 100 millions de francs). Il faudrait mettre à disposition des ressources humaines et financières pour améliorer le contrôle. Un commissaire demande qui paiera la facture pour la fraude aux Perce-Neige (1,6 million de francs). Il lui est répondu que les Perce-Neige devront vendre une partie de leur patrimoine pour rembourser cette somme, y compris les intérêts. Cette situation aurait pu se produire dans d'autres institutions, les fiduciaires font en règle générale des contrôles par sondage qui souvent ne permettent pas de mettre le doigt sur ce type d'agissements. Les conseils de Fondation doivent aussi être plus impliqués. Il y a également nombre de problèmes dans les rapports entre l'Etat et ces institutions et un manque de clarté. Un commissaire déplore qu'il n'y ait pas plus de contrôle interne au niveau financier et comptable de la part des directions et des conseils de Fondation.

Un commissaire demande où en est le processus de fusion entre le SES et le SCSP. Il lui est répondu que ces deux services n'ont presque rien en commun et que la fusion est abandonnée. Les cultures de travail sont très différentes. Le SES a été fortement mis à contribution dans le cadre des suppressions de postes liées aux précédents exercices budgétaires. Avec la nécessité de restructuration imposée aujourd'hui, il est inconcevable de se séparer encore d'un chef de service. Un commissaire déplore qu'une étude plus approfondie n'ait pas été effectuée pour cette fusion. Un autre demande ce qui a changé alors que jusqu'ici la fusion a été présentée comme la meilleure solution. Il lui est répondu que cette fusion n'a pas de logique, sinon intellectuelle. Un partenariat plus naturel pourrait être envisagé avec le SMT et en partie le SAS.

Un commissaire demande s'il n'est pas possible d'améliorer le niveau intercantonal, en particulier lorsqu'on voit qu'une partie non négligeable des coûts sont générés par des placements hors canton. Il lui est répondu que depuis la mise en place de la RPT, les choses s'améliorent et que la CSOL est un instrument utile.

Un commissaire regrette une fois de plus le fonctionnement jugé aberrant des coupes linéaires qui n'a pas de sens politique et fait ressortir un manque total de vision.

Service de la santé publique et aides hospitalières

Un commissaire trouve les frais de déplacement relativement élevés au niveau du service de la santé publique et d'autres services et demande un contrôle accru.

HNe appliquera la CCT Santé 21. Les salaires seront réduits de 0,8% selon l'IPC mais les échelons automatiques seront attribués. Cela contient l'augmentation de la masse salariale des hôpitaux à 0,4%. La situation n'est donc pas déraisonnable et l'enveloppe de 194 millions de francs de subventions (inchangée par rapport à 2009) devrait pouvoir être respectée. Un commissaire est satisfait que l'on n'ait pas touché à la subvention à HNe qui a déjà été lourdement été mis à contribution ces dernières années. Il est rappelé que toutes les demandes d'économies faites par le Conseil d'Etat ont été mises en œuvre par HNe et que, s'il devait y en avoir d'autres, elles devraient être commandées par le Conseil d'Etat, respectivement par le Grand Conseil au vu des dernières modifications de la LEHM acceptées par ce dernier. Le tableau suivant récapitule l'évolution des charges totales d'HNe.

	Comptes 2005	Comptes 2006	Comptes 2007	Comptes 2008	Budget 2009	Budget 2010 ⁵
Charges nettes totales en mios	307.4	305.5	310.7	315.9	320.5	324.1
<i>Evolution en % entre 2005 et 2010</i>						+ 5.4%
Subvention de l'Etat en mios ⁶	183.2	182	189.5	191.7**	194	194
<i>Evolution en % entre 2005 et 2010</i>						+ 5.9%

⁵ Selon une version encore provisoire du budget d'HNe.

⁶ Ces montants ne se trouvent 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.

Le DSAS estime que les charges totales d'HNe sont ainsi maîtrisées. Un commissaire n'est pas du tout satisfait de cette lecture des chiffres. Cela lui paraît faux car dans le plan d'actions d'HNe 2006-2009 de l'évolution des charges d'exploitation et besoin de subvention, il constate les éléments suivants: dans la variante minimum le montant à couvrir par l'Etat en 2009 est de 192,4 millions de francs, dans la variante intermédiaire de 178,5 millions de francs et dans la variante maximum de 164,9 millions de francs C'est donc la dernière variante qui doit correspondre à la restructuration en cours. Toujours selon ce commissaire, si nous suivons les objectifs d'HNe nous devrions leur accorder pour 2010 une subvention non pas de 194 millions de francs mais de 164,9 millions de francs qui correspond à une économie de 29,1 millions de francs. L'évolution des charges totales d'HNe n'est pour l'instant absolument pas maîtrisée!

Un commissaire demande si les conventions signées avec les assureurs-maladie correspondent au tiers garant (paiement à l'assuré) ou au tiers payant (paiement directement aux prestataires des soins, par exemple HNe). Il lui est répondu que jusqu'en 2009 les conventions sont au tiers garant et à partir de 2010 au tiers payant. La Providence réclame à l'Etat environ 2,9 millions de francs. L'affaire est actuellement traitée par le tribunal. Un commissaire se demande s'il y a également une action en justice opposant HNe à la Providence. Il lui est répondu que ce n'est pas le cas pour l'instant.

Certaines provisions avaient été dissoutes lors de l'autonomisation d'HNe. Le Conseil d'Etat avait alors indiqué qu'elles seraient reconstituées par HNe, un commissaire demande ce qu'il en est. Lors de la préparation du budget 2009, le Conseil d'Etat avait promis de donner des moyens pour les reconstituer. Il semble que cette promesse n'ait pas été respectée. Ces réserves seront reconstituées par HNe en fonction des résultats réels.

Pour NOMAD, la loi prévoit le financement par cette institution de l'ergothérapie. Une inconnue reste: les services à domicile privés qui, dans le canton, restent un marché à prendre. Selon la nouvelle LAMal, ces nouvelles structures devraient être partiellement financées par le canton. Une nouvelle loi (LFinEMS) sera présentée au Grand Conseil dans le courant de l'année 2010. Un concept de maintien à domicile devait ressortir de l'étude de la HEG Valais à ce propos, qu'en est-il? Le concept est enfin arrivé, il sera présenté à la commission de maintien à domicile et fera l'objet d'un rapport au Grand Conseil au premier semestre 2010, qui devra faire des choix en fonction des options qui lui seront présentées. NOMAD n'a plus aucun fonds à sa disposition pour éponger ses dépassements par rapport à l'enveloppe octroyée par l'Etat, suite à son déficit de 800.000 francs.

Le Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) n'a actuellement pas fourni de budget pour l'exercice 2010. Il devra comprimer ses charges pour atteindre l'objectif fixé par l'Etat (moins 2 millions de francs). Cela impliquera sans doute des regroupements de services qui auront des conséquences politiques. L'équipe dirigeante n'a, vu la jeunesse de la structure, pas le recul suffisant pour que les exercices budgétaires soient correctement planifiés. Un commissaire demande comment ces institutions sont concrètement financées. Il lui est répondu que, par exemple, le CNP fixe ses prestations en fonction du montant donné par le Conseil d'Etat et en assume ensuite le risque. Dans ce cas, l'Etat ne couvre donc pas le déficit de l'institution. Mais celle-ci reste toutefois paraétatique et devra négocier avec l'Etat tout problème qui pourrait apparaître en cours d'année, et qui entraînerait une augmentation des charges.

4.3.1.6. *Conclusions*

Au vu des constatations faites dans ce rapport, la sous-commission proposera à la commission plénière une série d'amendements portant sur les objets suivants:

Office des bourses

La commission propose de maintenir les bourses de formation au niveau du budget 2009. Cette mesure entraîne une dégradation budgétaire d'un montant de 644.000 francs. Sont modifiés:

- le poste 366715 "bourses formations post-obligatoires et continues" passe de 1.960.000 francs à 2.194.000 francs;
- le poste 366720 "bourses formations tertiaires (ES, HES, HEU)" passe de 3.793.000 francs à 4.246.000 francs.

Pour la sous-commission, les bourses représentent une dépense d'intensité qui doit sinon augmenter, au moins rester constante en période de crise économique. De plus, elles font partie

des mesures "en amont" de l'aide matérielle et concourent donc à contenir l'augmentation des dépenses d'aide sociale.

Service des institutions spécialisées

A l'heure actuelle, la réduction linéaire des subventions opérée au sein de ce service peut être qualifiée de coupe sombre, puisqu'elle ne sera pas tenable. Il manque aujourd'hui des directives claires qui donnent aux institutions liées à l'Etat des pistes pour diminuer leurs charges. La sous-commission estime toutefois qu'un effort peut déjà être demandé en 2010 –et ceci malgré le fait qu'il ne correspond à notre avis pas à une véritable vision politique– et propose de contenir les diminutions de subventions à 5% (au lieu des 10% budgétés). Ceci représente une dégradation par rapport au budget de 3.608.640 francs répartie sur les postes:

- 364300 "Lutte contre les addictions" passe de 5.326.000 à 5.621.910 francs
- 365360 "Institutions dans le canton pour mineurs" passe de 22.931.900 à 24.205.905 francs
- 365375 "Institutions dans le canton pour adultes" passe de 36.696.100 à 38.734.825 francs

Afin de permettre des économies dès 2011, la sous-commission propose au DSAS de créer en 2010 un poste financé par le fonds destiné aux réformes des structures de l'Etat qui servira à faire passer les institutions du système de subventionnement actuel à un système de contrat par prestation dès le 1^{er} janvier 2011. Ce poste doit être limité dans le temps.

Aides hospitalières

Afin de compenser les modifications du budget proposées ci-dessus, la sous-commission demande un effort à Hôpital neuchâtelois de l'ordre de 1 million de francs. Le poste 3632111 passe donc de 194.000.000 à 193.000.000 francs. La sous-commission estime que l'ensemble des employés du service public doit être soumis aux mêmes conditions, qui devront encore faire l'objet d'un débat en plénière de la CGF.

Vue d'ensemble des modifications

Au vu de ce qui précède, les modifications proposées entraînent une dégradation du budget de:

- office des bourses + 644.000 francs
- services des institutions spécialisées + 3.608.640 francs
- hôpital neuchâtelois - 1.000.000 francs
- Total + 3.252.640 francs**

Cette dégradation entraîne un dépassement du cadre des mécanismes de frein. La sous-commission n'ayant pas trouvé d'autres améliorations dans le cadre du budget du DSAS, elle demande à la commission plénière de chercher des solutions dans d'autres départements.

4.3.1.7. Annexes

Selon une note du DSAS datée du mois d'août 2009, un *working poor* désigne un groupe de personnes actives qui, malgré leur emploi, ne parviennent pas à obtenir un revenu suffisant les préservant de la pauvreté. La désignation par l'Office fédéral de la statistique (OFS) du *working poor* est la suivante (ces critères doivent tous être remplis):

- il exerce au moins une heure de travail rémunéré par semaine;
- dans une activité dépendante ou indépendante;
- la somme des heures de travail rémunéré dans le ménage correspond au moins à un emploi à plein temps (36 heures par semaine);
- le revenu du ménage est inférieur au seuil de pauvreté (selon les normes définies par la Conférence suisse des institutions d'action sociale, CSIAS);
- il a entre 20 et 59 ans.

Au niveau national, selon la statistique de l'OFS, en 2007, le taux de *working poor* s'élève à 4,4% de la population âgée de 20 à 59 ans qui exercent une activité lucrative. La répartition par sexe montre que les hommes sont davantage touchés que les femmes, soit respectivement 4,6% et 4,1%. La classe d'âge la plus fragile est celle des 30-39 ans avec 5,8%. Quant au type de ménage, les couples avec trois enfants et plus ainsi que les ménages monoparentaux sont sur-représentés avec, respectivement, des taux de 18% et de 9,9%. Les ménages constitués d'une seule personne représentent, quant à eux, 1,9% des *working poor* recensés en Suisse.

Au niveau du canton de Neuchâtel, nous ne détenons pas pour l'instant de statistiques précises sur la problématique des *working poor*, cependant, dans le cadre de la statistique de l'aide sociale 2007 de notre canton, établie par l'OFS, le tableau standard 3.7 ci-dessous aborde cette question mais ne l'approfondit pas.

Grâce à ce tableau, on peut observer qu'en 2007, 518 dossiers ont reçu une prestation d'aide matérielle alors que leurs détenteurs exercent une activité à plein temps. Relevons que pour l'OFS, un taux d'activité de 90% constitue déjà un plein temps. Ainsi, par rapport au nombre de dossiers total ayant reçu une prestation en 2007 (6039, sans les doubles comptages), le chiffre ci-dessus de 518 dossiers représente le 8,6%. Il est important de relever que pour 586 dossiers d'aide sociale, l'indicateur du taux d'occupation n'a pas été renseigné, faussant ainsi le taux de 8,6% susmentionné qui est donc légèrement sous-évalué. Ainsi, compte tenu de ce qui précède et par extrapolation, on peut aisément dire qu'en 2007, le canton de Neuchâtel gère environ un dossier de *working poor* pour dix dossiers d'aide sociale actifs.

Tableau 3.7: Bénéficiaires de l'aide sociale actifs sur le marché du travail, dès 15 ans, selon le taux d'occupation, NE Neuchâtel, 2007

Actifs	Total		Hommes		Femmes		Suisses/ Suisseuses		Etrangers/ Etrangères	
	Nombre	Prop. en %	Nombre	Prop. en %	Nombre	Prop. en %	Nombre	Prop. en %	Nombre	Prop. en %
Total	1'196	100.0	494	100.0	702	100.0	716	100.0	480	100.0
Plein temps	517	43.2	339	68.6	178	25.4	285	39.8	232	48.3
Activité à plein temps et à temps partiel	1	0.1	0	0.0	1	0.1	0	0.0	1	0.2
Temps partiel 50%-89%	374	31.3	75	15.2	299	42.6	240	33.5	134	27.9
Temps partiel moins de 50%	296	24.7	77	15.6	219	31.2	186	26.0	110	22.9
Temps partiel 1)	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Plusieurs temps partiels	8	0.7	3	0.6	5	0.7	5	0.7	3	0.6
Ne sait pas	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Pas de réponse sur le taux d'occupation	586	32.9	275	35.8	311	30.7	332	31.7	253	34.5

N (seulement "actifs") = 1782

Source : Office fédéral de la statistique OFS

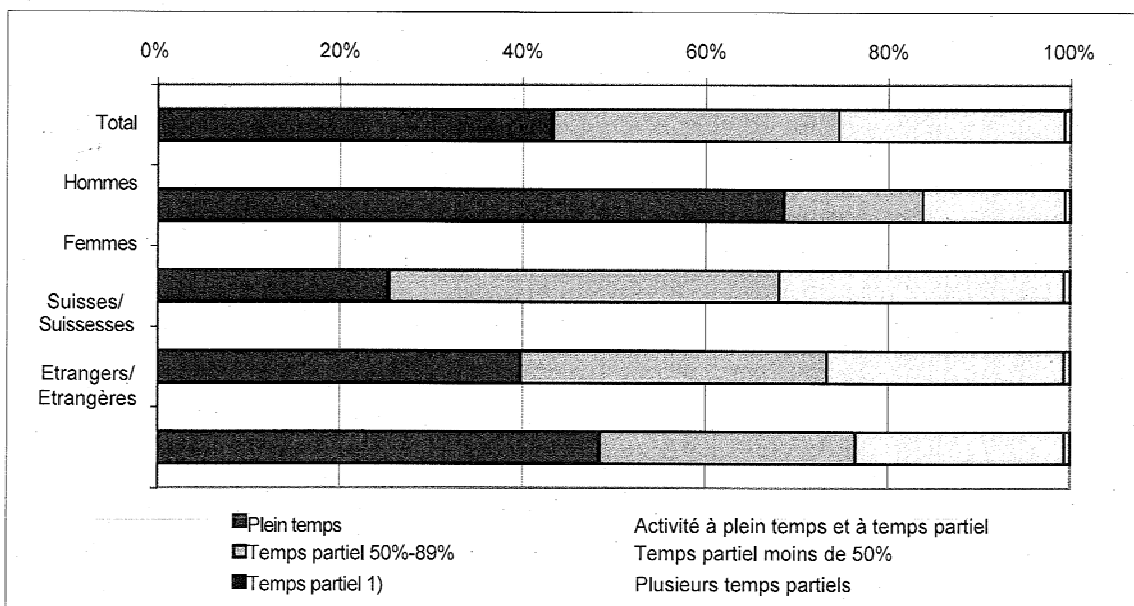
Remarques:

- Dossiers de personnes dès 15 ans, ayant reçu une prestation durant la période d'enquête, sans les doubles comptages. Pour les autres membres de l'unité d'assistance, seules les prestations de type aide sociale régulière sont prises en compte.

- Actifs: toutes les personnes indiquant au min. 1h de travail rémunéré par semaine (apprentis inclus).

1) Suite à un problème technique durant l'année de relevé 2007, la catégorie "Teilzeitstelle" sans indication du pourcentage a dû être ajoutée.

Graphique 3.7: Bénéficiaires de l'aide sociale actifs sur le marché du travail, dès 15 ans selon le taux d'occupation, NE Neuchâtel, 2007



N = 1782 bénéficiaires

Pour 32.9% des cas pertinents, cette information fait défaut.

Source : Office fédéral de la statistique OFS

4.3.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion

4.3.2.1. Généralités

Au niveau de la gestion, la sous-commission a traité les dossiers dans les discussions de détail et renvoie le lecteur à cette partie ci-dessus.

4.3.2.2. *Services visités*

Aucun service n'a été visité par la sous-commission. Elle rencontrera les dirigeants du Centre neuchâtelois de psychiatrie dans le courant du mois de novembre.

4.3.3. **Thèmes spécifiques abordés en commission plénière**

En préambule, certains commissaires ont regretté qu'un membre du gouvernement ne soit pas convaincu de pouvoir respecter l'enveloppe budgétaire de son département.

Service de l'action sociale

La question de la l'avance des indemnités de chômage par l'action sociale a soulevé des questions. Un commissaire se demande en particulier d'où vient cette « lenteur » dans le traitement des dossiers. Il lui est répondu que la Caisse cantonale de l'assurance chômage (CNAC) est actuellement une des plus rapide de Suisse. En moyenne, les indemnités sont versées 7 jours après réception du dossier complet (au maximum 17 jours en 2009). Le problème n'est donc pas lié à la CNAC, mais dépend de la rapidité avec laquelle les personnes remplissent leur dossier. Certaines personnes ont en effet parfois des problèmes à le remplir. Une convention existe actuellement entre la CNAC et les services de l'action sociale des communes qui refusent l'accès à l'aide sociale pour les personnes qui préparent leur dossier pour l'assurance chômage. Un commissaire soulève tout de même que la complexité des démarches en vue de l'ouverture des dossiers est parfois atténuée par le recourt aux services de l'aide sociale.

La question de la pérennité des prestations d'assainissement de dettes, actuellement offertes par Caritas et le CSP, a également été posée. En préambule, il est rappelé que ces prestations ont été mises en place par les deux institutions précitées, sans faire partie du contrat de prestations qui les lient actuellement à l'Etat. Dans une première mouture du budget du DSAS, une subvention de 400.000 francs était inscrite. Pour des raisons budgétaires, cette subvention a été supprimée dans les moutures suivantes. Depuis la mise en place de cette prestation, le CSP et Caritas fournissent cette prestation dans le cadre de leur budget ordinaire, sans l'aide de l'Etat. Les deux institutions se trouvent dans une situation où l'assèchement de leurs fonds propres pourrait conduire à la suppression de cette prestation au plus tard à fin 2010. Cette situation est encore aggravée par le fait que le Caritas et le CSP reçoivent une partie de leurs fonds des églises neuchâteloises qui elles-mêmes subissent en 2010 une diminution de 10% de leurs subventions. De nombreux commissaires rappellent que cette prestation s'inscrit dans la volonté d'offrir des appuis en amont de l'aide matérielle et demandent en conséquence que la subvention inscrite en première mouture du budget soit au moins en partie attribuée dès 2010.

Concernant Job service, un commissaire demande quel était le montant versé par la Confédération et qu'advient-il de ce service maintenant que le SECO cesse son financement? La subvention du SECO se montait à 600.000 francs. Job Service s'est adressé au Conseil d'Etat pour combler le trou. Actuellement, 145.000 francs figurent au budget du DSAS pour le village des artisans. Un commissaire demande quelles sont les possibilités pour l'Etat de demander des fonds complémentaires à l'OFFT. Il lui est répondu que Job Service devra s'approcher du DSAS et du DECS pour tenter d'obtenir un financement supplémentaire (voir réponse du Conseil d'Etat lors du Grand Conseil du mois de novembre 2009). Un commissaire demande quelles seront les conséquences concrètes pour l'institution. Le DSAS ne finançait pas Job Service jusqu'à présent. Job Service devra donc en conséquence réduire sa voilure pour compenser les pertes. Le service de l'emploi versait 43,4% des fonds de Job Service. C'est l'ancien Conseil d'Etat qui a pris la décision de supprimer cette subvention.

