

**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant
la mise en œuvre du décret sur le redressement durable des
finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur
des structures et du fonctionnement de l'Etat**

(Du 16 novembre 2010)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le Conseil d'Etat a introduit en 2009 le principe d'une planification financière roulante. Réactualisée cette année dans le cadre de la procédure budgétaire relative à l'exercice 2011, elle faisait apparaître un excédent de la croissance des charges par rapport aux revenus supérieur à 120 millions de francs pour l'année 2012 et s'établissait à plus de 160 millions de francs en 2016. Dans un tel cas de figure, la dette progresserait de plus de 900 millions de francs.

Par la mise en œuvre du programme de redressement des finances et de modernisation de l'Etat, le Conseil d'Etat a revu l'ensemble de la planification financière roulante afin d'atteindre l'équilibre durable des finances cantonales en 2015, ce qui s'inscrit dans le cadre du rapport 10.002 adopté cette année par le Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat a procédé à une analyse de la situation économique et financière tant sur le plan mondial que local. Il a tenu compte des forces intrinsèques de notre Canton, forces qui sont souvent ignorées mais qui sont bien réelles. Il rappelle également ses faiblesses sans estimer qu'elles sont rédhibitoires et qu'il faille céder aux tentations de la fatalité.

La planification financière que le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil nécessite une discipline et une rigueur renouvelée alors que le Canton a déjà connu de nombreux plans d'austérité. Ainsi, durant la période sous revue, les charges ne devraient progresser que de 0.7% par année alors que les revenus augmenteraient à raison de 1.2%, ce qui implique à la fois un certain nombre de mesures structurelles, mais aussi une modération de la croissance des charges par l'adoption d'une myriade de micro-mesures selon le principe: "un peu chaque jour, chaque jour un peu". Malgré cela, la croissance de la dette se poursuivra et entraînera une augmentation de celle-ci de plus de 260 millions de francs à l'horizon 2015.

Néanmoins, le Conseil d'Etat n'entend pas proposer au Grand Conseil de renoncer à de grands projets comme Microcity, la rénovation de son système hospitalier voire à plus long terme la construction du TransRUN. Il entend poursuivre la réforme de la fiscalité

neuchâteloise, en particulier en soumettant notamment à l'approbation du Grand Conseil un certain nombre de mesures en faveur des classes moyennes et des familles.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat a pris un certain nombre de mesures d'accompagnement, notamment le renforcement de la fonction financière des départements et l'attribution de moyens supplémentaires dans le domaine de la comptabilité analytique. Il soumettra prochainement au Grand Conseil un rapport sur la gouvernance des partenariats qui a pour but de renforcer l'efficacité des structures paraétatiques. Celles-ci représentent le plus grand poste des dépenses de l'Etat avec une proportion inhabituellement élevée en comparaisons intercantionales, soit plus de 50% de ses charges.

Le Conseil d'Etat est conscient que les hauts cadres de l'administration ont été fortement sollicités durant ces derniers mois et qu'ils le seront encore durant ces prochaines années. Il a par conséquent décidé de mettre en place un programme d'aide à la conduite et au changement qui tienne compte non seulement des aspects purement opérationnels du management mais aussi de ses aspects humains. Il s'agit de renforcer la confiance et le respect mutuel qui doivent caractériser les rapports entre le gouvernement et son administration, et ceci dans l'esprit d'une fierté et d'une estime de soi renouvelées.

Dans un monde incertain, hautement compétitif qui connaît des mutations sans précédent depuis la seconde guerre mondiale, le Conseil d'Etat estime que notre Canton dispose des atouts pour relever les défis de demain même si les sacrifices demandés sont considérables. Néanmoins, si notre Canton ne prend pas son destin en main, il est quasi certain qu'il connaîtra alors un déclin irréversible alors qu'il est un des grands cantons industriels de notre pays.

1. INTRODUCTION

Lors de sa séance du 23 janvier 2010, la commission de gestion et des finances (CGF) a émis le souhait d'être rapidement orientée sur la mise en œuvre du décret 10.002 relatif au redressement des finances et à la réforme de l'Etat. Il en a été de même lors des débats du Grand Conseil, qui ont eu lieu en date du 23 février 2010.

Par le présent rapport, le Conseil d'Etat entend informer la CGF et le Grand Conseil sur la mise en œuvre du décret précité et plus particulièrement sur les grands axes qui sous-tendent cet ambitieux programme. Le Conseil d'Etat a largement tenu compte des avis et des recommandations émises tant par la CGF que par le Grand Conseil.