La commission décide de renvoyer l'ensemble du dossier à la sous-commission du DSAS.

Un commissaire demande pourquoi la subvention pour la Ligue neuchâteloise contre le rhumatisme a été complètement supprimée. Il lui est répondu que c'est sur proposition de la commission (de l'administration) qui supervise l'octroi des subventions que cette décision a été prise. La ligue peut vivre une année encore sans subvention et elle devra ensuite supprimer des prestations. Le Conseil d'Etat rappelle que le processus d'évaluation des subventions est en place depuis quelques années. La ligue a été évaluée en 2009. La subvention est liée à une base légale, mais il n'y a pas de justification sur le montant alloué et que la ligue fait un bénéfice récurrent et qu'il était difficile de réellement savoir à quoi sert l'argent. La proposition est donc de supprimer la subvention en attendant qu'un contrat de prestations soit mis en place en 2010.

Office de l'assurance-maladie

Certains commissaires ont soulevé la question du montant des subsides à l'assurance-maladie et a demandé au DSAS d'étudier les variantes possibles afin de réduire le montant maximal alloué pour être plus proche des primes les moins chères. Actuellement, le montant maximal est fixé selon la moyenne cantonale de l'ensemble des caisses-maladie. Un commissaire demande que soit pris en compte le fait que les prestations offertes par les caisses les moins chères ne sont souvent pas adaptées aux personnes en situation financière difficile (par exemple l'obligation de payer ses médicaments d'avance). Un autre commissaire demande si l'obligation de s'affilier à la caisse la moins chère n'est pas contraire au libre choix et contraire au droit. La question de savoir si cette modification peut déjà être imaginée en 2010 est abordée. Il est rappelé que les personnes ont la possibilité de changer de caisse jusqu'au 30 novembre et qu'il faudrait donc, afin de pouvoir faire entrer en vigueur le nouveau barème dès le 1^{er} janvier 2010, contacter l'ensemble des bénéficiaires pour les enjoindre à changer de caisse. Une note sur ce sujet sera transmise à la commission. En substance, elle contient les informations suivantes. Le Conseil fixe le nombre de bénéficiaires et le montant des subsides en fonction de l'enveloppe qui est fixée dans le budget. Chaque année en décembre, le Conseil d'Etat prend un arrêté à ce sujet. C'est donc bien le Grand Conseil qui fixe l'enveloppe. Le Conseil d'Etat rappelle toutefois que la marge de manœuvre est fixée par les articles 65 et 66 de la LAMal, intégrés dans la loi cantonale, et qu'il n'est pas impossible qu'une réduction de l'enveloppe cantonale entraîne une diminution des subventions versées par la Confédération. Une comparaison avec les autres systèmes en vigueur en Suisse n'est pas possible dans le délai impartit. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il existe en Suisse presque autant de système de subsides que de canton. Le versement des primes répond en partie à des lois fédérales, mais également cantonales. Par exemple, dans le cas des versements à des bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI, c'est le droit fédéral qui fixe que les bénéficiaires ont droit au maximum à la moyenne cantonale des primes pour leur groupe d'âge. Les assurés n'ont pas toujours la possibilité de changer de caisse. C'est en particulier vrai pour les personnes qui ont des arriérés de paiement avec une caisse et qui ne peuvent pas la quitter tant qu'ils n'ont pas réglé leur contentieux. De plus, selon la loi fédérale, on ne peut pas obliger une personne à changer de caisse. Un commissaire explique toutefois que ce n'est pas la liberté de choisir qui est remise en cause, mais bien les montants qui sont alloués.

Un commissaire demande s'il est possible d'esquisser des idées pour économiser? Le Conseil d'Etat rappelle que le Grand Conseil a la possibilité de réduire l'enveloppe qui sera partagée entre tous les bénéficiaires, mais qu'il doit toutefois prendre garde aux problèmes soulevés ci-dessus. Un commissaire explique qu'à son avis certaines personnes ne devraient pas être subventionnées car les critères d'octroi ne sont pas adaptés. Exemple: personnes qui prennent un congé sabbatique (elles touchent les subsides en fonction de la diminution de leurs revenus, et ceci même si cette diminution est volontaire). Un autre commissaire explique qu'il faut chercher à optimiser les montants plutôt que couper dans les subsides. Un autre encore rappelle qu'il n'est pas facile pour les services de l'Etat de suivre toutes les personnes pour savoir si elles ont pris un congé sabbatique. La liberté individuelle conditionne finalement le choix d'une caisse.

Les personnes à l'aide sociale sont suivies dans les démarches de changement de caisse par les assistants sociaux. Le problème se pose donc uniquement en cas de contentieux mais pourrait être plus important pour nouveaux rentiers, par exemple AI. Le problème du contentieux peut également se poser quand une personne arrive aux services sociaux (problème à régler au fil du temps). Un commissaire demande pourquoi seulement 1/10^{ème} de la fortune est pris en compte dans le calcul des subsides et si ceci peut être changé. Un autre explique également que les personnes qui ont des abattements d'impôts en raison par exemple de la rénovation d'un immeuble touchent des subsides. Ceci pourrait être réglé en supprimant une partie de l'automatisme qui prévaut dans le versement des subsides.

Institutions spécialisées

Le problème de la garantie de déficit est également soulevé. Le Conseil d'Etat rappelle que la Loi sur les subventions permet clairement de réduire une subvention, y compris dans le cadre d'une garantie de déficit.

Office des bourses

Certains commissaires ont rappelé qu'actuellement les montants attribués dans le canton de Neuchâtel sont faibles en comparaison nationale. Un commissaire se demande s'il ne serait pas judicieux de revoir le système pour accorder des montants plus élevés aux étudiants qui en ont le plus besoin au détriment du système de "saupoudrage" actuellement en vigueur. Il lui est répondu que le système sera revu.

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 mardi 28 juillet et mercredi 30 septembre 2009 en présence de M. Claude Nicati, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire et de la secrétaire générale adjointe du département.

La première séance répondait à une décision de la CGF et devait être destinée à recevoir des premières informations sur les modalités d'élaboration du budget 2010 par le Conseil d'Etat. En revanche, aucun document n'était disponible à cet effet.

A cette occasion, le chef du département a informé les membres de la sous-commission que le troisième tour des services était en cours pour ramener le budget dans le cadre financier qui avait été fixé à chaque service et que vraisemblablement cinq tours allaient devoir être faits pour arriver au but au vu des difficultés de mettre sur pied ce budget. La sous-commission s'est étonnée de cette situation qui dénote soit une absence de respect par les chefs de services des contraintes données, soit une inadéquation de celles-ci avec les prestations demandées aux services. En ce qui concerne le DGT, l'enveloppe attribuée était respectée avant l'aboutissement du troisième tour des services. Toutefois, des efforts supplémentaires allaient encore lui être demandés au vu des difficultés d'autres départements de tenir leurs enveloppes.

Le chef du département a précisé que les règles fixées par le Conseil d'Etat étaient notamment le respect du frein aux dépenses et à l'endettement, l'absence d'augmentation de la fiscalité ainsi que la revue à la hausse de certains émoluments et taxes (de la compétence soit de l'exécutif soit du législatif). En ce qui concerne les salaires de la fonction publique, les négociations avec les représentants syndicaux n'étaient pas encore entamées à fin juillet mais la volonté du Conseil d'Etat était de voir le salaire net de chaque employé être le même en 2010 qu'en 2009 compte tenu d'une inflation à fin novembre 2009 vraisemblablement négative et de la modification de la retenue de la Caisse de pensions.

Le chapitre des subventions subira en 2010 une diminution marquée mais non linéaire puisqu'elle tiendra compte de la situation et des engagements particuliers de chaque bénéficiaire.

Le DGT procédera en 2010 à une poursuite de la restructuration de ses services avec la fusion de la protection de l'environnement et de l'énergie suite au départ à la retraite du chef du premier service. En outre, des simplifications de procédure dans la délivrance des permis de construction seront mise en œuvre avec possibilité de transfert aux communes de certaines prestations. Cette opération est destinée à permettre à la fois un gain de temps et d'argent au bénéfice du canton et des investisseurs. Des réflexions seront également menées au sujet de l'office du logement et des synergies seront recherchées avec les mêmes services qui existent dans les villes.

Au chapitre des investissements, des prévisions de bouclage un peu plus favorables que le budget laissent entrevoir la possibilité d'avancer quelques dépenses sur 2009 pour les amortir cette même année. De manière générale, l'entretien du patrimoine de l'Etat, qu'il s'agisse des routes ou des bâtiments est un souci récurrent au vu du manque de moyens à disposition qui ne permet pas d'entretenir les ouvrages. A titre d'exemples, dans le premier cas, la situation devient catastrophique pour le "virage de la Mort" au Val-de-Travers où la route s'effondre et dans le second, l'avenir des bâtiments de la Haute Ecole ARC au Locle est des plus incertains au vu des investissements nécessaires pour sa remise en état. Une démolition pure et simple pourrait être la solution la moins coûteuse.

Globalement, le montant des investissements de l'Etat pour 2010 doit encore être réduit de 56 millions de francs. Le report du subventionnement de la ligne 10 des TN sur le littoral n'est pas affecté par cette décision car il devra apparaître dans le compte de fonctionnement du budget 2011. A ce sujet, une suggestion est faite de prélever ce montant au fonds de restructuration des communes, mais ne débouche sur aucune prise de position de la commission. Enfin, les discussions se poursuivent à propos de la liaison Lyria entre Berne et Paris, et l'Etat pourrait être amené à participer à son fonctionnement s'il entend maintenir le nombre actuel de courses quotidiennes.

La seconde séance, à savoir celle du 30 septembre 2009, s'est déroulée en présence du chef du service des ponts et chaussées, du chef du service de la faune, des forêts et de la nature et du chef du service de la protection de l'environnement et des bâtiments.

La sous-commission regrette, d'une part, les délais largement insuffisants à sa disposition pour permettre une analyse sérieuse du budget 2010 et, d'autre part, l'envoi tardif des documents qui sont arrivés le lundi soir pour la séance du mercredi après-midi alors que le mardi et le mercredi ses membres siégeaient en commission plénière d'abord puis en session du Grand Conseil ensuite. Elle n'a dès lors pu que survoler partiellement les divers chapitres relevant du département, ce qui est totalement insuffisant.

Elle observe toutefois que d'une manière générale le compte de fonctionnement a été amélioré de façon artificielle.

Elle tient toutefois à remercier les chefs de services convoqués pour leur disponibilité et les divers documents qu'ils lui ont fait parvenir après la séance. Le présent rapport reprend en partie le contenu de ces derniers mais ne comprend pas, pour les raisons qui ont été évoquées, les commentaires que la sous-commission aurait pu leur apporter.

4.4.1.2. *Groupes de dépenses*

Ce chapitre n'a pas été abordé.

4.4.1.3. *Investissements*

Le chef du département indique que le budget initial 2010 des investissements du DGT se montait à 52,1 millions de francs. Dans le cadre de la procédure budgétaire, le DGT a dû revoir ces dépenses pour enfin arriver à 26,9 millions de francs de dépenses nettes, soit 25,2 millions de francs d'économie.

De ce montant, les crédits accordés, en cours de réalisation, atteignent un total de 14,3 millions de francs de dépenses nettes, ce qui n'offre pas beaucoup de marge de manœuvre étant donné que les travaux sont en cours ou sur le point d'être terminés.

En ce qui concerne les dépenses pour "*participation du canton à l'évacuation et à l'épuration des eaux+adduction d'eau*", un changement de pratique comptable pour le versement des subventions a été opéré par le transfert de ces dépenses au fonds des eaux (8 millions de francs au budget 2009).

Quant aux crédits à solliciter, ils atteignent un montant de 12,6 millions de francs en charge nette pour le DGT. Une part importante des dépenses 2010 est affectée au projet TransRUN (3 millions de francs), dont le crédit global de 6,6 millions de francs vient d'être accepté par le Grand Conseil, ainsi qu'à un crédit destiné à l'entretien des routes cantonales en remplacement de ce qui devrait être prévu au budget de fonctionnement (6 millions de francs). Enfin, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'aide au logement du 30 janvier 2008, un crédit global de 4 millions de francs destiné à l'octroi de prêts garantis par gage immobilier en faveur de la construction de logements est prévu, dont 750.000 francs en 2010.

Dans le but de gérer les nouveaux investissements de manière plus précise et pour ne pas se retrouver avec des marges positives comme cela a été le cas ces dernières années un groupe de travail regroupant le service des finances, le service des ponts et chaussées et le service des bâtiments a été mis en place pour identifier les disponibilités et les allocations nécessaires. Il est également chargé d'étudier le développement d'outils de gestion de projets dans le cadre de la mise en place de la comptabilité SAP au service des ponts et chaussées pour permettre, à l'avenir, d'améliorer la planification des investissements et le pilotage de ceux-ci. Le même exercice devrait suivre pour le service des bâtiments.

Sur le fond, la sous-commission regrette que des travaux d'entretien courants qui n'apportent aucune plus-value au patrimoine soient imputés aux investissements alors qu'ils doivent relever à l'évidence du fonctionnement. Elle peut néanmoins admettre de laisser une certaine marge au Conseil d'Etat en la matière tout en reconnaissant qu'avec des investissements déjà misérables, la situation s'aggrave en agissant de la sorte. Enfin, elle constate que cette pratique permet d'améliorer le résultat de manière fictive et fait porter aux générations futures les coûts liés à ce qui devrait être pris en charge chaque année.

Interrogé sur la pratique de prise en charge des coûts d'entretien, l'ingénieur cantonal a fait parvenir à la commission les informations suivantes:

"Dans le cadre de l'élaboration du budget 2010, il a été décidé de transférer la part d'entretien constructif des routes, ouvrages et cours d'eau du compte de fonctionnement au compte d'investissement.

Les rubriques comptables 314.405, 410 et 440 ont donc subi, dans le budget 2010 de fonctionnement, une diminution plus ou moins marquée par rapport au budget 2009, qui se traduit par une ligne supplémentaire au budget d'investissement, pour un crédit d'engagement de 24 millions de francs répartis à raison de 6 millions de francs sur 4 ans.

Cette décision se fonde principalement sur la définition qu'il faut donner aux "dépenses d'investissement". Selon la terminologie courante, un investissement est une dépense consentie dans le but d'acquérir un nouveau bien ou d'apporter une plus-value à un bien existant. Cette définition ne se prête pas bien aux domaines de la construction, tant il est vrai que les travaux nécessaires au maintien de la valeur d'un patrimoine, qu'il soit routier, immobilier ou de toute autre nature, ne sont pas des dépenses uniquement relatives à du rafraîchissement ou du renouvellement, mais des dépenses d'entretien constructif, souvent constitué d'interventions conséquentes, voire de reconstructions partielles ou totales de l'existant."

Dans le rapport 2007 du Contrôle cantonal des finances (CCFI) notamment relatif à l'examen de la gestion des travaux d'entretien des routes cantonales, il est précisé que:

La plupart des rubriques comptables du groupe 31 sont clairement des dépenses de fonctionnement. Certaines dépenses des rubriques 314.410 "entretien des routes" et 314.440 "correction routes, entretien des ouvrages d'art" peuvent cependant avoir un caractère d'investissement lorsque des travaux d'entretien constructif (ajout d'une couche d'usure par exemple) ou d'amélioration (élargissement de la chaussée par exemple) sont effectués.

La notion d'investissement à l'Etat de Neuchâtel dépend du montant et pas de la nature de la dépense. Le service financier a fixé à 100.000 francs le seuil à partir duquel une dépense est considérée comme un investissement.

Après vérification du service financier, à notre demande, il n'existe pas de directive à proprement parler à ce sujet. La valeur de 100.000 francs a vraisemblablement été extrapolée d'un ancien manuel de comptabilité publique, qui indiquait un seuil de 50.000 francs à partir duquel une dépense est considérée comme étant un investissement, pour tenir compte de l'inflation.

L'article 23 de la Loi sur les finances indique que:

"Le budget des investissements comprend les dépenses et les recettes pour la constitution de biens durables appartenant au patrimoine administratif."

La base légale principale en matière financière fait ainsi référence à la nature de la dépense et ne précise aucun seuil minimal de dépense.

En d'autres termes, il faudrait pouvoir distinguer les travaux activables, qui résultent de mesures constructives prises pour maintenir ou accroître la valeur du patrimoine, des frais de maintenance courante nécessaires à l'exploitation du réseau (nettoyages, fauchages, déneigement, entretien des installations de ventilation des tunnels, etc...).

La décision mentionnée au début de la présente note va donc bien dans le sens de la définition des investissements à l'Etat de Neuchâtel, en l'absence, il est vrai, de toute définition claire et univoque de la notion d'investissement en tant que telle.

Quant à la constitution des chiffres soustraits au budget de fonctionnement 2010 et ajoutés au budget d'investissement, ils feront l'objet d'un rapport détaillé à l'appui de la demande de crédit d'engagement de 24 millions de francs mentionnée ci-avant.

En résumé, le principe admis est le suivant:

- La rubrique comptable 314.405 "entretien et réparation de cours d'eau" concerne des travaux qui ont pendant longtemps été répartis à raison d'une moitié pour les communes concernées et une moitié pour l'Etat. Cette répartition se fondait sur le fait que les communes utilisent les cours d'eau cantonaux comme exutoire pour toutes les eaux claires communales (canalisations et cours d'eau communaux) et devaient donc aussi participer au maintien du bon fonctionnement du cours d'eau à l'aval de leur(s) rejet(s).*

Ce principe a été abandonné lors du premier volet de désenchevêtrement des tâches entre communes et canton, ce qui a amené l'Etat à devoir assumer l'entier du coût des travaux sur les cours d'eau cantonaux mais sans que les budgets de l'Etat aient été augmentés en conséquence. On peut estimer que la moitié des travaux sur cours d'eau consistent en des

interventions d'entretien courant et l'autre moitié en des travaux d'entretien constructif ou de reconstruction des berges, seuils ou murs.

Les 300.000 francs laissés au budget de fonctionnement concernent donc la première catégorie de travaux, alors que la seconde est englobée dans le crédit d'investissement et représentera aussi une dépense annuelle de 300.000 à 400.000 francs. Il faut relever que le budget 2009 de cette rubrique n'était pas représentatif, puisque les 728.000 francs qui y figuraient comprenaient le rehaussement de certaines zones de berges du canal de la Thielle, travaux réalisés dans le cadre de la Commission intercantonale de la II^e correction des eaux du Jura (II^e CEJ) et bénéficiant d'une participation intercantonale de 288.000 francs mentionnée à la rubrique 451.410.

- *La rubrique comptable 314.410 "entretien des routes" ne compte plus qu'un montant de 600.000 francs, qui concerne des réparations locales de surface, de bordures, de regards ou grilles, ainsi que d'autres interventions ponctuelles le long des 449 km de routes à charge du canton. Le solde des travaux prévus d'être réalisés sont considérés comme des travaux relevant du budget d'investissement. Comme il l'a été dit et répété à maintes reprises, tant par des membres de l'administration cantonale, que par des conseillers d'Etat ou des députés, les sommes allouées annuellement à l'entretien des routes sont totalement insuffisantes. La part des 6 millions de francs annuels demandés qui sera attribuée aux routes devrait se situer entre 4,5 et 5 millions de francs, alors que ce montant gravite péniblement autour des 4 millions de francs depuis plusieurs années ... avec une tendance à la baisse.*
- *La rubrique comptable 314.440 "correction routes, entretien d'ouvrages d'art", dont le budget se situait aux alentours de 800.000 francs ces dernières années, est diminuée à 600.000 francs, mais les inspections effectuées ces derniers temps et la connaissance de plusieurs cas d'atteinte sérieuse à la structure de divers ouvrages montrent la nécessité d'intervenir de manière plus intensive, ce qui nous a conduits à réserver un montant de 700.000 à 800.000 francs pour les interventions de type investissement."*

En ce qui concerne le prolongement de la ligne 10 des TN sur le Littoral, la sous-commission observe que le renoncement de l'Etat à sa part de financement en 2010 est un anéantissement du premier projet de la Communauté urbaine du Littoral (COMUL) et représente de fait une grave entorse au projet RUN et à la volonté populaire. Avec ce coup de frein du DGT, les communes concernées remettent en question leur participation au processus, ce qui est en totale contradiction avec la volonté de revoir globalement le fonctionnement des collectivités.

4.4.1.4. Fonds

Fonds d'aide au logement

Comme pour le budget 2009, le Conseil d'Etat propose une modification de la loi votée le 30 janvier 2008 qui 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". Pour 2009, le Grand Conseil avait refusé une modification de la loi afin que le montant budgétaire de un million de francs soit versé au fonds alors que le gouvernement avait prévu 500.000 francs. Pour 2010, la modification de loi proposée entraîne une attribution de 1,55 million de francs alors que la loi indique 2 millions de francs. Conséquence de cette pratique, la fortune prévisible du fonds au 31 décembre 2010 est de 750.000 francs alors que la loi exige que celle-ci soit maintenue en permanence à 3 millions de francs. Au vu des difficultés annoncées pour le budget 2011, la sous-commission doute que la proposition du gouvernement de maintenir en permanence le capital du fonds à 3 millions de francs puisse devenir une réalité.

Fonds des routes communales

Pour le budget 2010, le Conseil d'Etat propose une révision de la loi sur les routes et voies publiques visant à attribuer à l'entretien des routes cantonales une partie des soldes non utilisés pour le subventionnement de l'entretien des routes communales. La sous-commission est choquée par cette proposition et cela d'autant plus que seuls 3% de la redevance sur les carburants que reçoit le canton de la Confédération sont reversés au fonds à destination des communes. Elle peut admettre que ce versement soit suspendu temporairement au vu des demandes effectives des communes qui restent faibles mais ne saurait admettre que le canton se serve dans un fonds communal. Elle regrette en parallèle que les communes ne présentent pas de vrais projets qui participeraient également au soutien à l'économie.

Fonds des eaux

Cette année encore, le fonds des eaux voit sa fortune diminuer considérablement, contribuant ainsi également à l'amélioration globale du budget de l'Etat. Le prélèvement destiné à amortir sur trois ans les subventions accordées jusqu'ici aux communes est compréhensible et logique dans l'optique du changement de procédure en cours qui voit les subventions octroyées être prélevées dans l'année au fonds. Cette opération doit s'achever en 2012 et selon le chef du service, le fonds doit pouvoir suffire pour absorber à la fois ces amortissements et les nouvelles subventions. En revanche, la sous-commission s'étonne de la croissance très forte du recours à ce fonds pour les charges de fonctionnement du service. Le chef du service de la protection de l'environnement a fourni les précisions suivantes à propos de ce quasi triplement de la ponction au fonds entre les comptes 2008 et le budget 2010:

*"L'art. premier, al. 2 de la loi sur le fonds des eaux, du 23 juin 1999, stipule que le "fonds peut couvrir **une partie** des prestations du SCPE, effectuées dans les domaines de l'alimentation en eau potable, de l'évacuation et de l'épuration des eaux".*

Selon les plus récentes (2008) données tirées de la comptabilité analytique appliquée par notre service, les charges en relation avec les tâches mentionnées ci-dessus sont:

<i>Eaux souterraines (notamment captage, sol, zones de protection, sites pollués)</i>	<i>464.200.–</i>
<i>Eaux superficielles</i>	<i>345.200.–</i>
<i>Evacuation des eaux (notamment PGEE)</i>	<i>79.500.–</i>
<i>Epuration des eaux (notamment traitement, boues)</i>	<i>285.000.–</i>
<i>Subventions (notamment adduction, évacuation)</i>	<i>74.100.–</i>
<i>Total:</i>	<i>1.248.000.–</i>

Précisons encore que nous pouvons estimer que l'ensemble des activités ont été englobées de "façon large".

A l'origine, l'attribution au service de la protection de l'environnement de la part du fonds était de 300.000 francs. Le service financier décida de l'augmenter, dès 2006, à 421.600 francs. Ainsi, c'étaient environ quelque 37% des coûts du SCPE dans ce domaine qui étaient couverts par le fonds.

Lors de l'établissement du budget 2009, pour améliorer la situation, ce montant est encore passé à 921.600 francs.

Pour être complet, il faut encore relever que certaines études effectuées par le SCPE dans les domaines précités sont également prises en charge par le fonds des eaux sous la rubrique budgétaire "autre frais divers" (9405-319800). Les montants en jeu sous cette rubrique sont de l'ordre de 100.000 francs.

En augmentant encore cette part jusqu'au montant de 1.100.000 francs, 88% des coûts sont à présent couverts.

L'art. 3 du règlement d'utilisation du fonds cantonal des eaux a la teneur suivante:

¹*Le SCPE est l'organe d'exécution du département.*

²*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 (STEP) et celle des nappes d'eau utilisées comme eau potable, est pris en charge par le fonds.*

³*Le montant de cette prise en charge est fixé par le Conseil d'Etat, sur la proposition du département.*

Vu l'alinéa 3 et en fonction des éléments indiqués ci-dessus, il nous paraît qu'il appartient donc au Conseil d'Etat de décider si le montant octroyé au SCPE peut être ainsi augmenté."

Il apparaît ici une fois de plus que l'amélioration du budget 2010 relève d'une opération comptable visant à recourir de façon fortement accrue à un fonds. Cette opération ne peut être que temporaire et ne règle donc pas la question structurelle de fond du fonctionnement de l'Etat. Qui plus est, dans le cas d'espèce, la sous-commission craint fortement que ce procédé cumulé avec

le changement de pratique du financement des subventions n'aboutisse à un assèchement du fonds avant la fin de l'opération en 2012.

4.4.1.5. Examen de détail

Comme mentionné en introduction, l'examen de détail du budget de fonctionnement a porté essentiellement sur quatre services faute de temps et de disponibilité des documents dans les délais.

En préambule, le chef du département indique que le budget 2010 ne présente pas de grandes mesures structurelles. Au terme du premier tour, un montant de 17 millions de francs restait à trouver, qui a été réparti par le chef de département et la secrétaire adjointe entre les services de façon pondérée tenant compte des obligations légales et des engagements. Par la suite, les chefs de service ont consolidé l'enveloppe globale qui était à disposition. Dès le troisième tour, des efforts supplémentaires ont été demandés au DGT en particulier pour compenser les impossibilités de respects d'enveloppes d'autres départements, dont en particulier le DSAS et le DECS qui voient leurs subventions croître au détriment des investissements. Ces opérations ont nécessité la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures législatives et réglementaires, dont en particulier pour les premières une modification de la répartition des charges des transports publics entre le canton et les communes suite aux reports de charges de la Confédération. Cette opération entraîne des charges supplémentaires de 5,7 millions de francs pour les communes.

En réponse à un commissaire qui relève que les subventions augmentent avec les dispositions d'externalisation des tâches, le chef du département précise que les subventions sont désormais liées à des mandats de prestations.

Service des ponts et chaussées

En ce qui concerne le Centre neuchâtelois d'entretien des routes nationales (CNERN), le budget 2010 est présenté sous la même forme que celui de 2009. Il est indépendant du budget de l'état; la majeure partie du personnel d'entretien est engagé par le CNERN, est rémunéré par celui-ci et travaille essentiellement à l'entretien de la route nationale. En revanche, les véhicules appartiennent toujours à l'Etat et sont loués au coût de la prestation selon des tarifs qui ont été définis par le service financier. Leur entretien se fait dans les locaux du CNERN à Boudry.

Les différences principales proviennent des charges de biens, services et marchandises avec un transfert aux investissements de 3,7 millions de francs relatifs aux travaux d'entretien des routes y compris les équipements électromécaniques, cours d'eau et ouvrages d'art. Ce montant se retrouve dans le crédit d'investissement de 6 millions de francs qui comprend, en outre, d'autres petits crédits qui ne sont plus sollicités de façon séparée mais qui seront engagés en fonction des résultats d'inspection des chaussées. Il est rappelé ici que le seul entretien correct des couches de roulement des chaussées nécessiterait un montant annuel de 10 millions de francs pour maintenir l'état du patrimoine. Le manque de moyens financiers qui se prolonge depuis des années conduit à une lente mais régulière dégradation des chaussées. Pour la sous-commission, imputer aux investissements avec amortissement sur 10 ans des montants qui ne permettent même pas un entretien minimum du patrimoine n'est pas sain au plan comptable. Toutefois, sans définition claire de la limite entre entretien courant et investissement, d'une part, et compte tenu de l'obligation de respecter le frein aux dépenses et à l'endettement, d'autre part, il peut être acceptable de laisser temporairement une marge de manœuvre au gouvernement.

La planification des besoins de l'entretien des 450 km du réseau des routes cantonales a été reprise en 2009 en parallèle avec la Ville de La Chaux-de-Fonds. Les relevés visuels ont été effectués et il reste aujourd'hui à établir la synthèse pour ce réseau avec application de l'indice d'état des chaussées et prévisions des coûts de remise en état évolutif en fonction de l'avance des dégradations et attente des travaux. Cette opération devrait se terminer à fin 2010.

Service de la protection de l'environnement

Dès le 1^{er} janvier 2010, ce service sera fusionné avec celui de l'énergie ce qui explique les diminutions de charges de personnel. En plus du chef de service qui ne sera ainsi pas remplacé, un poste de laborantin qui avait terminé son activité à fin 2008 mais dont les charges salariales avaient été laissées au budget 2009 ne sera définitivement pas repourvu.

Le poste "mandats, expertises, études" comprend des montants destinés à divers mandats relatifs à la protection de l'air qui ne seront pas attribués en 2009 ainsi qu'une campagne d'information sur l'introduction de la taxe déchets.

Comme mentionné dans le chapitre des fonds, le prélèvement au fonds des eaux subit une deuxième forte augmentation successive, calculée sur la base de la comptabilité analytique du service et incluant notamment tout ce qui concerne l'évacuation et l'épuration des eaux. A ce jour, le prélèvement maximum autorisé par la loi est atteint.

Service de la faune, des forêts et de la nature (SFFN)

En introduction, en réponse à une demande de la sous-commission, le chef de service rappelle qu'en 1997, le nombre d'arrondissements forestiers est passé de 8 à 6 par la fusion des deux arrondissements du Val-de-Travers et celle de l'arrondissement de la Ville de Neuchâtel avec le 1^{er} arrondissement.

En 2009, le nombre d'arrondissements est à nouveau réduit d'une unité et passe ainsi à 5 entités; les commissions forestières d'arrondissements ont suivi cette évolution et sont également passées de 8 en 1997 à 5 cette année.

Proportionnellement au reste de l'administration, la section forêts du service de la faune, des forêts et de la nature a fourni un effort considérable. Le découpage actuel des arrondissements forestiers coïncide maintenant avec les limites de district (ceux de La Chaux-de-Fonds et du Locle constituant l'arrondissement des Montagnes neuchâteloises). Cette nouvelle structure présente une organisation très efficace, responsable de la gestion durable et multifonctionnelle de plus d'un tiers du territoire cantonal.

Au plan financier, le regroupement des trois services a permis une légère économie au chapitre du personnel, sachant que les postes des charges sociales du budget 2009 sont fausses, ainsi que dans les biens, services et marchandises. Dans ce dernier volet, le poste "entretien des sites naturels" représente la part cantonale du programme RPT.

En ce qui concerne les recettes, une augmentation des revenus de biens est prévue dès 2010. En effet, les redevances perçues pour l'utilisation du domaine public cantonal sur les grèves des lacs et des cours d'eau n'ont pas été réévaluées depuis 1993.

Pour l'adaptation des tarifs, le service a comparé deux bases de référence: l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) et l'évolution des salaires de l'administration cantonale. L'IPC a augmenté en moyenne annuelle de 15,9% entre 1993 et 2008, selon le site Internet de l'Office fédéral de la statistique.

De plus, le service s'est basé sur l'évolution moyenne des salaires de l'Etat de Neuchâtel pour évaluer l'évolution du coût de la prestation fournie. Le système ayant changé en 2001, il a été pris cette année comme référence. En tenant compte de la revalorisation, de l'indexation et de la retenue obligatoire, le calcul donne une augmentation de 11%.

Au vu de ces résultats, le service a proposé au Conseil d'Etat d'augmenter de 10%, d'une part, les redevances annuelles pour l'utilisation du domaine public cantonal sur les grèves des lacs et des cours d'eau et, d'autre part, la fourchette de la redevance unique perçue en cas de modification d'un acte de concession (art. 5 al. 2 de l'arrêté).

Pour ce qui est de l'utilisation temporaire du domaine de l'Etat sur les rives des lacs et cours d'eau, les prélèvements sont réglés par l'article 2 du règlement d'exécution de la loi sur l'utilisation du domaine public, du 23 avril 2007. Selon cette disposition, l'utilisation temporaire du domaine public cantonal fait l'objet d'un émolument de 0,80 franc/m² et par jour lorsqu'il y a occupation sans gêne manifeste pour les autres usagers du domaine public. L'émolument est de 1,50 franc/m² et par jour dans les autres cas.

Avec la terminaison des travaux de l'A5 (entre Hauterive et Saint-Blaise), l'occupation du domaine public par différentes infrastructures va être réglée avec les communes concernées par la cadastration du domaine public, pour les surfaces concernées par l'octroi de droits de superficies, dont les conditions financières sont en cours ou vont être négociées.

Le montant d'un autre droit de superficie (à Neuchâtel) va être adapté.

Une servitude de passage va être constituée à Gorgier et dans ce cadre les négociations sur les aspects financiers sont en cours.

Enfin, plusieurs concessions vont être élaborées.

L'ensemble de ces mesures permet de justifier la hausse prévue entre le budget 2009 et le budget 2010.

Service des bâtiments

Ce service voit sa dotation en personnel augmentée d'une unité avec la création prévue d'un nouveau poste d'adjoint au chef de service afin de décharger ce dernier de tâches toujours croissantes. En effet depuis plusieurs années, le parc de bâtiments relevant de ce service augmente régulièrement avec notamment la reprise des bâtiments du secondaire II, du CNIP ainsi que du site de Perreux qui est également passé au service des bâtiments. De plus, le chef de service est appelé à siéger dans toutes les commissions de constructions et est sollicité, par exemple, pour les constructions, transformations ou adaptations de bâtiments relevant de la microtechnique, des autorités judiciaires, des postes de police ainsi que du regroupement des services de la protection de l'environnement et de l'énergie ou encore des mutations de divers services cantonaux.

En ce qui concerne la planification de l'entretien des bâtiments, le chef de service précise qu'un inventaire a été établi avec des fiches techniques et qu'un logiciel de gestion des données a été acquis. Il manque cependant de personnel pour analyser de façon systématique et régulière le degré de vieillissement des bâtiments. Le chef du département a demandé la liste complète des bâtiments pour avoir une vision globale de la situation et en débattre avec la sous-commission ainsi que celle des 20 d'entre eux les plus menacés à destination du Grand Conseil. Cet outil sera des plus utiles pour les choix prioritaires qui devront être faits. Un commissaire demande que soit aussi menée une réflexion à propos des immeubles qui pourraient être vendus.

4.4.1.6. Conclusions

La sous-commission constate que pour pouvoir entrer dans le cadre de l'enveloppe budgétaire qui lui a été attribuée puis encore réduite, le DGT a été amené à prendre tout un train de mesures législatives et réglementaires ainsi qu'à procéder à diverses opérations comptables pour améliorer le résultat.

En résumé, les mesures législatives sont les suivantes:

La prise en compte des effets RPT liés au trafic régional et à l'infrastructure régionale dans le "pot commun" entre l'Etat et les communes (amélioration budgétaire de 5,7 millions de francs)

Vu la dégradation de la situation économique, l'Etat de Neuchâtel ne peut supporter seul les conséquences de la RPT s'il veut préserver les prestations en transports en 2010. Nous proposons donc une participation des communes aux effets RPT par le "pot commun", ce qui implique une augmentation de la part communale aux entreprises de transports (rubrique 4011 462300).

La diminution de l'attribution budgétaire 2010 au fonds d'aide au logement (économie: 450.000 francs)

En fonction de la crise économique, plusieurs maîtres d'ouvrage d'utilité publique ne pourront pas démarrer les projets initialement prévus. Les projets susceptibles d'être aidés en 2010 n'atteignent pas 2 millions de francs. Le démarrage des aides sera donc plus lent que prévu, mais un effet de rattrapage est attendu sur les années suivantes.

Ainsi, l'attribution au fonds peut être ramenée à 1.550.000 francs en 2010, au lieu de 2 millions de francs; puis il atteindrait les 3 millions de francs prévus, dès 2011 (rubrique 3402 390751).

L'attribution du solde annuel non utilisé du fonds des routes communales (FRC) à l'entretien des routes cantonales (900.000 francs pour 2010)

Il arrive fréquemment que les montants versés au FRC ne soient que (très) partiellement utilisés par les communes, celles-ci devant assumer une part des travaux qu'elles ne sont souvent pas en mesure de financer. Le but d'un fonds n'étant pas de thésauriser et les routes cantonales servant, autant que les routes communales, à la desserte à l'intérieur des localités, il semble correct que la part annuelle non-engagée pour des subventions aux communes puisse être utilisée pour des travaux sur routes cantonales (rubrique 4053 490471).

La participation du SCAN autonomisé aux mesures d'améliorations en diminuant ses honoraires pour l'encaissement des taxes de circulation pendant la période de 2009 à 2012 (économie: 730.000 francs)

Le SCAN autonomisé renonce temporairement à la baisse de ses émoluments (art. 25 al. 4 LSCAN), renonce à fixer les émoluments selon le principe de la couverture des coûts (art. 28 al. 1

LSCAN) et renonce à facturer à l'Etat au prix coûtant la perception des taxes et redevances effectuée par le SCAN (art. 27 al. 5 LSCAN) (rubrique 4010 318470).

Quant aux mesures réglementaires, elles se résument comme suit:

Office cantonal des transports – diminution des prestations de transports publics

Une proposition réglementaire de diminuer les prestations en transports publics est faite pour une économie nette de 650.000 francs. Cette mesure n'implique pas de modifications réglementaires mais est négociée dans les offres avec les entreprises de transport.

Service de l'aménagement du territoire – augmentation des émoluments sur les permis de construire (augmentation des émoluments de 130.000 francs)

Le préavis de synthèse du service fait l'objet d'une taxe d'administration à charge de la commune d'un montant maximum de 6000 francs calculée à raison d'une taxe de base de 80 francs par dossier plus 2‰ du prix de la construction. Proposition d'augmenter le pourcentage à 2,5‰ (rubrique 4200 431000).

Service de la faune, des forêts et de la nature – réduction des indemnités pour dégâts aux cultures (économie: 170.000 francs)

Modification de l'arrêté portant modification du barème pour le calcul de l'indemnité due par l'Etat en cas de dommages causés aux cultures et aux pâturages par certaines espèces de gibier, du 20 février 2006 (rubrique 4360 365440).

Service de la faune, des forêts et de la nature – augmentation des redevances concernant les concessions sur les grèves des lacs et cours d'eau (recettes supplémentaires de 70.000 francs)

Modification de l'arrêté concernant les concessions sur les grèves des lacs et cours d'eau faisant partie du domaine de l'Etat, du 13 novembre 2002: augmentation de 10% des tarifs applicables aux redevances qui n'ont pas été réévalués depuis 1993 et proposition de régler l'utilisation temporaire du domaine public à des fins commerciales (rubrique 4360 427300).

Service de la faune, des forêts et de la nature – augmentation des émoluments administratifs (80.000 francs)

Augmentation des émoluments concernant les travaux d'expertise à réaliser en pâturages boisés dans le cadre de la révision de la surface agricole utile (SAU). Il n'est pas nécessaire de modifier l'arrêté fixant les émoluments découlant de l'application de la Loi cantonale sur les forêts. Par contre, modification de la directive n° 42 du ressort du SFFN (rubrique 4360 431000).

Les opérations comptables principales sont:

- la réactivation au compte de fonctionnement de la valeur des immeubles du service cantonal des automobiles et de la navigation qui ont été vendus et non pas un passage direct en fortune nette. Cette pratique a été confirmée par une note du service financier.
- par rapport aux comptes 2008, un prélèvement triplé au fonds cantonal des eaux pour financer en partie le fonctionnement du service de la protection de l'environnement.

Si elle peut admettre que des émoluments soient adaptés au renchérissement ou que des attributions à des fonds soient momentanément suspendues en fonction de la situation financière de l'Etat ou d'une sous-utilisation desdits fonds, la sous-commission ne saurait en revanche cautionner des opérations unilatérales du gouvernement vis-à-vis des communes comme, par exemple, une modification de la répartition des charges des transports publics.

4.4.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion

4.4.2.1. Généralités

Pas de commentaire.

4.4.2.2. Services visités

Poursuivant sa tournée des divers services relevant du DGT, la sous-commission a rencontré le mardi 22 septembre 2009 deux des responsables du Centre neuchâtelois d'entretien de la route nationale (CNERN) à Boudry, en compagnie de M. Claude Nicati, conseiller d'Etat et de la secrétaire générale adjointe. Elle a été reçue par le chef de l'office d'entretien et également chef d'exploitation du CNERN et le voyer-chef, responsable de l'exploitation et de l'entretien routier alors que le chef de section, responsable de l'entretien de l'électromécanique de la route nationale était excusé.

En préambule, le chef du CNERN rappelle que cette entité est régie par la Loi concernant l'entretien des routes nationales votée le 6 novembre 2007 par le Grand Conseil ainsi que son règlement d'application du 19 décembre 2007. Il précise également que depuis le 1^{er} janvier 2008, l'ensemble du réseau des routes nationales appartient à la Confédération qui en assume la construction et l'entretien alors qu'auparavant il était propriété des cantons qui étaient en charge de ces mêmes tâches avec des subventionnements fédéraux variant selon les capacités financières des cantons. La terminaison de projets actuellement en cours ou déjà sanctionnés reste soumise à l'ancien régime ce qui explique que le canton de Neuchâtel est le maître de l'ouvrage du Tunnel de Serrières par exemple.

Avec ce transfert de propriété, la Confédération a besoin de services pour l'exploitation et l'entretien du réseau. Après avoir dans un premier temps ouvert largement le marché aux entreprises, elle a fini par recourir aux cantons pour exécuter ces tâches car ces derniers disposaient d'une large expérience en la matière. Ainsi, le territoire suisse a été découpé en onze unités territoriales qui transcendent les frontières cantonales et qui chacune travaille sur contrats de prestations.

Le canton de Neuchâtel a d'emblée fait part de son intérêt pour la gestion de l'unité territoriale IX qui comprend la partie Nord-Ouest du canton de Vaud, le canton de Neuchâtel, celui du Jura et la partie francophone du canton de Berne. Cette option permettait, d'une part, de conserver plus de trente places de travail et, d'autre part, de bénéficier de l'expérience de ce même personnel déjà en charge de l'entretien de la route nationale. Le canton de Neuchâtel disposait en effet de quatre divisions d'entretien à savoir la division I pour le Littoral, la II pour le Val-de-Ruz et le Val-de-Travers, la III pour les Montagnes neuchâtelaises et la IV pour la route nationale. C'est donc cette dernière qui est devenue le CNERN avec une extension de son domaine d'activité jusqu'à Yverdon-les-Bains, sans augmentation de personnel mais avec une adaptation du matériel.

Pour des raisons essentiellement politiques, il n'a pas été possible de travailler avec un seul contrat dès le 1^{er} janvier 2008 ce qui a conduit la Confédération à octroyer provisoirement trois mandats de prestations distincts, le premier avec Neuchâtel pour le tronçon N5 Yverdon–Frontière bernoise, le second avec Berne pour la N5 Frontière bernoise–Bienne et la N16 Bienne–Tavannes, le troisième avec le Jura pour la N16 sur le territoire de ce canton. De fait, il existe trois centres d'entretien.

Toutefois, la Confédération a demandé que dès le 1^{er} janvier 2010, Neuchâtel ne forme plus qu'une seule unité territoriale dirigée par le CNERN, les autres centres devenant des sous-traitants. Ce mode de fonctionnement entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et restera valable jusqu'à l'achèvement du réseau concerné soit aux environs de 2016 puis le statut pourra être revu.

Le 1^{er} janvier 2008, la Confédération est devenue "gratuitement" propriétaire des locaux du CNERN c'est-à-dire sans que le canton ne retrouve la part de 12% qu'il avait investie lors de la construction des bâtiments. Aujourd'hui, le CNERN ne paie pas de loyer mais seulement les charges de fonctionnement et cette pratique ne devrait pas être modifiée à moyen terme.

Le CNERN est un établissement de droit public, financièrement autonome mais non doté de la personnalité juridique, ce qui est un choix neuchâtelois, la Confédération n'imposant aucune forme de fonctionnement. Il ne vit financièrement que de contrats de prestations, essentiellement avec la Confédération mais également avec le canton, voire occasionnellement des tiers

(entreprises). Ces contrats de prestations sont préparés par le CNERN mais signés par le Conseil d'Etat. Les employés sont engagés par le CNERN mais disposent des mêmes conditions de travail que les employés de l'Etat.

Le contrat de prestations est établi sur la base d'un catalogue normalisé appliqué pour toutes les unités sur le territoire suisse. L'ensemble des prestations à fournir est regroupé dans des "produits partiels" que sont le service hivernal, le nettoyage, les surfaces vertes, les services électromécaniques, les services techniques, le service des accidents, les services extraordinaires, et l'entretien lourd réduit. En revanche, le CNERN ne s'occupe pas des gros travaux de génie civil qu'il sous-traite à des entreprises.

Les zones de compensation écologiques sont entretenues par des privés ou des communes. Quant au déneigement, il est rémunéré sur la base de forfaits soumis à variation selon la rigueur des hivers et calculées par la Confédération au travers de coefficients.

A terme, l'unité territoriale IX disposera de deux centres d'entretien principaux à Boudry et Delémont ainsi que de points d'appui à Porrentruy (existant), dans la Vallée de Tavannes (à construire), à Cressier (existant) et enfin dans un lieu qui reste à définir entre La Chaux-de-Fonds et le Col-des-Roches. Ses missions sont de dégager le réseau national 24h/24 et 365 jours par année (alors que sur le réseau cantonal le service hivernal est suspendu entre 22h et 03h). En hiver, un homme reste de piquet au centre la nuit.

Lors de la mise en route des centres d'entretien au 1^{er} janvier 2008, la Confédération a basé la rémunération des prestations sur des estimations provenant de ce que les cantons assumaient jusqu'alors. Son objectif est toutefois de diminuer le coût des prestations. Elle veut recevoir la comptabilité analytique (*reporting*) de chaque unité territoriale ce qui lui permet d'en connaître le fonctionnement mais ne demande ni remise de bilan ni de compte de fonctionnement. Seul le coût de chaque activité l'intéresse ce qui lui permet de procéder à des comparaisons entre les onze unités.

4.4.2.3. *Suivi des dossiers*

Le suivi du dossier des façades du bâtiment UNIMAIL a été transféré à la sous-commission du DECS.

4.4.2.4. *Analyses transversales et spécifiques*

Pas de remarque.

4.4.2.5. *Motions et postulats*

Le 2 septembre 2009, la sous-commission a examiné le "rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de traitement des motions et postulats en suspens au Département de la gestion du territoire". Ce document est un état de situation à l'issue de la session d'octobre 2008. Il précise quels sont les postulats et motions que le gouvernement propose de classer avec arguments à l'appui et quels sont ceux qui sont encore en cours d'étude.

La sous-commission a fait siennes les conclusions relatives à la majorité de ces propositions parlementaires mais en conservant toutefois celles qui sont en relation avec la nouvelle loi sur l'énergie sur laquelle le peuple est appelé à se prononcer en novembre prochain.

A ce jour, le rapport est en mains du chef du département pour adaptation puis sera transmis à la commission de gestion et des finances pour prise de position, vraisemblablement d'ici fin 2009.

4.4.2.6. *Conclusions*

Depuis plusieurs années, le service des ponts et chaussées voit sa structure évoluer que ce soit au plan des activités de bureau ou de tâches d'entretien sur le terrain. Le CNERN est un des éléments majeurs de cette restructuration mais il est important aux yeux de la sous-commission que sa pérennité soit assurée afin de maintenir à la fois des places de travail et des compétences techniques dans notre canton. Dans cette perspective, le gouvernement devra tout mettre en œuvre pour que la cohésion soit maintenue dans cette unité territoriale IX qui doit être pérenne au-delà des questions politiques qui se posent.

4.4.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière

Dans sa séance du 25 septembre 2009, la commission a traité de la vente de la Maison-Monsieur.

En introduction, le Conseil d'Etat rappelle que, lors de sa précédente législature, le Conseil d'Etat a décidé de vendre le bâtiment de la Maison-Monsieur lequel est occupé par la famille Wenk, locataire des lieux. Le service des bâtiments n'ayant pas vocation à gérer cet établissement, c'est la raison pour laquelle il aimerait connaître l'avis de la CGF sur cette cession et si le contrat de bail doit être prolongé.

La Maison-Monsieur a fait l'objet d'importants investissements de rénovation de la part de l'Etat pour permettre d'augmenter son attractivité. Au vu des difficultés de rentabilité rencontrées par le tenancier de l'établissement, le loyer a été renégocié au fil des années, diminuant de 25% entre 1996 et 2009. Malgré cela, la famille Wenk a souhaité partir car l'établissement n'est pas rentable.

Aujourd'hui, le bail a été résilié et le Conseil d'Etat a souhaité vendre ce bien. Avant de concrétiser cette décision, il s'est rapproché de la Ville de la Chaux-de-Fonds qui n'a pas été intéressée à devenir propriétaire. C'est la raison pour laquelle l'Etat a décidé d'envisager la vente en espérant qu'une association sera intéressée à reprendre cet établissement comme pour la ferme Robert.

Les démarches de vente ont été suspendues depuis que la CGF a soulevé ce point lors d'une de ses séances. A la demande de la famille Wenk, l'Etat a accepté de prolonger d'une année le contrat sans modification du loyer. La difficulté actuelle pour le tenancier est de trouver un repreneur pour les investissements réguliers consentis pour le renouvellement de l'inventaire.

Au travers des différentes interventions des membres de la commission, il ressort que l'avenir du lieu est important et que l'emplacement de cet établissement est stratégique. Il permet de développer le tourisme vert et c'est une opportunité de mettre en avant le parc du Doubs. Il ne faut pas s'en débarrasser trop vite pour le regretter ensuite. On pourrait attendre du Conseil d'Etat plus d'implications, qu'il soit plus actif et participe à la mise en place d'un lieu qui s'inspire de la ferme Robert avec laquelle un parallèle peut être fait. Il faut encourager la création d'une association qui serait plus dynamique pour gérer la Maison-Monsieur. Il est donc nécessaire d'attendre de vendre. D'autres membres pensent au contraire que l'Etat doit s'en dessaisir rapidement, car sa conservation dans le patrimoine de l'Etat entraînera inévitablement des futures charges supplémentaires. Une vente munie de la condition de garder l'attrait touristique du lieu pourrait aussi être envisagée.

De plus, si le loyer a fluctué suivant la demande des locataires pour leur permettre de continuer l'exploitation du bâtiment, il serait nécessaire de connaître la valeur au bilan de ce bien, y compris les travaux effectués, ainsi que le loyer qui serait nécessaire pour le rentabiliser.

Le Conseil d'Etat indique que la Maison-Monsieur a été valorisée en 1995 à 1.400.000 francs. Ce bâtiment n'a pas été déprécié depuis. L'Etat souhaite le vendre car il ne figure pas dans la liste des bâtiments à entretenir en priorité. La commission pense que depuis 1995, ce bâtiment a sûrement fait l'objet d'amortissements et est étonnée de ne pas pouvoir connaître sa valeur au bilan actuelle pas plus que le montant des charges ni le prix de vente. Au vu du loyer très modéré, il n'est pas acceptable que l'Etat subventionne ce restaurant, notamment vis-à-vis des autres restaurateurs qui ne bénéficient pas de ces loyers avantageux. Ce bâtiment fonctionne donc à perte pour l'Etat.

Le Conseil d'Etat répond que ce bâtiment est inscrit au patrimoine financier de l'Etat et rappelle qu'il en est seul maître. Par respect de la CGF, il a suspendu la vente. Les démarches ont été arrêtées et le prix de vente n'a pas encore été déterminé mais le Conseil d'Etat entend continuer sa démarche de vente. Il est conscient qu'il faut préserver le site touristique mais il n'attendra pas indéfiniment. Une estimation de l'immeuble sera faite à partir de maintenant étant donné que les démarches ont été suspendues.

En conclusion, le Conseil d'Etat entend vendre ce bâtiment en fixant comme condition que le repreneur continue à y développer une activité d'accueil et de restauration. Cette situation ne pourra pas durer éternellement. Le but dans l'immédiat est de maintenir le site comme cela a été fait à la ferme Robert.

La CGF recommande cette façon de faire.

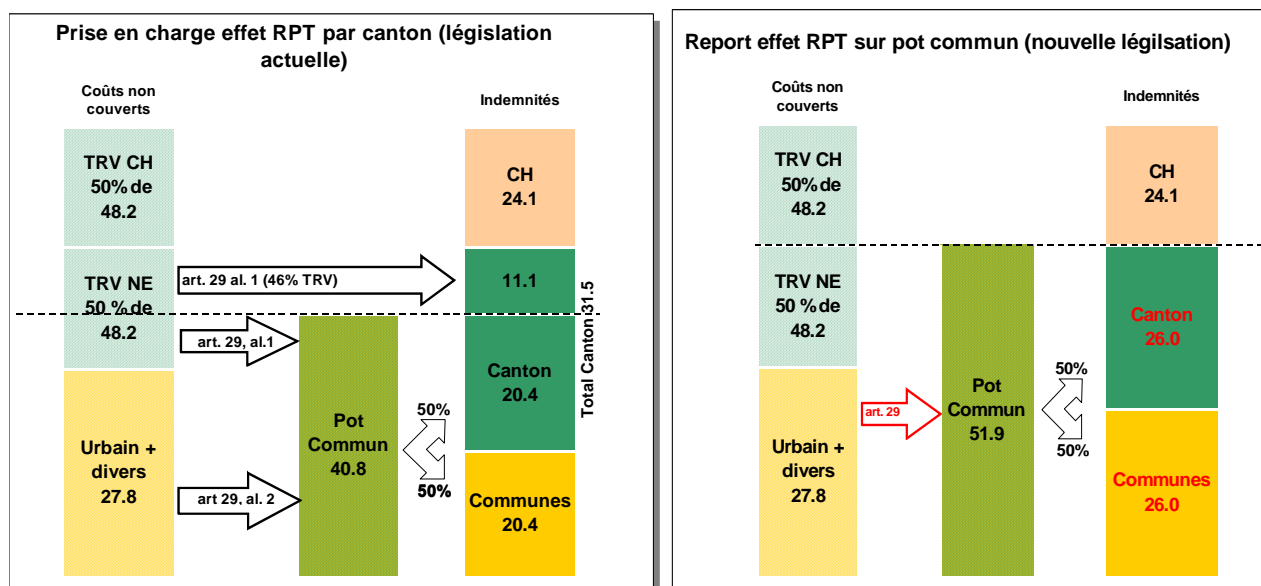
4.4.4. Discussion générale

Le report des coûts d'entretien des routes du compte de fonctionnement à celui des investissements ne rencontre pas l'approbation de certains commissaires qui estiment que ces travaux qui n'apportent aucune plus-value au patrimoine de l'Etat ne peuvent pas être activés au bilan. Le chef du département, s'il peut comprendre cette approche, précise toutefois que la limite entre entretien pur et améliorations est quasi impossible à définir puisque les travaux d'entretien comportent souvent aussi des améliorations au réseau routier comme par exemple la création de giratoires lors de réfection de carrefours ou l'élargissement de tronçons de routes liés à des réfections. La commission constate que le crédit mis en cause comprend 24 millions de francs répartis sur quatre ans et que le Conseil d'Etat devra venir avec une demande de crédit en bonne et due forme devant le Grand Conseil. Il est donc convenu qu'à cette occasion, le rapport du Conseil d'Etat fasse la part des choses entre entretien proprement dit et améliorations et que le crédit soit scindé en deux ou plusieurs parties comprenant des taux d'amortissement différents.

Le report de charge des transports publics sur les communes concerne le 46% de la part cantonale du TRV (trafic régional voyageur) qui est maintenant reporté sur les communes via le pot commun. L'article 30 de la Loi sur les transports qui définit la clé de répartition du pot commun entre communes n'a pas changé, soit 25% du pot commun au prorata des habitants et 75% au prorata des points qualités.

Incidence sur les communes

Répartition des coûts non couverts du transport public selon LTP (Pot commun). Modification législative au 1.1.2010
OCTR 16.10.09 Base de calcul: budget 2010 et TRV 48.2MF



Au chapitre des transports publics et des CFF en particulier, la présence d'un second mécanicien dans les trains au rebroussement de Chambrélien découle de la nécessité de limiter au minimum le temps d'arrêt dans cette gare pour garantir les correspondances à Neuchâtel notamment avec la liaison sur Berne. La présence de ce mécanicien supplémentaire coûte évidemment de l'argent au canton dans le cadre des prestations facturées par les CFF; toutefois, la mise en service de rames Domino dès décembre 2009, plus modernes et rapides aura aussi son prix qui compensera le coût économisé par le fait que le second mécanicien ne sera plus nécessaire.

La commission relève encore une divergence d'appréciation de l'évolution des transactions immobilières entre le service des finances qui estime avec prudence le compte des lods et celui de la géomatique et du registre foncier qui apparaît plus optimiste au chapitre des émoluments administratifs. A ce propos, le chef du département précise que le poste du budget 431000

comprend l'ensemble des émoluments administratifs du registre foncier (office du registre foncier du Littoral et Val-de-Travers, office du registre foncier des Montagnes et Val-de-Ruz, Inspectorat).

Ces émoluments sont perçus en application de la loi concernant le tarif des émoluments du registre foncier, du 25 janvier 1988 ainsi que de l'arrêté concernant le tarif des émoluments fixes du registre foncier, du 16 février 2005

Ils portent principalement sur les points suivants:

1) Offices du registre foncier

- transferts immobiliers (vente, échange, donation, fusion de sociétés, adjudication, etc.) entre vifs ou
- transferts résultant de l'ouverture d'une succession, partage successoral, legs, etc;
- inscription et augmentation de gage immobilier (hypothèque, cédula hypothécaire);
- inscription de copropriétés, PPE, droit de superficie;
- inscription, modification, radiation de servitudes, mentions, annotations;
- diffusion d'extraits officiels du registre foncier;
- publication Feuille Officielle, avis divers, renseignements, etc.

2) Inspectorat du registre foncier

- report des servitudes en cas de division cadastrale;
- émoluments des commissions CVAL et Comacq;
- droits d'accès Terris Internet;
- émoluments pour travaux en relation avec les syndicats d'améliorations foncières.

Les émoluments en relation avec les transferts immobiliers et les gages immobiliers sont de deux ordres:

- ad valorem (en fonction de la valeur de l'immeuble ou du gage, art. 9, 10 de la loi);
- fixes (arrêté des émoluments fixes).

Environ 50% de l'ensemble des émoluments sont ad valorem.

Selon les premiers résultats GESPA, 78% des recettes proviennent des prestations liées aux transferts immobiliers et aux gages immobiliers, 12% proviennent de la diffusion des extraits officiels du registre foncier et de la consultation en ligne, le solde des recettes se répartissant entre les autres prestations.

A propos du fonds des routes communales et pour clarifier les choses, la commission a demandé et obtenu les informations suivantes sur le nombre des demandes de subventions sollicitées et accordées: pour 2008, trois demandes ont dû être refusées, dont l'une avait été déposée après l'exécution des travaux et deux autres qui ne correspondaient pas aux critères fixés. Pour 2009, cinq demandes ont été acceptées, trois sont en cours d'examen et une a été refusée car elle concernait des travaux qui étaient exécutés sur une route fermée au trafic. Certains membres de la commission estiment que ce fonds pourrait être supprimé et qu'en contre partie la part des recettes sur les carburants qui lui est attribuée soit versée directement chaque année en fonction d'une clé de répartition qui reste à définir mais qui devrait tenir compte entre autres des longueurs des réseaux des routes communales à prendre en considération, des conditions climatiques (déneigement) ou d'autres encore. D'autres commissaires craignent que cette répartition de montants provenant des taxes liées au trafic automobile ne remplisse plus le but qui doit être le sien, à savoir l'entretien des routes et finisse dans les caisses générales. Le chef du département reprendra ces réflexions dans le cadre de l'élaboration en cours de la loi sur les routes dont le projet avait été déposé par le député Christian Boss au cours de la dernière législature.

Au chapitre du fonds d'aide au logement, le Conseil d'Etat estime que le montant de 3 millions de francs comme fortune du fonds devrait pouvoir être atteint dès 2011 mais que dans l'état actuel des choses, les sommes allouées sont suffisantes en regard des demandes d'aides qui sont déposées.

En ce qui concerne le fonds des eaux, certains membres de la commission font part de leur étonnement quant à l'évolution des proportions que prend le recours audit fonds pour les charges de fonctionnement du service, qui passe de 30% à environ 90% de ses frais de fonctionnement alors que la loi précise que "le fonds peut couvrir une partie des prestations du SCPE". Ils estiment qu'ainsi les communes sont spoliées de montants qui de fait doivent leur revenir et contestent donc cette manière d'améliorer le budget.

Enfin, une discussion nourrie s'engage sur la manière dont le dossier de la Maison-Monsieur a été traité et sur la manière dont la CGF a été mise en cause par le chef du département. Un commissaire se réfère à un article paru dans la presse régionale du 22 octobre 2009, intitulé "La Chaux-de-Fonds va-t-elle perdre son seul port?" et qui reprend les propos suivants du chef du département:

«(...) Claude Nicati admet que ce dossier n'a pas bénéficié d'un traitement optimal. "Lorsque le Conseil d'Etat précédent a pris la décision de vendre, la commission de gestion et des finances du Grand Conseil s'est saisie du dossier, car elle voulait l'examiner de plus près." Mais voilà, les mois ont passé et rien n'a été fait. Le nouveau conseiller d'Etat a appris l'existence du problème lorsque l'intendant des bâtiments lui a posé la question de savoir si et quand on procédait à la vente. "J'ignorais où se trouvait ce dossier", avoue le chef du DGT. Jusqu'à ce que son collègue Jean Studer lui apprenne qu'il était en main de la commission. Pourtant, la gestion des domaines "n'est pas de la compétence de la commission, c'est celle du Conseil d'Etat", explique Claude Nicati. Il l'a dit à la commission et rappelé que le Conseil d'Etat avait décidé de vendre ce domaine car "il coûte plus qu'il ne rapporte". "Conserver de tels biens ne fait pas partie de nos missions prioritaires: l'Etat n'a pas vocation d'aubergiste", estime Claude Nicati. (...)"

Ce commissaire relève que le secret de fonction définissant les débats de la commission l'a empêché de réagir au travers d'un courrier de lecteur.

Rappelant les faits, il assure que la CGF ne s'est jamais saisie du dossier et n'a jamais empêché le Conseil d'Etat d'aller de l'avant. Il constate que la CGF a parlé du dossier le 4 mai 2009 pour demander des explications dans le cadre du chapitre des divers et qu'aucune décision contraignante n'a été prise à ce moment. Les quelques membres de la commission qui ont pris la parole ont notamment souligné qu'une vente à un privé serait regrettable mais à aucun moment, la CGF ne s'est arrogée cette compétence, contrairement aux propos de M. Nicati. La conclusion de la CGF était que "la situation de la Maison-Monsieur devra être rediscutée lors d'une prochaine séance". Il est donc faux, inexact, pour ne pas dire mensonger, de justifier les lenteurs du dossier et ses approximations en chargeant la CGF.

Lorsque le chef du département est venu le 25 septembre 2009 avec cet objet à la CGF, il souhaitait obtenir un avis. Ce n'est en aucun cas la CGF qui a fait traîner le dossier, et il n'est pas acceptable de dire que la CGF n'a rien fait alors qu'elle aurait dû agir.

Le chef du département rappelle que le précédent Conseil d'Etat avait voulu vendre ce bâtiment mais qu'effectivement la CGF avait souhaité être nantie du dossier. Il estime donc normal que le nouveau Conseil d'Etat ait suivi cette volonté et aurait trouvé au contraire que le non respect de la CGF aurait été que le gouvernement engage la procédure de transaction en faisant fi de la volonté de la commission. Il estime ainsi avoir apporté le respect qui était dû à la CGF.

Suite à ces explications, la commission estime contre-productif de revenir sur ce dossier par le biais d'une intervention dans la presse mais demande que cet épisode fasse l'objet d'une relation dans son rapport à l'appui du budget 2010, dont acte.

Enfin, en réponse à une autre question récurrente, le Conseil d'Etat informe la commission que la valeur au bilan de l'Etat de cet immeuble est de 798.000 francs au 31 décembre 2008.

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 2009 pour l'examen du budget 2010.

Le conseiller d'Etat, chef du département, était accompagné du secrétaire général et de la conseillère stratégique du département ainsi que, durant la partie de la séance relative à leurs entités respectives:

- **secteur migrations:** chef du service des migrations et son adjoint administratif et financier, chef du service de la cohésion multiculturelle;
- **secteur agriculture et consommation:** chef du service de l'agriculture et chef du service de la consommation et des affaires vétérinaires;

- **secteur économie, tourisme et secteur emploi:** chef du service de l'économie, chef du service des poursuites et faillites, directeur d'Evologia, chef du service de l'emploi et directeur de la caisse cantonale de compensation.

La sous-commission les remercie des explications fournies et des réponses données à ses questions. Elle remercie également toutes les personnes du DEC du travail effectué pendant l'année.

Par rapport au budget 2009, les charges nettes du département de l'économie pour le budget 2010 diminuent globalement de **13%**. A savoir:

- secteur économie et tourisme: -48.0%
- secteur emploi: -13,2% (sans AVS/AI, -72%)
- secteur migration: -5,9%
- secteur agriculture et consommation: +0,7%
- Cette diminution a premièrement été possible grâce à la poursuite des efforts de **maîtrise des charges de fonctionnement**. Bien que les charges de personnel aient augmenté de manière importante, tant au service de l'emploi qu'au service des migrations, en raison de l'évolution des environnements propres à ces deux entités (détérioration de la situation économique pour le service de l'emploi et augmentation des demandes d'asile pour le service des migrations), ces augmentations sont compensées par des revenus équivalents provenant de la Confédération. En raison notamment de l'autonomisation du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP), les charges de personnel du département diminuent globalement de 1,6 million de francs (-3,6%).
- Cette diminution a ensuite été possible grâce aux **montants mis en réserve lors du bouclage des comptes 2008, au fonds de promotion de l'économie et au fonds d'intégration professionnelle**. Logiquement, ces réserves seront **utilisées en 2010** pour augmenter le soutien ciblé du canton aux entreprises et à l'emploi, sans mettre à mal les finances du canton selon les principes d'une politique économique anticyclique.
- Enfin, cette diminution a été possible en raison de l'entrée en vigueur, au 1^{er} juillet 2010, du **nouveau régime de financement des soins**. Cet élément a induit un **transfert de charges** de 8,4 millions de francs du centre financier AVS/AI au service de la santé publique du **DSAS**.

4.5.1.2. Groupes de dépenses

Le budget du département boucle avec un excédent de charges de 113,2 millions de francs, contre 130,1 millions de francs au budget 2009, soit une diminution de 16,9 millions de francs (-13%).

Les tableaux suivants présentent le détail de l'évolution du DEC pour le budget de fonctionnement:

- par services: du point de vue comptable et du point de vue organique,
- par services et par secteurs,
- pour les effectifs du personnel: évolution depuis 2006 du département.

Par services: charges et revenus par nature, point de vue comptable (en mios)

	Budget 2009		Budget 2010	
	Charges	Revenus	Charges	Revenus
Charges de personnel	44.5		42.9	
Biens, services et marchandises	10.0		10.2	
Amortissements	4.4		3.9	
Parts et contributions sans affectation	0.7		0.5	
Dédommagements aux collectivités publiques	0.7		0.7	
Subventions accordées	141.3		137.1	
Subventions redistribuées	78.9		78.5	
Attributions aux financements spéciaux				
Imputations internes	19.3		10.6	
Patentes et concessions		2.2		2.8
Revenus des biens		0.5		0.6
Contributions		21.1		20.6
Dédommagements de collectivités publiques		16.7		0.8
Subventions acquises		49.1		66.9
Subventions à redistribuer		78.9		78.5
Prélèvements aux financements spéciaux		0.7		0.7
Imputations internes		0.4		0.4
Total	299.7	169.7	284.4	171.3

Par services: charges et revenus par nature, point de vue comptable (écart budget 2010 par rapport au budget 2009)

	Budget 2010: écart par rapport au budget 2009			
	en mios		en %	
	Charges	Revenus	Charges	Revenus
Charges de personnel	-1.6		-3.6%	
Biens, services et marchandises	0.2		2.0%	
Amortissements	-0.5		-11.4%	
Parts et contributions sans affectation	-0.2		-28.1%	
Dédommagements aux collectivités publiques	0.1		8.0%	
Subventions accordées	-4.2		-2.9%	
Subventions redistribuées	-0.4		-0.5%	
Attributions aux financements spéciaux				
Imputations internes	-8.7		-45.2%	
Patentes et concessions		0.6		26.7%
Revenus des biens		0.0		5.6%
Contributions		-0.5		-2.5%
Dédommagements de collectivités publiques		-15.9		-95.2%
Subventions acquises		17.8		36.4%
Subventions à redistribuer		-0.4		-0.5%
Prélèvements aux financements spéciaux				
Imputations internes		0.0		-6.4%
Total	-15.3	1.6	-5.1%	1.0%

Par rapport au budget 2009, les **charges brutes diminuent de 15,3 millions de francs (-5,1%)** et les **revenus bruts augmentent de 1,6 million de francs (+0,97%)**.

La **diminution des charges brutes est principalement imputable à l'évolution des imputations internes** (-8,7 millions de francs). Cette évolution est liée principalement à la diminution des bonifications budgétaires au fonds du service de l'économie (-3,4 millions de francs) et du service de l'emploi (-6,4 millions de francs); elle est partiellement **compensée par l'introduction, au secrétariat général, d'une imputation interne de 1 million de francs en lien avec l'autonomisation du CNIP** et à la subvention en nature qui y est liée.

La diminution des charges brutes est également à mettre en lien avec la **baisse de 4,2 millions de francs des subventions accordées**. Cette dernière est notamment liée à la diminution des subventions accordées émergeant au centre financier AVS-AI, en raison de l'entrée en vigueur, au 1^{er} juillet 2010, du nouveau régime de financement des soins. Cet élément induit un transfert de charges de 8,4 millions de francs du centre financier AVS/AI au service de la santé publique du DSAS. **Cette diminution est partiellement compensée par l'évolution des subventions accordées par le service des migrations** (+2,3 millions de francs) en raison, d'une part, de l'augmentation prévue du nombre des requérants d'asile et des personnes au bénéfice d'une admission provisoire de moins de 7 ans et, d'autre part, de l'augmentation du taux de dépendance financière prévue des bénéficiaires, en raison de la détérioration de la situation économique.

Enfin, les **charges de personnel diminuent de 1,6 million de francs en raison de l'autonomisation du CNIP** (-4,9 millions de francs au 1^{er} janvier 2010). Cette diminution est **partiellement compensée par l'augmentation des charges de 2,1 millions de francs au service de l'emploi et de 1,2 million de francs au service des migrations** en raison respectivement de la détérioration de la situation économique et de l'augmentation du nombre des demandes d'asile.

Les **charges de biens, services et marchandises restent globalement stables**, la diminution induite par l'autonomisation du CNIP (-1,4 million de francs) étant compensée par une augmentation de 1 million de francs au service de l'économie à mettre en lien avec un transfert de charges du fonds de promotion de l'économie (+450.000 francs sous la rubrique "mandats, expertises, études") et avec la comptabilisation, dans les comptes du service, des taxes de séjour redistribuées aux organismes de développement touristique (+500.000 francs).

L'augmentation des revenus bruts (+1,6 million de francs) est principalement à mettre en lien avec l'évolution des subventions acquises (+17,8 millions de francs) et des dédommagements de collectivités publiques (-15,9 millions de francs). La baisse des dédommagements de collectivités publiques est liée d'une part à l'autonomisation du CNIP (-5,4 millions de francs), d'autre part, à un changement dans la comptabilisation des montants versés par la Confédération au service des migrations (-10,5 millions de francs transférés de la rubrique "dédommagement de collectivités publiques" à la rubrique "subventions acquises"); en termes nets, les revenus acquis par le service des migrations progressent de 4 millions de francs. Les subventions acquises progressent par ailleurs de 2,2 millions de francs au service de l'emploi (en compensation des charges supplémentaires induites par la dégradation de la situation économique) et de 0,9 million de francs au centre financier AVS-AI.

1. En résumé, la **diminution des charges brutes** est principalement imputable à:

1.1. l'évolution des <i>imputations internes</i> de		- 8,70 millions de francs
1.2. la baisse des <i>subventions accordées</i> de		4,20 millions de francs
1.3. la diminution des <i>charges de personnel</i> de		1,60 million de francs
1.4. la diminution des <i>parts et contributions sans affectation</i> de		- 0,18 million de francs
1.1. <i>Imputations internes:</i>	secrétariat général	+ 1'007.000.-
	– subvention CNIP liée à l'autonomisation	
	service de l'économie	- 3.452.300.-
	– fonds promotion économie	- 5.137.900.-
	– fonds politique régionale	+1.685.600.-
	service de l'emploi	- 6.823.100.-
	– FIP (fonds intégration professionnelle)	
1.2. <i>Subventions accordées:</i>	AVS/AI	- 6.600.000.-
	– prestations complémentaires AVS	- 7.100.000.-
	– prestations complémentaires AI	+ 3.900.000.-
	– allocations familiales sans activité lucrative	- 3.400.000.-
	service des migrations	+ 2.300.000.-
	– dépenses d'assist. pour requérants d'asiles et réfugiés	

1.3 <i>Charges de personnel:</i>	CNIP (autonomisation)	- 4.923.700.–
	service des migrations (+14,75 EPT)	1.124.100.–
	– augmentation demandes d'asile	
	– Fontainemelon = 9 EPT	
	– modification législative asile + étrangers = charge de travail plus importante qui n'est pas compensée complètement par les subventions de la Confédération	
	service de l'emploi (+12,82 EPT)	2.057.600.–
	– compensé par les subventions fédérales acquises sur l'exercice courant	
1.4. <i>Parts /contributions: sans affectation</i>	service de l'économie	188.000.–
	– refus de la loi par le peuple sur la police du commerce et établissements publics	

Les charges de *biens, services et marchandises* restent globalement stables. L'augmentation de 2% par rapport au budget 2009 est due principalement à:

CNIP (autonomisation)	1.336.500.–
service de l'économie	1.006.700.–
– transfert du fonds de promotion de l'économie	450.000.–
– taxes de séjours des organismes de développement touristique compensées par le compte contributions 431240	500.000.–
– recensements fédéraux, report charges sur canton	45.200.–
service de l'emploi	263.000.–
– déplacements en augmentation	80.000.–
– projet concordat intercantonal "fonds de prévoyance"	183.000.–
service de l'agriculture	145.600.–
– projets pâturages boisés	39.000.–
– promotion OVPT compensée dans les recettes	95.000.–
service consommation et affaires vétérinaires	33.700.–
– formation nouveau collaborateur et augmentation inspection denrées alimentaires	32.000.–
service des migrations	96.000.–
– titres de séjours au format carte de crédit	42.000.–
– ouverture Fontainemelon	20.000.–
– honoraires et mandats	20.000.–

2. En résumé, l'**augmentation des revenus bruts** de 1,6 million de francs est principalement à mettre en lien avec:

2.1. augmentation des <i>subventions acquises</i> de	+17,8 millions de francs
2.2. diminution des <i>dédommagements des collectivités publiques</i> de	-15,9 millions de francs
2.3. augmentation <i>patentes et concessions</i> de	0,6 million de francs
2.4. diminutions de <i>contributions</i> de	-0,5 million de francs
2.5. diminution de <i>subventions à redistribuer</i> de	-0,4 million de francs

2.1. <i>Subventions acquises:</i>	service des migrations	14.535.000.–
	– transfert "dédom.coll.publiques" aux "subventions acquises"	10.545.000.–
	– revenus nets acquis	3.990.000.–
	service de l'emploi	2.246.300.–
	– compensation des charges supplémentaires induites par la dégradation de la situation écon.	
	AVS/AI	911.000.–
	– subv. féd. prest. complémentaires AVS/AI	2.700.000.–
	– subv. féd. frais AVS/AI	260.000.–
	– part communale alloc. fam. SAL	- 2.115.000.–
	– particip. communes remises cot. AVS	66.000.–
2.2. <i>Dédo. de coll. publiques:</i>	CNIP	5.432.900.–
	service des migrations	- 10.545.000.–
	– transfert "dédom.coll.publiques" aux "subventions acquises"	
2.3. <i>Patentes et concessions:</i>	service de l'économie	602.700.–
	– montant adapté suite au refus de la loi sur sur la police du commerce et établi. publiques	
2.4. <i>Contributions:</i>	service de l'économie	- 537.000.–
	– montant adapté suite au refus de la loi sur sur la police du commerce et établi. publiques	
2.5. <i>Subv. à redistribuer:</i>	service de l'économie	- 196.000.–
	– part communale à Tourisme NE	
	service de l'agriculture	- 169.000.–
	– en corrélation avec les subv. redistribuées	

Les tableaux suivants présentent l'évolution, service par service, puis secteur par secteur, des charges et revenus entre budgets 2009 et 2010:

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

	Budget 2009			Budget 2010		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Secrétariat général	1.1	0.0	1.1	2.2	0.0	2.2
Service de l'économie	17.2	3.8	13.4	14.6	4.7	9.9
Office du registre du commerce	0.7	1.0	-0.3	0.7	1.0	-0.3
Service des poursuites et faillites	6.9	12.9	-6.0	6.8	13.3	-6.4
Evologia	2.6	1.6	1.1	2.8	1.7	1.1
Service de l'emploi	21.5	12.9	8.5	17.4	15.1	2.4
Centre Ne d'intégration professionnelle	6.6	6.7	-0.1			
AVS/AI	131.7	35.8	95.9	124.9	36.7	88.2
Service de l'agriculture	85.8	79.3	6.5	85.6	79.3	6.3
Service consommation et aff vétérinaires	6.7	2.4	4.3	6.6	2.1	4.5
Service des migrations	16.9	12.4	4.4	20.6	16.5	4.1
Service de la cohésion multiculturelle	2.0	0.8	1.2	2.1	1.0	1.2
Total	299.7	169.7	130.1	284.4	171.3	113.2

	Budget 2009			Budget 2010		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Secrétariat général	1.1	0.0	1.1	2.2	0.0	2.2
Secteur économie et tourisme	27.4	19.2	8.2	24.9	20.6	4.3
Secteur emploi	159.8	55.4	104.3	142.4	51.8	90.6
Secteur agriculture et consommation	92.5	81.7	10.8	92.3	81.4	10.8
Secteurs migrations	18.9	13.3	5.6	22.7	17.4	5.3
Total	299.7	169.7	130.1	284.4	171.3	113.2

	Budget 2010: écart par rapport au budget 2009					
	en mios			en %		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Secrétariat général	1.0		1.0	92.3%		92.4%
Service de l'économie	-2.6	0.9	-3.5	-15.1%	23.9%	-26.1%
Office du registre du commerce	0.0	0.0	0.0	1.4%	1.0%	0.2%
Service des poursuites et faillites	-0.1	0.4	-0.5	-1.0%	3.2%	8.1%
Evologia	0.2	0.1	0.1	6.6%	8.0%	4.7%
Service de l'emploi	-4.0	2.2	-6.2	-18.8%	16.7%	-72.4%
Centre Ne d'intégration professionnelle	-6.6	-6.7	0.1	-100.0%	-100.0%	-100.0%
AVS/AI	-6.8	0.9	-7.7	-5.2%	2.5%	-8.0%
Service de l'agriculture	-0.1	0.0	-0.1	-0.2%	0.0%	-2.0%
Service consommation et aff vétérinaires	-0.1	-0.3	0.2	-1.5%	-12.4%	4.7%
Service des migrations	3.7	4.0	-0.3	22.0%	32.3%	-7.1%
Service du délégué aux étrangers	0.1	0.1	0.0	4.8%	14.0%	-1.6%
Total	-15.3	1.6	-16.9	-5.1%	1.0%	-13.0%

	Budget 2010: écart par rapport au budget 2009					
	en mios			en %		
	Charges	Revenus	Charges nettes	Charges	Revenus	Charges nettes
Secrétariat général	1.0		1.0	92.3%		92.4%
Secteur économie et tourisme	-2.5	1.4	-3.9	-9.1%	7.6%	-48.0%
Secteur emploi	-17.4	-3.7	-13.8	-10.9%	-6.6%	-13.2%
Secteur agriculture et consommation	-0.2	-0.3	0.1	-0.3%	-0.4%	0.7%
Secteurs migrations	3.8	4.1	-0.3	20.1%	31.2%	-5.9%
Total	-15.3	1.6	-16.9	-5.1%	1.0%	-13.0%

Comme le montrent les tableaux ci-dessus, l'écart entre le budget 2010 et le budget 2009 est principalement imputable aux secteurs emploi, économie et tourisme dont les charges nettes diminuent respectivement de 13,8 millions de francs (-13,2%) et 3,9 millions de francs (-48%).

Le tableau suivant présente l'évolution des **effectifs du personnel** du département entre les budgets 2006 et 2010. Entre ces deux dates, les effectifs du département ont diminué de 35,6 EPT, soit une réduction de 8,5%.

Département de l'économie, évolution des effectifs du personnel (EPT)

	BU 2010	BU 2009	BU 2008	BU 2007	BU 2006	Différence entre B10 et B09	Différence entre B10 et B06
Secrétariat général	5.50	5.50	5.50	6.50	6.50		-1.00
Secteur Economie et tourisme							
Service de promotion économique				6.90	8.60		-8.60
Observatoire cantonal				26.15	29.00		-29.00
Service de l'économie*	23.10	23.10	16.10				23.10
Service des poursuites et faillites	55.70	54.30	54.30	56.00	57.00	1.40	-1.30
Office du registre du commerce	4.80	4.80	4.80	4.50	4.50		0.30
Service du commerce et des patentes				6.00	7.30		-7.30
Evologia	11.50	10.50	10.80	10.30	10.50	1.00	1.00
Secteur Emploi							
Service de l'emploi (nouveau en 2009)**	129.35	106.73				22.62	129.35
Service de l'emploi			105.61	105.90	106.11		-106.11
Service de l'inspection & de la santé travail			9.80	9.80	9.80		-9.80
CNIP		41.45	34.45	31.60	33.60	-41.45	-33.60
Secteur Agriculture et consommation							
Service de l'économie agricole avec OICL					18.73		-18.73
Service de l'agriculture	24.15	22.65	22.65	22.65		1.50	24.15
Service de la viticulture + station d'essais					7.50		-7.50
Service de la consommation et affaires vétérinaires	34.80	37.75	37.75	36.25	35.35	-2.95	-0.55
Secteur Migrations							
Service des migrations	80.65	65.90	64.90	65.65	72.35	14.75	8.30
Bureau du délégué aux étrangers	11.59	11.59	11.39	9.89	9.92		1.67
Total	381.14	384.27	378.05	398.09	416.76	-3.13	-35.62

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

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

4.5.1.3. Investissements

Le budget initial des investissements du DEC se monte, en 2009, à 3,43 millions de francs. A ce montant, il convient d'ajouter les 3,35 millions de francs de crédits supplémentaires adoptés par le Grand Conseil lors de la session de juin 2009 pour la réalisation de projets de politique régionale. Au total, le budget courant des investissements se monte à 6,78 millions de francs.

Pour 2010, le budget des investissements du DEC se monte à 7,06 millions de francs, dont 4 millions de francs sont destinés aux prêts pour la réalisation de projets pour la politique régionale (3,35 millions de francs en 2009) et 2,6 millions de francs aux subventions agricoles (2,835 millions de francs en 2009).

A relever que, tant pour le budget 2009 que pour le budget 2010, le crédit destiné à la deuxième étape de rénovation du CNIP adopté par le Grand Conseil le 1^{er} avril 2009 émerge au budget du DGT.

4.5.1.4. Fonds

Les tableaux suivants présentent l'évolution des charges et revenus par nature pour l'ensemble des fonds appartenant au DEC.

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

	Budget 2009		Budget 2010	
	Charges	Revenus	Charges	Revenus
Charges de personnel	0.2		0.2	
Biens, services et marchandises	0.8		0.4	
Amortissements	0.6		0.5	
Subventions accordées	32.6		38.5	
Subventions redistribuées	3.9		4.0	
Attributions aux financements spéciaux				
Imputations internes	1.2		0.5	
Revenus des biens		0.1		0.0
Contributions		0.2		0.2
Subventions acquises		8.8		13.7
Subventions à redistribuer		3.9		4.0
Prélèvements aux financements spéciaux		7.9		18.2
Imputations internes		18.4		8.0
Total	39.3	39.3	44.2	44.2

Par rapport au budget 2009, les charges et revenus des fonds augmentent de 4,8 millions de francs (+12,3%), en raison principalement de l'augmentation des subventions accordées par les fonds de promotion de l'économie et d'intégration professionnelle.

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

	Budget 2010: écart par rapport au budget 2009			
	en mios		en %	
	Charges	Revenus	Charges	Revenus
Charges de personnel	0.0		-2.6%	
Biens, services et marchandises	-0.4		-51.6%	
Amortissements	0.0		-4.3%	
Subventions accordées	5.9		18.2%	
Subventions redistribuées	0.1		2.7%	
Attributions aux financements spéciaux				
Imputations internes	-0.7		-62.5%	
Revenus des biens		0.0		-46.4%
Contributions				
Subventions acquises		4.9		55.0%
Subventions à redistribuer		0.1		2.7%
Prélèvements aux financements spéciaux		10.3		131.4%
Imputations internes		-10.4		-56.8%
Total	4.8	4.8	12.3%	12.3%

Le prélèvement dans la fortune des fonds augmente de 10,3 millions de francs et les imputations internes diminuent de 10,4 millions de francs.

La sous-commission est songeuse quant à la diminution de l'attribution au fonds de la promotion de l'économie. Elle comprend que des actions extraordinaires de soutien à l'économie sont nécessaires aujourd'hui avec la crise économique que nous vivons mais s'inquiète pour les années futures où le fond sera proche de zéro.

Les charges de personnel qui émarginent au FIP (0,2 million de francs), correspondent à la filière sociale. Ces charges permettent le placement au sein des services de l'Etat de personnes touchées par les réorganisations. Par le passé, ces charges émarginent dans une rubrique subvention du même fonds mais depuis quelques années elles figurent en charges de personnel.

Actuellement deux personnes sont au bénéfice de ces placements (à Evologia et au COSM). Ces charges ne sont pas réparties entre l'Etat et les communes, contrairement aux autres charges du FIP.

4.5.1.5. Examen de détail

Secrétariat général

364 505 Subvention CNIP et 390 535 Prestations internes CNIP

Emarge à ces deux rubriques, la subvention au CNIP selon décision du Grand Conseil du 1^{er} avril 2009. Cette subvention porte sur un montant total de 1.022.000 francs réparti comme suit:

– prestations du service des bâtiments	620.000 francs
– prestations du service financier	320.000 francs
– prestations du service informatique de l'entité neuchâteloise	65.000 francs
– prestations du service des ressources humaines	15.000 francs
– prestations du service du matériel et des imprimés	2.000 francs

A relever que dans le rapport soumis au Grand Conseil, le montant de cette subvention s'élevait à 1.150.000 francs. La différence par rapport au montant prévu au budget 2010 est due principalement au report d'une année du début des travaux liés au 2^{ème} crédit de rénovation du CNIP, également adopté par le Grand Conseil le 1^{er} avril 2009.

Secteur économie et tourisme

Service de l'économie

319507 Taxes de séjour

Il s'agit d'une nouvelle rubrique à mettre en lien avec la rubrique de revenus 431240 "recettes taxes de séjour". L'impact sur les charges nettes de l'Etat est nul, les deux rubriques présentant des montants identiques.

Jusqu'en 2009, ni la charge, ni le revenu n'émergeaient au budget de l'Etat. Le revenu était comptabilisé directement dans les comptes de Tourisme neuchâtelois qui assurait la perception de cette taxe.

365260 Subvention cantonale à Tourisme neuchâtelois

En raison du refus par le peuple neuchâtelois de la loi sur le commerce et les établissements publics (LPCEP), il est tout d'abord rappelé que le budget 2010 est difficilement comparable au budget 2009.

S'agissant de la subvention cantonale à **Tourisme neuchâtelois**, celle-ci est régie par la loi sur les établissements publics qui prévoit, à son article 31, que Tourisme neuchâtelois bénéficie d'une subvention correspondant aux 50% du produit des patentes, déduction faite de 10% pour les frais de perception incombant à l'Etat. Le produit des patentes figurant au budget 2010 se montant à 2,1 millions de francs, la subvention à Tourisme neuchâtelois se monte à 950.000 francs. Ce montant est majoré de 50.000 francs pour les frais de perception de la taxe de séjour.

Conformément à l'article 15 de la loi sur le tourisme, le Conseil d'Etat a la possibilité d'octroyer à Tourisme neuchâtelois d'autres subventions, possibilité dont il a fait usage par le passé, notamment en lien avec la reprise des structures touristiques du Val-de-Travers et du Val-de-Ruz.

Or, aujourd'hui, la gestion des points d'information touristique (points I) a été reprise par la commune de Val-de-Travers et par Evologia pour le "point I" du Val-de-Ruz sans que le financement à Tourisme neuchâtelois ne soit revu.

Pour le budget 2010, le Conseil d'Etat a donc, dans le cadre des mesures qu'il a prises pour améliorer les finances de l'Etat, renoncé à octroyer à Tourisme neuchâtelois d'autres subventions que celles correspondant à sa part aux produits des patentes.

S'agissant du soutien de l'Etat au site "patrimoine horloger" de l'**UNESCO**, celui-ci se fera au travers d'une subvention de 100.000 francs à la Ville de La Chaux-de-Fonds au travers du fonds de promotion de l'économie, rubrique 365551 "subventions tourisme".

Service des poursuites et faillites

Pour le service des poursuites et faillites, les enjeux sont doubles en raison notamment de la détérioration de la situation économique: maîtriser des charges et faire face aux volumes prévisibles qui augmentent sans pour autant augmenter proportionnellement les effectifs, tant des poursuites que des faillites. Depuis 2006, les effectifs du service ont ainsi diminué de 1,3 EPT même si, entre 2009 et 2010, ceux-ci ont augmenté de 1,4 EPT dans le contexte global lié à la gestion et le traitement des amendes d'ordre.

A ce titre, il est rappelé que les émoluments perçus sont fixés par la législation fédérale.

Secteur emploi

Service de l'emploi

Le service de l'emploi intègre, depuis le 1^{er} janvier 2009, l'ancien service de l'inspection et de la santé au travail (SIST). Pour des raisons comptables (maintien de l'historique), il a été décidé d'attribuer au service de l'emploi un nouveau numéro de centre financier sans modifier le nom du service.

Il est rappelé que les charges du service de l'emploi sont dans une large mesure subventionnées par la Confédération, en particulier par le SECO, en lien avec l'application de la LACI (Loi sur l'assurance chômage).

L'office de surveillance, d'inspection et de santé au travail (OSIS) exerce lui d'autres tâches d'exécution fédérales, également subventionnées (loi sur le travail au noir, etc...).

Compte tenu de l'évolution générale de la situation sur le front du chômage, l'ensemble du territoire cantonal devrait prochainement être mis au bénéfice d'une extension de 120 jours des indemnités de chômage. Aujourd'hui, seuls les districts de La Chaux-de-Fonds, du Locle et du Val-de-Travers sont au bénéfice de cette extension.

30 Charges de personnel

En lien avec la dégradation de la situation économique, tant les charges (+2,1 millions de francs) que les effectifs (+22,6 EPT) du service de l'emploi ont progressé de manière importante par rapport au budget 2009.

Ces augmentations sont intégralement subventionnées par la Confédération, même si le calcul du taux de subvention (taux de subventionnement dégressif jusqu'à 10% de demandeurs d'emploi, puis croissant au-delà) est actuellement défavorable au canton.

Il est relevé que, malgré l'augmentation importante des effectifs, le nombre de dossiers par collaborateur reste élevé (200-240 dossiers/collaborateur). Cette augmentation confirme la nécessité de repenser l'organisation du service de l'emploi. Ce projet y relatif est en cours et devrait se terminer dans le courant du 1^{er} trimestre 2010.

A la demande d'un membre de la sous-commission, il est précisé que les nouveaux collaborateurs du service de l'emploi (conseillers en personnel) sont engagés sur la base d'un contrat de droit privé s'ils ne sont pas au bénéfice d'un brevet fédéral et d'un contrat de droit public (engagement provisoire) dans le cas contraire. Le cas échéant, ils ont ensuite cinq ans pour obtenir leur brevet.

Secteur agriculture et consommation

Service de l'agriculture

Le budget du service de l'agriculture est avant tout un budget de transfert, les subventions redistribuées, respectivement à redistribuer, portant sur un montant de 77,7 millions de francs.

Les subventions cantonales se montent elles à 1,1 million de francs.

Un membre de la sous-commission s'étonne que, par rapport aux autres secteurs du département, le secteur agriculture ne soit pas touché par les mesures destinées à améliorer les finances de l'Etat. Il est répondu qu'en la matière, les milieux agricoles ont déjà payé un tribut important à l'amélioration des finances, les subventions accordées ayant diminué globalement de près de 30% depuis 2004.

A elle seule, la vulgarisation agricole compte pour plus de 40% du total des subventions accordées. En la matière, il est rappelé que l'augmentation du soutien à la vulgarisation agricole est à mettre en lien avec, dès 2008, la nouvelle répartition des charges entre la Confédération et les cantons (RPT). Depuis cette date, la vulgarisation agricole est uniquement subventionnée par le canton, alors que la Confédération a pris en charge le secteur de l'élevage.

Il est en particulier relevé que les besoins en vulgarisation sont en constante évolution depuis 1993 et doivent s'adapter aux exigences de la politique fédérale agricole (PA 2007, PA 2011) et environnementale, ainsi qu'à la politique fédérale de baisse généralisée des prix des produits agricoles (notion "îlot de cherté suisse") et de volonté de libéralisation (ALEA avec l'UE, OMC), ce qui demande une meilleure maîtrise des facteurs et des conditions de production des agriculteurs, voire une réorientation des productions et prestations agricoles en fonction des débouchés du marché.

Service de la consommation et des affaires vétérinaires

30 Charges de personnel

La baisse des effectifs (-2,95 EPT) et des charges de personnel (-210.000 francs) est à mettre en lien avec la fin de la campagne d'éradication de la BVD (diarrhée virale bovine) et la réorganisation du service.

365 580 Indemnités pour bétail abattu

Cette rubrique enregistre une diminution de 15.000 francs en raison de l'éradication de la BVD.

390 020 Véhicules de service

Le montant budgétisé (90.000 francs) concerne l'acquisition d'un véhicule de service pour l'office de métrologie. Il s'agit d'une imputation interne, l'ensemble des véhicules de l'Etat, à l'exception de ceux de la police, étant achetés par le garage de l'Etat. Nous rappelons ici qu'une acquisition de moins de 100.000 francs est considérée comme une dépense unique et est donc directement amortie en une fois.

Crédit d'engagement pour une place d'étalonnage des camions citernes à Cressier

Un crédit d'engagement à solliciter de 700.000 francs figure au budget des investissements, dont 400.000 francs figurent au budget 2010. En l'état du dossier, il est possible que le montant du crédit soit inférieur si le projet de partenariat public-privé (PPP) se réalise. Le projet sera financièrement autoporteur, les prestations d'étalonnage étant facturables.

Secteur migrations

Service des migrations

Les financements fédéraux sont basés sur un système de forfaits. Si les forfaits permettent de couvrir les charges d'aide sociale du service (rubriques "subventions accordées"), ils ne permettent pas toujours de couvrir les charges de fonctionnement.

A ce titre, il est relevé que des montants supplémentaires ont été octroyés en 2009 par la Confédération pour compenser l'augmentation des charges de fonctionnement des cantons en lien avec l'accroissement des demandes d'asile.

L'ouverture du centre des Hauts-Geneveys a coûté cher au canton, notamment en raison des charges de sécurité (mandat). La fermeture de ce centre et l'ouverture de la Ferme Matile, à Fontainemelon, a permis de réduire ces charges par l'engagement de veilleurs.

Au printemps de cette année, en lien avec une demande de crédit urgente soumise à la CGF, la question a été posée de savoir si le canton n'en faisait pas trop en matière d'aide sociale en comparaison intercantonale.

A ce sujet, il est rappelé que, pour un adulte célibataire, les normes CSIAS, appliquées par le canton, fixent cette aide à 960 francs. Cette norme est appliquée pour les réfugiés. Pour les requérants d'asile par contre, le montant de l'aide est de 480 francs.

Ces montants n'intègrent pas les charges de logement et d'assurance maladie.

S'agissant des autres charges, il n'existe actuellement pas de comparatif. Deux études sont actuellement en cours, l'une par l'Office fédérale de la statistique (OFS), l'autre par l'Office fédérale des migrations (ODM). Les résultats de ces études devraient être connus l'année prochaine.

30 Charges de personnel

Les charges de personnel augmentent de 1,2 million de francs par rapport au budget 2009.

En réponse, il est mentionné que les effectifs du service augmentent de 14,75 EPT en raison, d'une part, de l'ouverture d'un deuxième centre de premier accueil à Fontainemelon, d'autre part, en raison des charges induites par la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les étrangers. Ces augmentations de charges (notamment celles liées aux requérants d'asile) sont pour la plupart compensées par des subventions acquises.

Service de la cohésion multiculturelle (COSM)

En lien avec l'élaboration du budget 2010, le COSM a renoncé à certains projets, notamment en matière de cours de langues, et ce malgré l'augmentation du nombre des migrants. Il est par

ailleurs rappelé que, s'agissant des admis provisoires, le COSM a été chargé de la coordination cantonale. Cette délégation de compétence varie selon les cantons.

439 500 Contributions mesures d'intégration

La participation des entreprises aux mesures d'intégration émerge sous cette rubrique. Elle est relativement faible et se monte à quelques 40.000 francs.

4.5.1.6. Conclusions

Nous tenons encore ici à remercier tous les collaborateurs du DEC qui ont répondu à nos questions concernant le budget 2010.

4.5.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion

4.5.2.1. Généralités

La direction du département informe la sous-commission de l'organisation, en novembre de cette année, d'une journée de réflexion consacrée au secteur migrations.

La sous-commission informe la direction du département de l'économie des principales réflexions menées au sein de la CGF, notamment de la volonté de cette dernière d'être un partenaire dans les travaux à venir en matière de redressement durable des finances et de réforme des structures. A cette fin, le DJSF a présenté à la CGF une méthodologie et des objectifs par fonction. Pour la fonction "économie publique", l'objectif mentionné prévoit une réduction de 24% des charges, diminution qui permettrait au canton d'être en phase avec la moyenne nationale. Des réflexions de fond devront donc être menées d'ici à fin 2010 en collaboration avec le département et ses collaborateurs.

4.5.2.2. Services visités

Outre la séance consacrée au budget, la sous-commission s'est réunie à une reprise pour définir le calendrier de ses travaux en 2009. Deux visites de services sont prévues le 13 novembre 2009:

- visite d'Evologia,
- visite du service des poursuites et des faillites.

La sous-commission va définir prochainement les dates des visites des autres secteurs du département. L'objectif est d'en faire le tour d'ici fin 2010.

4.5.2.3. Suivi des dossiers

Evologia

Une réponse doit encore être donnée à la question de la sous-commission s'agissant du financement du parking Landi (qui a payé, que prévoit la convention, etc...?).

4.5.2.4. Analyses transversales et spécifiques

Description de fonctions des cadres

En réponse à une question d'un membre de la sous-commission, il est rappelé que la description de fonction des cadres a fait l'objet d'un moratoire en 2005. Ce moratoire a été levé en 2008.

Pour le département de l'économie, les conséquences de ce moratoire sont que la description de fonctions des cadres n'a pas suivi les réorganisations menées depuis 2005 (création du service des migrations au 1^{er} janvier 2006, création du service de l'agriculture en 2007, création du service de la consommation et des affaires vétérinaires en 2007, etc...).

Conséquence: certains cadres sont dans l'attente de la description de leur fonction depuis bientôt 4 ans. Cette situation devrait toutefois être régularisée d'ici à la fin de l'année.

Fournitures de bureau et imprimés

Il a été décidé de centraliser au service du matériel et des imprimés de la chancellerie la majeure partie des charges liées aux fournitures de bureau et imprimés. Il ne reste dans le budget des services que le budget lié aux charges spéciales (par exemple, papiers d'identité au service des migrations).

4.5.2.5. Motions et postulats

L'analyse des motions et postulats sera faite dans le cadre du rapport sur les comptes 2010.

4.5.2.6. Conclusions

L'analyse sur la gestion est succincte en cette première année de législature, vu que les services du DEC n'ont pas encore été visités par la sous-commission à la date de l'élaboration de ce rapport et que cette dernière ne s'est pour l'instant que concentrée sur la partie financière liée au budget 2010.

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 s'est réunie le 24 septembre 2009, en présence de M. Philippe Gnaegi, chef du Département de l'éducation, de la culture et des sports, du secrétaire général et de toutes et tous les cheffes et les chefs de service du département. La sous-commission étant entièrement renouvelée, il était important que les cheffes et chefs de service présentent brièvement leur service avant d'examiner leur budget.

L'examen du budget 2010 du DECS s'est effectué sans connaître le résultat global du budget de l'Etat. Certaines questions n'ont donc pas été abordées à cette séance mais seront traitées en commission plénière de la CGF.

En préambule, il est important de noter que la situation intermédiaire des comptes 2009 du DECS laisse apparaître un résultat inférieur au budget 2009 d'environ 1 million de francs (408 millions de francs en juin 2009).

Cette année, les procédures budgétaires ont été particulièrement difficiles. L'enveloppe budgétaire du DECS a été fixée sans que les options politiques du programme de législature du Conseil d'Etat soient clairement définies; les recherches d'économie se font donc sur le court terme, ce qui est regrettable. La première enveloppe budgétaire était fixée à 383,9 millions de francs, y compris le budget de l'Université (49,4 millions de francs) ce qui représente 25,7 millions de francs de moins que le budget 2009. Il a fallu 4 entretiens budgétaires pour atteindre enfin l'objectif revu et finalement accepté par le Conseil d'Etat, soit 398,4 millions de francs de charges nettes, soit 11,2 millions de francs de moins que le budget 2009, représentant une diminution de 2,7%.

En ce qui concerne l'évolution démographique:

Ecole obligatoire: une certaine stabilité: +76 élèves à l'école enfantine; -181 élèves au primaire; -19 élèves au secondaire 1;

Secondaire 2: fléchissement des effectifs dans les lycées et légère croissance dans la formation professionnelle.

Rappel financier: le prix d'une classe à plein temps de secondaire 2 est de 250.000 francs et le prix d'une classe de secondaire 1 est de 150.000 francs.

4.6.1.2. Groupes de dépenses

Charges et revenus							
	B2010	B2009	Différence B10-B09		C2008	C2007	C2006
			en fr.	en %			
Charges du compte de fonctionnement par nature							
30 Charges de personnel	173'603	175'166	-1'563	-0.9%	168'737	165'948	226'513
31 Biens, services et marchandises	31'875	33'501	-1'626	-4.9%	30'304	23'579	38'974
33 Amortissements	22'085	25'471	-3'386	-13.3%	27'789	22'576	23'806
35 Dédommagements à des collectivités	72'918	70'475	2'443	3.5%	60'589	61'447	62'535
36 Subventions accordées	185'309	194'693	-9'384	-4.8%	189'947	168'220	81'956
37 Subventions redistribuées	979	575	404	70.3%	174	1'378	1'004
38 Attributions aux financements spéciaux	25	25	0	0.0%	150	811	1'200
39 Imputations internes	8'176	8'145	31	0.4%	7'618	7'146	5'956
3 Total des charges	494'970	508'051	-13'081	-2.6%	485'308	451'105	441'944
Revenus du compte de fonctionnement par nature							
42 Revenus des biens	680	624	56	9.0%	687	756	1'009
43 Contributions	25'387	22'817	2'570	11.3%	22'607	22'646	24'847
45 Dédommagement de collectivités	27'704	26'643	1'061	4.0%	27'727	26'611	29'704
46 Subventions acquises	37'704	43'694	-5'990	-13.7%	42'965	46'085	79'670
47 Subventions à redistribuer	979	575	404	70.3%	173	1'378	1'004
48 Prélèvement aux financements spéciaux	705	574	131	22.8%	0	310	1'001
49 Imputations internes	3'439	3'567	-128	-3.6%	2'648	2'614	2'238
4 Total des revenus	96'598	98'494	-1'896	-1.9%	96'807	100'400	139'473
Charges nettes	398'372	409'557	-11'185	-2.7%	388'501	350'705	302'471

Mesures d'économie

Les mesures d'économie transversales décidées par le Conseil d'Etat représentent pour le département une économie de 10 millions de francs environ, soit:

- le plafonnement des traitements: -4,5 millions de francs
- la suspension des primes de fidélités et des cadeaux de fin d'activité: -320.000 francs
- le plafonnement des subventions au niveau de celui de 2009: -4,5 millions de francs

Les mesures d'économie du DECS par secteur:

- service de l'enseignement obligatoire: 1.304.500 francs, soit 19%
- service de la formation professionnelle et des lycées: 4.886.700 francs, soit 69%
- informatique scolaire: 500.000 francs, soit 7%
- primes de fidélité et cadeau: 320.000 francs, soit 5%
- Total** **7.011.200 francs**

Les principaux efforts ont été consentis dans le secteur de la formation professionnelle et des lycées, mais la sous-commission est d'avis qu'une réorganisation dans ce secteur doit être envisagée rapidement. Elle soutient la volonté du Conseil d'Etat de vouloir développer les apprentissages en mode dual (école-entreprise) afin de diminuer les apprentissages en école. Ce

projet ne peut se réaliser qu'avec l'appui des entreprises et du secteur économique; les négociations sont en cours.

Répartition des mesures d'économie du DECS selon les catégories concernées:

– personnel:	4.340.200 francs, soit 62%
– réduction des prestations:	1.501.000 francs, soit 21%
– réformes structurelles, prélèvement fonds:	1.046.000 francs, soit 15%
– contribuables:	124.000 francs, soit 2%
Total	7.011.200 francs

Cette comparaison montre clairement qu'un effort particulièrement important est à nouveau demandé au personnel, non seulement au niveau des traitements, mais également au niveau des conditions de travail; diminution des heures de décharges, augmentation de l'indice horaire, retour aux mesures d'économies amendées par le Grand Conseil en 2009, suspension pour un an de la formation continue des enseignants du secondaire 2, etc...

Toutes ces mesures d'économie auront également une incidence financière sur les budgets 2011 et 2012, de l'ordre de 13 millions de francs chaque année.

Les accords entre le DECS et les syndicats d'enseignants qui ont fait l'objet d'un amendement du Grand Conseil au budget 2009 sont supprimés; seule la mesure comprenant le passage de 40 à 35 heures pour les enseignants de pratique en formation professionnelle est maintenue.

Pour une partie de la sous-commission, le cumul de ces mesures d'économie risque d'avoir des incidences importantes sur la qualité de l'enseignement et elle déplore cet état de fait.

Dotation du personnel

La dotation du personnel du DECS diminue de 0,34 équivalent plein temps (EPT) par rapport au budget 2009.

4.6.1.3. Investissements

Les investissements ont été réduits de 12 millions de francs, en procédant à une réduction des dépenses 2010 de la plupart des investissements du DECS, pour arriver à un montant de 17 millions de francs.

Crédits accordés en cours de réalisation

Une réduction de 1 million de francs a été opérée sur le crédit d'équipement informatique et scientifique quadriennal de l'Université de Neuchâtel.

Crédits à solliciter

Les montants ont été réduits au maximum, à l'instar des autres départements.

Le projet d'assainissement du bâtiment de chimie UNIMAIL a été reporté à des temps meilleurs.

La sous-commission est très inquiète au sujet de l'état des structures et des bâtiments du CPMB; en effet, le crédit de rénovation de 7 millions de francs prévu pour 2010 a été réduit à 1,5 million de francs. Pour des raisons de sécurité, voire même de salubrité publique, il est urgent de trouver une solution décente pour les étudiants de ce secteur professionnel.

4.6.1.4. Fonds

Pas de remarques particulières sur les fonds.

4.6.1.5. Examen de détail

Secrétariat général

Les mandats externes sont pris en charge par le secrétariat général mais concernent la gestion du personnel enseignant et des directions; notamment pour régler des questions juridiques, pour établir des tableaux de fonction ou pour la classification des directions (Classidir).

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

Le CAPPES est une structure souple et flexible composée de 5 personnes à temps partiel (190%) qui a pour mission de:

- prévenir et gérer les situations difficiles ou critiques,
- favoriser la qualité de la vie de travail et du climat scolaire,
- développer la communication et la prévention de la violence au sein de l'école.

Le CAPPES est un appui au corps enseignant pour gérer les situations critiques et intervenir en urgence sur le terrain. Il est important de noter la mission préventive de ce service.

Service orientation scolaire et professionnel (SOSP)

Le SOSP est chargé de mettre sur pied un concept d'éducation aux choix afin de sensibiliser, entre autres, les élèves à la formation professionnelle; actuellement 15 classes bénéficient de cette prestation; l'objectif est de généraliser cette information pour toutes les classes du canton.

Le DECS souhaite revoir l'organisation et les missions du SOSP. Un groupe de travail a été nommé. Des propositions seront mises en consultation en décembre et devront répondre aux interrogations du postulat du groupe socialiste.

En réponse à une question d'un commissaire, le chef du service rappelle que le SOSP participe activement avec le service de l'emploi, le service de l'action sociale, le service de probation et le service de la formation professionnelle et des lycées aux projets d'insertion professionnelle et de chômage. Il précise aussi que le service prend en charge les élèves en rupture de formation.

Le chef du département souhaite trouver une synergie efficace entre les trois départements concernés, DECS, DEC et DSAS, pour tenter de résoudre rapidement la problématique de l'insertion professionnelle et sociale.

Service de l'enseignement obligatoire

L'enveloppe budgétaire 2010 est la même que celle de 2009, en sachant que 94% des charges représentent des salaires.

Plusieurs mesures ont été prises dans ce service:

- suppression des ressorts scolaires dans les villes, en accord avec ces dernières,
- suppression des décharges pour maîtres OR et français,
- 2% au lieu de 4% pour le soutien au SEC1,
- OTC – 1 période dédoublée et 1 non dédoublée,
- regroupement cours espagnol, grec et latin,
- EFA – passage à 7 périodes encadrement 9PP = 1 poste,
- informatique degré 8,2 classes = 3 groupes = 1,5 poste au SEC1,
- renoncement à 1 période de décharge pour la section PP = 3 postes au SEC1.

Cette année, il n'y a pas de report de charges sur les communes dans le secteur de l'école obligatoire. Toutefois, la cantonalisation de ce secteur reste un sujet sensible. Pour y répondre, le DECS souhaite créer des cercles scolaires, structures verticales régionales regroupant les degrés 4 ans, l'école primaire et le secondaire 1. Cette première approche a été acceptée dans son principe général par les villes et l'Association des communes neuchâteloises (ACN). Cette réflexion est complémentaire à HarmoS.

Office de l'enseignement spécialisé

Le projet de budget de ce service prévoit l'acceptation par le Grand Conseil du rapport sur les subsides scolaires qui passent de 10 francs à 36,50 francs pour les communes.

Le plafonnement des subventions aux montants prévus en 2009 signifie:

- une économie de 1 million de francs au titre des subventions aux trois écoles spécialisées,
- une économie de 215.700 francs pour les subventions au personnel enseignant des institutions de type ANMEA4.

La sous-commission relève avec satisfaction que la scolarisation des enfants polyhandicapés a enfin été pris en compte par le DECS et qu'un arrangement a vu le jour entre le CERAS, les Perce-Neige et l'institution de Malvilliers, et ceci dès la rentrée 2009.

La sous-commission regrette les baisses linéaires de 5% sur les subventions aux institutions OES du canton, d'autant plus que cette décision a été prise en fin de négociation budgétaire et dans l'urgence. Suite à cette remarque, la sous-commission s'interroge sur deux points:

- la manière de trouver dans l'urgence des économies,
- l'avenir des institutions OES du canton, est-ce que les prestations fournies pour ces institutions pourront être maintenues après cette baisse de subvention?

Bureau de l'informatique scolaire

Ce service a développé un "cahier de vacances" pour tous les élèves qui désirent améliorer leurs connaissances d'allemand ou d'anglais pendant leurs vacances. Cette prestation est mise à disposition gratuitement sur Internet.

Centre de psychomotricité

Seul le district de Boudry n'a pas d'antenne de psychomotricité. Au vu de l'augmentation des demandes, le département réfléchit à une solution pour cette région.

La sous-commission a appris avec satisfaction que la pétition des psychomotriciennes déposée en août 2008 demandant "un accès à la psychomotricité pour tous les enfants du canton" aura bientôt une réponse du DECS.

Service de la formation professionnelle et les lycées

Comme la sous-commission l'a relevé dans l'introduction, ce service a contribué largement aux mesures d'économie du DECS.

Les mesures prises dans les lycées ont suscité beaucoup de réactions au sein de la population. La sous-commission s'est interrogée sur les éventuelles incidences qualitatives que pourrait entraîner le cumul de ces mesures d'économie. Le chef du département a répondu par la négative.

D'autre part, la sous-commission estime que la réflexion sur la réforme du secteur de la formation professionnelle ne doit pas s'arrêter à ce stade; des synergies sont à trouver entre les différents centres de formation de notre canton; elles doivent passer inévitablement par des mesures structurelles et une uniformisation de leur fonctionnement. Selon le département, de gros efforts dans ce sens ont déjà été consentis ces dernières années mais des économies sont encore possibles.

Le développement de l'apprentissage en mode dual est également, aux yeux de la commission, indispensable si nous voulons diminuer les coûts de ce secteur. A ce sujet, un effort doit également être entrepris en parallèle par le secteur de l'économie en créant de nouvelles places d'apprentissage et en mettant également sur pied des centres d'apprentissage interentreprises.

CPMB

La sous-commission constate encore une fois que ce centre de formation est le "parent pauvre" de la formation professionnelle, si on en juge par la réduction des investissements prévus pour la réfection de ses locaux.

Service des hautes écoles et recherche

Suite au départ du chef de service, ce poste n'est pas repourvu et cette entité devient un office.

Formation HES

Le canton de Neuchâtel a peu de marge de manœuvre sur le financement de ses hautes écoles, car ce dernier dépend aussi des cantons partenaires et des décisions prises à plus haut niveau (HES-SO, OFFT). Concrètement, la HE-ARC rencontre quelques difficultés de financement au sujet de ses filières sous-critiques (en ingénierie, il s'agit de filières qui n'atteignent pas le nombre minimum de 25 étudiants et étudiantes en première année ou dont l'effectif total pour la filière est inférieur à 75 étudiants et étudiantes); en effet, ces dernières ne seraient plus subventionnées par l'OFFT et ceci avec effet rétroactif depuis 2008. Un regroupement de ces filières est envisagé sans mettre en danger l'offre et les instituts de recherche. Une réserve pour palier ce risque a été constituée et intégrée dans les contributions à la HE-ARC (compte 351.646). Le projet de regroupement sera mené par la direction de la Haute Ecole Arc qui travaillera en étroite collaboration avec les responsables des filières concernées ainsi que les partenaires régionaux de l'industrie et de l'économie. Le tout devrait se faire en accord avec les instances de la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).

Suite aux dernières décisions des comités stratégiques HES SO/S2 du mois de septembre 2009, les contributions SO (compte 351.640) se montent effectivement à 16.792.820 francs, respectivement 7.607.633 francs pour les contributions S2 (compte 351.645).

Université

Pour assurer le budget 2010, l'Université a, dans un premier temps, économisé environ 1,5 million de francs sur l'exercice 2009 qu'elle entend transférer intégralement au budget 2010, conformément à l'arrêté du Conseil d'Etat du 20 mai 2009. L'Université a ainsi dû ralentir son redéploiement pour répondre aux objectifs financiers fixés par l'Etat; dans le même esprit, l'Université a ensuite accepté de faire un effort citoyen sur le budget 2010 et de puiser dans des fonds de réserves.

Ces efforts ne comprennent pas les économies supplémentaires à réaliser dans le cadre de l'exercice 2009.

La sous-commission a demandé le détail du budget de l'Université.

Service des sports

Depuis 2004, ce service a pris d'importantes mesures structurelles; en effet son effectif a passé de 7,8 EPT à 6,3 EPT.

A chaque départ d'un collaborateur ou d'une collaboratrice, les missions et les priorités du service sont redéfinies tout en veillant à maintenir la qualité des prestations. La collaboration avec les services des sports des villes est constante.

Service des affaires culturelles

Pour arriver aux objectifs budgétaires, il a été procédé à une diminution de 70.000 francs à l'attribution au fonds culturel et artistique et à une diminution de la subvention à l'Université populaire de 10.000 francs.

Les différends entre la Ville de Neuchâtel et l'Etat au sujet de la taxe sur les spectacles sont enfin résolus. Les villes doublent leur contribution au fonds en restituant les 40% de la taxe alors qu'auparavant, elles versaient les 20%.

Conservatoire

Suite au transfert de la filière professionnelle HES à la HEM de Genève, la filière cantonale professionnelle devrait disparaître en 2010-2011.

D'autre part, il y a une liste d'attente d'environ 100 élèves pour l'école cantonale de musique; l'attrait des nouveaux locaux a certainement contribué à cette augmentation des demandes d'inscription.

Monuments et sites

Les projets principaux pour ce service sont la réfection du Château et de la Collégiale.

Office d'archéologie

Les fouilles de l'A5 étant terminées, les contrats et les fonctions liés à ces travaux ont été évalués. Un poste d'archéomaticien et un poste d'archéologue sont prévus au budget afin d'assurer les missions minimales de sauvetage du patrimoine archéologique.

Archives cantonales

Actuellement, il n'est plus envisageable de concevoir l'activité d'un tel service sans le passage obligé d'une informatisation. Afin de maintenir des prestations de qualité, un aménagement des installations et par conséquent des investissements seront nécessaires ces prochaines années.

4.6.1.6. Conclusions

Le département a pu atteindre les objectifs budgétaires mais il ne ressort pas de ce budget une vision claire des objectifs à long terme de l'éducation, des sports et de la culture dans ce canton. Fautes d'objectifs politiques du Conseil d'Etat, l'enveloppe budgétaire du DECS a été fixée en appliquant une première mesure d'économie, soit une baisse linéaire de 2,65% sur l'objectif budgétaire 2009. Où est la vision à long terme du Conseil d'Etat? Cette méthode n'est pas concluante et ne permet pas de dégager de réel projet pour ce canton.

A la lecture de ce budget, la sous-commission se demande si l'on peut vraiment aller plus loin dans les économies sans diminuer la qualité et la quantité des prestations. Elle demande qu'un programme d'économie structurelle, avec des objectifs réalisables à moyen terme, lui soit présenté rapidement.

4.6.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion

4.6.2.1. Services visités

La sous-commission organisera une visite au service des sports (SDS) ainsi qu'à l'Office et musée d'archéologie (OMAN) le 11 décembre 2009.

4.6.2.2. Motions et postulats

Les motions et postulats du département seront examinés le 11 décembre 2009

4.6.2.3. Conclusions

Les commissaires de la sous-commission siègent pour la première année dans ce département. A part la réunion du 15 juillet 2009 pour prendre note des premiers travaux budgétaires et celle du 24 septembre 2009 pour l'examen du budget 2010, il n'a pas été possible d'organiser d'autres réunions consacrées à la gestion du département avant le 11 décembre 2009.

4.6.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière

Nombre d'élèves par classe

Dans le secondaire 1, le nombre d'élèves par classe n'a pas été modifié.

Pour l'école primaire, il y a une différenciation entre le nombre d'élèves par classe dans les 4 villes (19 élèves) et celui appliqué dans les autres communes (21 élèves); ces chiffres ont été établis selon trois critères: le remplacement des ressorts scolaires par des moyennes d'élèves, la densité et la répartition de la population et la localisation des écoles spécialisées dans les villes.

Avant la fusion, la moyenne par classe à Val-de-Travers était nettement inférieure à 19 élèves; le passage à 19 élèves représente un effort considérable pour cette ville.

Le financement des HES

Les chiffres mentionnés dans le budget 2010 ne reflètent pas la réalité car toutes les données financières ne sont pas connues lors des travaux budgétaires. Cette question est récurrente et pose le problème de la transparence du financement des HES. La décision de l'OFFT de ne plus subventionner les filières sous critique risque également d'influencer le budget 2010. Une réserve de 1,5 million a été constituée et un recours contre cette décision a été déposé.

Office d'archéologie

Pérennisation de deux postes de travail. Cette décision interroge une partie de la commission sur l'opportunité et le bien fondé de cette mesure d'autant plus que les travaux de fouille de l'A5 sont terminés. Il est alors rappelé aux commissaires qu'au vu de la particularité des missions de cet office ces dernières années, une grande diversité de contrats de travail ont été conclus; contrat de durée déterminée, petit pourcentage, contrat de droit privé; certaines personnes travaillaient même depuis 20 ans dans ce service. Afin de régulariser ces conditions de travail pour assumer correctement le mandat vis-à-vis de l'Etat, le département a souhaité pérenniser deux postes de travail. Cette décision se comprend d'autant plus qu'au vu des dernières volontés d'inscrire les sites lacustres du Lac de Neuchâtel au Patrimoine mondial de l'Unesco cette force de travail sera indispensable pour l'établissement de ce dossier.

Musée d'archéologie

Un commissaire estime qu'une meilleure rentabilité doit être envisagée pour ce musée. Cette richesse n'est à ses yeux pas assez bien exploitée.

4.6.4. Discussion générale

Mesures relevant du Conseil d'Etat

Afin que ces mesures ne péjorent pas trop la qualité de l'enseignement, la commission propose de les appliquer sur une ou deux ans et de faire une évaluation après ce laps de temps. Cela permettrait, d'une part, d'évaluer l'influence de ces mesures et, d'autre part, d'avoir une base de négociation entre les enseignants, les directions d'école et le département.

Parallèlement, une évaluation des fonctions, démarche commencée il y a plusieurs années mais jamais appliquée, pourrait être mise en place afin de déterminer clairement les charges de travail des enseignants selon les branches enseignées et les degrés.

5. PROPOSITIONS ET AMENDEMENTS

5.1. Propositions

Le parti socialiste propose deux modèles. Le premier (PS1) représente les modifications minimales qu'il désire faire pour rendre le budget moins mauvais, le second une proposition de compromis avec la droite (PS2). Le PLR, lui, propose un autre modèle. (PLR1).

La proposition socialiste PS1 figure dans le tableau joint au présent rapport (document séparé au format A4).

Le parti socialiste justifie son tableau ainsi:

Péréquation verticale: le parti socialiste fait siennes les conclusions de la CGF jugeant inadmissible de péjorer la situation financière encore davantage pour les communes les plus pauvres du canton. De plus, il faut peut-être changer l'outil, mais pas le supprimer.

Institutions spécialisées (mineurs, adultes et addictions): la baisse linéaire de 10%, de l'aveu du département, comme on peut le lire dans la rapport de la sous-commission, n'est pas réaliste. Le parti socialiste juge que ces établissements ne pourraient simplement pas continuer d'offrir les prestations actuelles avec une telle coupe. En outre, le parti socialiste désire des restructurations dans ces domaines, mais qui ont un sens et qui ne sont pas linéaires.

Entreprises de transport: le parti socialiste fait sienne la volonté de la sous-commission et de la commission de mettre en place la ligne 10 dès la rentrée 2010, et apporte ainsi le financement pour cette partie de l'année.

Désendettement: le parti socialiste estime que cette tâche "en amont" de l'aide sociale est essentielle, surtout en période de crise, et que de surcroît elle entre en résonance avec le programme de législation du Conseil d'Etat. Dès lors, il estime qu'il faut donner les moyens à Caritas et au CSP pour exécuter leurs missions.

Tourisme neuchâtelois: depuis de nombreuses années, le parti socialiste est convaincu que le tourisme est une des solutions pour diversifier notre économie, et que cela doit devenir un pilier du canton de Neuchâtel, comme le revendique d'ailleurs le Conseil d'Etat dans son programme de législation. Dès lors, il entend au moins maintenir les subventions passées et ne couper l'aide de l'Etat de 100%!

Bourses: selon l'OFS, les bourses sont dans le canton de Neuchâtel les plus basses de Suisse. En prévision du concordat de la CDIP, on ne peut pas couper 10% dans les bourses d'études. Ajoutons à cela qu'il s'agit d'une dépense d'intensité, et qu'en période de crise on peut s'attendre à un surcroît de demandes. Finalement, il s'agit d'une des seules dépenses supplémentaires que l'écrasante majorité du Grand Conseil avait acceptée l'année passée, montrant ainsi son attachement aux bourses.

Job service: sur les 600.000 francs coupés par Berne, il a semblé au parti socialiste qu'il ne fallait pas tout supprimer d'un coup. Cependant, vu l'opacité du dossier et les informations contradictoires que les commissaires ont reçues, il est évident que si d'autres subventions apparaissaient, elles viendraient en déduction de ces 300.000 francs.

Communes: plutôt que d'effectuer les reports 4.1 et 5.1 ⁷ du rapport 09.041, qui totalise un montant de 11,34 millions de francs, le parti socialiste propose une contribution de solidarité, exprimée en point d'impôts, et limitée à une année. En somme, à la place de reporter des charges, le canton acquiert une contribution de solidarité proportionnelle non pas au nombre d'habitants mais à la capacité financière de la commune. Cependant, cette contribution ne saurait couvrir l'entier du report, et le solde est à charge de l'Etat pour environ 3 millions de francs. Il s'agit donc de faire supporter moins de reports aux communes, et d'une façon plus égalitaire.

Calcul impôt de solidarité

Point d'impôt 2009	5.059.973.–	sera porté en diminution du versement de l'impôt aux communes et par conséquent augmente les recettes de l'Etat.
Reports 4.1 + 5.1 ⁷	11.340.000.–	
Impôts de solidarité 1.65%	8.348.955,45	
Charges à l'Etat	2.991.044,55	

Le point d'impôt 2009 n'est pas calculé sur le budget, mais sur les chiffres du service des contributions qui prend en compte l'impôt au sens stricte (sans recouvrement,...).

Pour compenser les quelques 9 millions de francs de dépassements ainsi engendrés, le parti socialiste propose de revoir l'estimation "prudente" des rentrées fiscales, notamment chez les personnes morales, puisque la diminution de 47% (!) n'est prévue nulle part ailleurs et qu'elle est d'un pessimisme exagéré. L'impôt sur les successions n'a, lui, pas beaucoup de raison de changer (24 millions de francs en 2008). Enfin, notamment pour l'impôt foncier et les gains, le parti socialiste a préféré les analyses du DGT qui prévoient que le marché se porte bien. Finalement, les 600.000 francs restants doivent servir à augmenter la marge d'autofinancement et prévoir ainsi la possibilité de quelques investissements supplémentaires, par exemple pour le CPMB. Cependant, le parti socialiste a désiré, sur ce point, laisser la liberté au Conseil d'Etat de fixer une priorité.

La proposition ne manque pas de susciter la désapprobation de certains commissaires. D'aucuns peuvent entrer en matière sur une légère hausse des rentrées fiscales, si des coupes sont opérées dans les dépenses. En outre, le montant ajouté dans les rentrées fiscales semble, pour ces commissaires, trop élevés.

D'autres estiment qu'il s'agit de chiffres maquillés, qui dénaturent le frein aux dépenses. Ils jugent cela inacceptable et trouve que cette proposition se moque des électeurs ayant voté cet outil.

Il leur est répondu qu'il ne s'agit pas de maquillage, en ce sens que ce ne sont pas des chiffres connus qui sont modifiés, mais des estimations qui sont jugées par le service des contributions très volatiles et sujettes à interprétation. En outre, ces commissaires ont demandé à maintes fois au Conseil d'Etat de lever les mécanismes de frein, car ces derniers prévoient la dérogation, notamment si une crise grave surgit, et que la période que nous vivons est la plus grave crise vécue depuis 1974-1975 pour notre canton. Dès lors, il leur semble que l'outil voté par la population est utilisé fautivement par l'exécutif, et qu'ils ne font que rétablir la volonté populaire.

Le Conseil d'Etat souligne qu'au regard de la période économique que nous allons vivre, il paraît très difficile d'être aussi optimiste que le parti socialiste. Il faut notamment souligner que le secteur de la construction entre actuellement en crise et que les prévisions économiques socialistes ne tiennent pas compte de ces éléments très inquiétants.

Les commissaires libéraux-radicaux acceptant d'entrer en discussion, ils font les propositions figurant dans le tableau PLR1 joint au présent rapport (document séparé au format A3).

Le parti libéral-radical, à l'instar d'autres groupes, fait des propositions afin de réduire l'impact de certaines mesures et ceci tout particulièrement dans les domaines suivants:

- remise au niveau de 2009 des subventions accordées à Caritas et au CSP afin de maintenir les moyens destinés au désendettement,
- augmentation des montants alloués à l'office des bourses,
- modification des conditions d'octroi des subsides LAMal,

⁷ **Attention:** ces numéros correspondent aux numéros de chapitres du rapport du Conseil d'Etat et non pas aux numéros figurant dans le tableau de la page 3 du rapport.

- ramener à 5% les mesures d'économie dans les domaines de la lutte contre les addictions, les institutions pour mineurs et adultes,
- mise en fonction à l'essai de la ligne 10 de transports publics à partir du 1^{er} août 2010 pour la rentrée scolaire,
- adaptation du montant pour l'entretien des routes et ouvrages du réseau routier cantonal,
- maintien de la péréquation verticale actuelle,
- compensation partielle ou totale du report de charges sur les communes par une contribution de solidarité,
- limitation dans le temps des mesures d'améliorations.

Pour financer ces mesures, le groupe libéral-radical a également proposé des économies supplémentaires dans les domaines de l'aide hospitalière, de l'action sociale, de l'Université ainsi que de l'office d'archéologie. Le budget ainsi amendé respecterait les mécanismes de frein à l'endettement, notre groupe estimant qu'il n'était actuellement pas souhaitable de lever ces mécanismes de gestion

En parallèle, afin d'amorcer certaines réformes et restructurations, le groupe libéral-radical a formulé quelques pistes d'économie en proposant de réduire, voire supprimer certaines entités (politique familiale et égalité, Evologia, service de la cohésion multiculturelle).

Ne pouvant pas accepter la majorité de ces mesures, la gauche a proposé un compromis final (PS2), prenant notamment en compte une augmentation des investissements et du compte d'entretien des routes, ainsi qu'une coupe de 1% dans HNe et dans l'Université:

La proposition socialiste PS2 figure dans le tableau joint au présent rapport (document séparé au format A4).

Cependant, la proposition ayant été refusée par la droite, c'est la variante PS1 qui fut reprise dans les amendements.

5.2. Amendements

Amendements de la sous-commission du DSAS:

– office des bourses	+ 644.000 francs
– services des institutions spécialisées	+ 3.608.640 francs
– hôpital neuchâtelois	- 1.000.000 francs

Ces amendements étant largement contenus dans les propositions des groupes, elles n'ont pas formellement été acceptées ou rejetées.

Le tableau PLR est à prendre comme un amendement du budget.

Le tableau PS1 est aussi à considérer comme un amendement du budget. En revanche, le tableau PS2 est resté une proposition.

5.2.1. Amendements retenus

L'amendement PS1 est opposé à l'amendement PLR, et l'emporte par 8 voix contre 4.

Il est ensuite opposé au budget tel que proposé par le Conseil d'Etat, et l'emporte par 8 voix sans opposition. Certains commissaires font savoir qu'ils ne s'abstiennent pas, qu'ils ne votent pas le budget du Conseil d'Etat ni la proposition, car ils sont contre ces deux propositions.

5.2.2. Amendements écartés

L'amendement PLR ainsi que l'ensemble des amendements de la sous-commission DSAS, intégré dans les autres propositions, sont écartés.

6. CONCLUSIONS, POSITIONS DES GROUPES ET VOTE FINAL

6.1. Position des groupes

Position du groupe libéral-radical

Après une procédure budgétaire longue et fastidieuse, le groupe libéral-radical regrette que la commission de gestion et des finances ne soit pas arrivée à présenter un budget 2010 pouvant dégager une large majorité en plénum, d'autant plus que ce budget constitue le premier acte important de nos autorités pour cette législature.

Le groupe libéral-radical estime que, malgré les difficultés économiques et bien qu'il respecte les mécanismes financiers, le budget 2010 tel que construit par le Conseil d'Etat n'est pas susceptible d'être accepté sans l'accompagnement de mesures correctrices.

Plusieurs des mesures correctives proposées par les groupes se rejoignent et une majeure partie d'entre elles a trouvé un écho favorable au sein de la commission. Cependant, les mesures destinées à leurs financements n'ont pas fait l'objet d'un large consensus.

En effet, pour le groupe libéral-radical, il n'était pas concevable de rajouter des charges supplémentaires, alors que les dernières évaluations du Conseil d'Etat parlent d'un déficit structurel de 150 millions de francs. De plus, alors que les pronostics des rentrées fiscales se péjorent de plus en plus, il est parfaitement inconvenant de vouloir financer ces dépenses supplémentaires par une adaptation à la hausse du rendement de certains impôts. Ce procédé aurait pour effet d'annihiler les efforts entrepris ces dernières années et de rendre les budgets suivants beaucoup plus difficiles.

Ce procédé, utilisé à certaines reprises par d'anciens gouvernements, avait d'ailleurs fait l'objet de vives critiques de la part de la gauche.

A l'heure de finaliser le rapport de la commission de gestion et des finances, le groupe libéral-radical, minoritaire au Grand Conseil, n'entendait pas se faire imposer ce jeu dangereux qui consiste à "bricoler" certaines rubriques de charges du budget et en contrepartie "jouer" avec le revenu de l'impôt, tout du moins pas pour des montants aussi importants.

Pour le groupe, les recherches d'économie doivent être aussi importantes que celles qui consistent à optimiser les recettes afin de justifier des dépenses supplémentaires.

Malgré cette impasse, notre groupe ne manquera pas de faire de nouvelles propositions en plénum et s'attellera jusqu'à la session de décembre à réduire les écarts entre les différentes positions avec la volonté que puisse tout de même se dégager un compromis entre tous les acteurs de ce budget.

Position du parti socialiste

Après une interminable procédure budgétaire, le parti socialiste regrette que le Conseil d'Etat se soit entêté à vouloir respecter une loi, quitte à déroger à toutes les autres, c'est-à-dire le frein aux dépenses et à l'endettement. Il le regrette d'autant plus que la conjoncture économique nécessite manifestement que l'Etat s'endette. Tous nos voisins, parfois même se revendiquant du libéralisme le plus pur, le font. Cette décision a conditionné toute la procédure budgétaire la rendant spécialement longue et pénible.

Dès lors, le budget présenté par l'exécutif était inacceptable, opérant des coupes tantôt irréalistes, tantôt néfastes pour le canton, ou encore en reportant le problème sur les communes ou en ponctionnant encore une fois le personnel de la fonction publique et des institutions paraterritoriales. De cette base de travail viciée, le groupe socialiste a essayé de construire un résultat acceptable pour toutes et tous, mais surtout pour la population. Force est de constater qu'elle n'a pu le faire qu'en augmentant les recettes fiscales.

Le groupe socialiste n'a néanmoins pas l'impression d'avoir truqué les chiffres, en ce sens que les estimations, de l'aveu du service des contributions, étaient sans doute "prudentes". Le parti socialiste assume son choix de croire en une reprise plus rapide pour augmenter ces chiffres. Il s'agissait, de plus, de son seul choix possible pour rendre possible un budget. Il estime que cet acte est essentiel, et qu'il est de la responsabilité du Grand Conseil de posséder un budget.

Ainsi, le parti socialiste a pu rendre le budget à peine acceptable et n'est guère enthousiaste. Il a cependant pu éviter le naufrage dans les établissements spécialisés, les bourses, le tourisme, les communes,...

Evidemment, le parti socialiste aurait préféré reconstruire un budget qui puisse fédérer l'ensemble des forces de la CGF. Une minorité aurait néanmoins préféré couper dans les tâches de l'Etat, alors que celui-ci est d'autant plus nécessaire en période de crise. Cependant, il nous semble que la restructuration de l'Etat, toujours aussi nécessaire, doit passer par le dialogue, les choix et les mesures structurelles, et non par des coupes linéaires que l'exécutif admet comme, la plupart du temps, mauvaises.

Le parti socialiste espère que le plénum suivra le compromis minimal de la CGF tout en souhaitant que l'exécutif, après ce carton jaune, change de méthodes de travail et s'atèle vraiment à la réforme du canton de Neuchâtel

Position du groupe PopVertsSol

Le groupe PopVertsSol ne peut entrer en matière sur le budget tel qu'il lui est soumis par le Conseil d'Etat. En premier lieu, le groupe tient à souligner que les dérogations aux mécanismes de frein auraient dû être actionnées en 2010-2011 plutôt qu'être reportées à 2011-2012. En effet, afin de respecter la volonté exprimée par la population lors du vote sur ces mécanismes, la possibilité de déroger aux mécanismes doit être utilisée au plus fort d'une crise économique. Ceci aurait de plus permis au canton de jouer un rôle important dans le soutien à l'économie et à l'emploi.

Le budget n'est malheureusement guidé par aucune vision, sinon purement financière. Derrière chaque ligne du budget se trouvent pourtant des prestations et il faudra bien un jour choisir lesquelles nous sommes prêts à sacrifier pour renforcer celles qui nous semblent fondamentales. Cette démarche n'est pas celle qui a été choisie par le Conseil d'Etat qui a surtout mis la pression sur les subventions, en obligeant ainsi les autres à faire ces choix pour lui. C'est clairement le cas dans le dossier des institutions spécialisées.

Au niveau du personnel de l'administration, le groupe ne peut accepter le projet proposé. Le blocage des échelons est un mécanisme inique car il touche durablement les personnes qui sont au début de leur carrière et dont le salaire est le plus bas. Ces mesures revêtent un caractère pérenne qui n'est pas acceptable.

Nous saluons le fait que les aides individuelles ne soient pas globalement touchées. Pourtant, l'enveloppe des bourses d'étude diminue de 10%, alors même qu'elles sont un des mécanismes en amont de l'aide matérielle, un des secteurs où le Conseil d'Etat nous dit vouloir fortement agir. Il en va de même pour les subsides LAMal qui diminueront si les chambres fédérales n'entrent pas en matière sur le troisième paquet conjoncturel.

Les relations entre l'Etat et les communes se sont fortement dégradées ces dernières années. Cette situation ne peut continuer ainsi, le dialogue doit être renoué afin de mener à bien les nombreuses réformes indispensables qui devront être menées ces prochaines années. En l'absence d'un troisième volet de désenchevêtrement des tâches, le groupe ne pourra accepter des reports de charges qui ne sont pas limités dans le temps.

Nous déplorons également l'absence de réflexion sur les recettes, en particulier sur la fiscalité des personnes morales et sur celle des grandes fortunes. De plus, nous estimons que la fraude fiscale est devenue un sport cantonal auquel l'Etat devrait, dans un souci d'équité, mettre fin au plus vite.

En conclusion, si le groupe PopVertsSol comprend la difficile situation dans laquelle se trouve le canton, il ne peut accepter la manière dont ce budget a été fait et combattra toutes les mesures pérennes qu'il contient.

Position du groupe UDC

Pour le groupe UDC, les commissaires UDC ont étudié avec attention le budget initial 2010 proposé par le Conseil d'Etat. Si, à première vue, ce budget respecte le frein aux dépenses et à l'endettement, il en va tout autrement, si l'on analyse avec attention les chiffres qui nous sont soumis. Il n'est pas admissible d'accepter que le Conseil d'Etat fasse des écritures purement cosmétiques, reporte des charges sur les communes, rackette certains fonds, transforme des charges de fonctionnement en investissement et ne respecte pas scrupuleusement le principe d'échéance.

Si nous pouvons féliciter les efforts de restructuration entrepris avec courage et détermination par certains départements comme le DECS, il en va tout autrement pour d'autres. Nous sommes persuadés que des efforts supplémentaires conséquents sont indispensables au DSAS, dont les coûts sont à des années lumière de la moyenne suisse!

Les charges supplémentaires proposées par les amendements de la gauche pour près de 10 millions de francs compensés artificiellement par des rentrées fiscales fictives est tout simplement irresponsable et digne d'une république bananière. Alors que le DECS a rendu attentif l'ensemble de la commission financière sur l'aggravation de la situation économique dans le canton de Neuchâtel et que le chef du service des contributions a estimé avec rigueur les rentrées fiscales pour 2010, la gauche préfère se voiler la face en continuant de dépenser l'argent que le canton n'a plus sans se soucier des conséquences sur l'endettement. Elle préfère encore une fois remettre à demain ce qui pourrait être entrepris aujourd'hui et sa devise est "après moi le déluge"!!

Nous saluons certains amendements du parti libéral-radical qui proposent entre autre la suppression de certains services non indispensables tels que la politique familiale et égalité et Evologia, la diminution de moitié du personnel en surnombre du service de la cohésion multiculturelle et la proposition d'économies supplémentaires demandées à Hôpital neuchâtelois et à l'Université. La remise au niveau de 2009 des subventions accordées à Caritas et au CSP afin de maintenir les moyens destinés au désendettement nous paraît judicieuse en ces temps difficiles.

Au vu de ce qui précède, le groupe UDC refusera le budget 2010 tel qu'il lui est proposé à ce jour.

Nous profitons de l'occasion pour remercier toutes celles et ceux qui s'engagent par leurs efforts à restructurer le canton et à générer des économies afin de lui permettre de retrouver une situation saine pour l'avenir.

6.2. Vote final

La commission a accepté le projet de décret amendé concernant le budget 2010 par 8 voix contre 4 le 16 novembre 2009.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des 12 membres présents, le 16 novembre 2009.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 16 novembre 2009

Au nom de la commission
de gestion et des finances:

Le président,
PH. HAEBERLI

Le rapporteur,
B. HURNI

ATTENTION

Le projet de décret amendé avec les nouveaux chiffres découlant des amendements PS1 et les mesures d'amélioration de la situation financière de l'Etat (rapport 09.041 amendé par la commission) n'est pas encore disponible.

Ce projet de décret sera donc remis aux membres du Grand Conseil ultérieurement.

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	4
3. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION	5
3.1. Procédure et objectifs budgétaires	5
3.2. Débat général et avis des groupes	6
4. EXAMEN DU BUDGET PAR DEPARTEMENT	11
4.1. Autorités	11
4.1.1. Rapport de la sous-commission sur le budget	11
4.2. Département de la justice, de la sécurité et des finances	11
4.2.1. Rapport de la sous-commission sur le budget	11
4.3. Département de la santé et des affaires sociales	18
4.3.1. Rapport de la sous-commission sur le budget	18
4.3.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion	31
4.3.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière	32
4.4. Département de la gestion du territoire	34
4.4.1. Rapport de la sous-commission sur le budget	34
4.4.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion	43
4.4.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière	45
4.4.4. Discussion générale	46
4.5. Département de l'économie	48
4.5.1. Rapport de la sous-commission sur le budget	48
4.5.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion	60
4.6. Département de l'éducation, de la culture et des sports	61
4.6.1. Rapport de la sous-commission sur le budget	61
4.6.2. Rapport de la sous-commission sur la gestion	67
4.6.3. Thèmes spécifiques abordés en commission plénière	67
4.6.4. Discussion générale	68
5. PROPOSITIONS ET AMENDEMENTS	68
5.1. Propositions	68
5.2. Amendements	70
5.2.1. Amendements retenus	70
5.2.2. Amendements écartés	70
6. CONCLUSIONS, POSITIONS DES GROUPES ET VOTE FINAL	71
6.1. Position des groupes	71
6.2. Vote final	73

NB:

- Le projet de décret amendé avec les nouveaux chiffres découlant des amendements PS1 et les mesures d'amélioration de la situation financière de l'Etat (rapport 09.041 amendé par la commission) sera envoyé ultérieurement.
- Annexes: les amendements des groupes figurent dans des documents séparés.