En outre, le Conseil d'Etat a pris en considération les recommandations découlant du rapport du Contrôle cantonal des finances (CCFI) sur la gouvernance des partenariats. Il a également tenu compte des préoccupations des hauts cadres de l'administration. Enfin, il s'est appuyé dans sa démarche prospective sur une abondante documentation externe et plus particulièrement sur le rapport de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) qui a été déposé en juin dernier.

Il convient de rappeler ici que les axes principaux sur lesquels s'articule le programme sont les suivants:

- redressement des finances;
- planification financière roulante;

- gouvernance des partenariats;
- réforme du gouvernement et de l'administration.

1.1. Délégué du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a désigné son délégué au redressement des finances et à la réforme de l'Etat durant le mois d'avril 2010. Il a été régulièrement entendu par le Conseil d'Etat. D'ici la fin de l'année, il aura rencontré un peu plus de la moitié des chefs de service.

Le Conseil d'Etat a veillé à ce qu'il existe une bonne coordination entre le chef du service financier et le délégué. Il a également autorisé ce dernier à participer à la procédure budgétaire 2011. Il lui a été ainsi possible de se familiariser rapidement avec la réalité opérationnelle des finances de l'Etat. Sa présence était d'autant plus indispensable que le budget 2011 servira de base à la planification roulante 2012 – 2016 selon les modalités d'application et de conduite décrites dans ce rapport.

Enfin, le Conseil d'Etat a décidé de la répartition du crédit d'engagement de 16 millions de francs de manière à ce qu'il en soit fait un usage aussi économe et efficient que possible. Cette répartition du crédit voté par le Grand Conseil est exposée sous forme d'une annexe au présent rapport (Cf. annexe 1).

2. LE REDRESSEMENT DES FINANCES

2.1. Les tendances lourdes

Pour se projeter dans l'avenir, il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur une vision claire et complète de la situation actuelle et des grandes tendances qui vont influencer la réalisation du programme de redressement des finances cantonales. Notre Canton est, avec Bâle-Ville, le plus grand exportateur par habitant de Suisse. Il est par conséquent particulièrement exposé aux aléas d'une conjoncture aux retournements toujours plus rapides, comme l'a démontré la soudaineté de la crise apparue durant le second semestre 2007. Le rebond actuel semble fragile et il est prématuré d'espérer qu'il débouche sur une reprise durable reposant sur des bases solides.

Une bonne vision des tendances qui vont marquer le futur est essentielle pour élaborer une planification financière qui résiste à l'épreuve des faits, du temps et des tentations du moment. La planification financière est la pierre angulaire du redressement des finances cantonales; elle doit être la boussole des autorités du Canton. Pour cela, il faut éviter de fonder les prévisions uniquement sur des données historiques. Il est nécessaire que ce travail soit prospectif et tienne largement compte des évolutions possibles tout en acceptant l'éventualité de l'erreur. Mais ne dit-on pas que: "planifier, c'est remplacer l'incertitude par l'erreur?" Or, il n'y a rien de plus destructeur que l'incertitude, surtout dans ces temps de grandes mutations.

2.1.1. L'augmentation de la volatilité

L'informatisation toujours croissante de nos sociétés contemporaines a eu pour effet que tout événement soit immédiatement répercuté sur l'ensemble de la planète. Annoncée il y a trente ans déjà, l'ubiquité de l'information est devenue une réalité.

Elle a eu des effets positifs puisque le savoir est dorénavant accessible au plus grand nombre et ceci à des coûts très bas quand cela n'est pas gratuitement.

Néanmoins, ce phénomène s'est également traduit par une financiarisation des économies et par l'éclatement de bulles spéculatives dont l'apparition est soudaine et dont l'intensité est amplifiée par la disponibilité de puissance de calculs fournie par un réseau d'ordinateurs toujours plus rapides. Dorénavant, les opérateurs peuvent imaginer des transactions financières d'une complexité telle qu'il arrive qu'ils en perdent le contrôle comme ce fut le cas avec la crise dite des "*subprimes*". Cette crise qui a débuté aux Etats-Unis, s'est propagée avec rapidité à l'ensemble du monde. Elle a été à l'origine d'une crise des liquidités sans précédent depuis les années trente du siècle précédent. Elle a contraint de nombreux pays à se substituer au système bancaire pour éviter des défaillances majeures. Il faut relever que parmi ses nombreuses conséquences, elle a provoqué un endettement massif des collectivités publiques si bien que les emprunts émis par elles ne sont plus considérés comme des véhicules de placements sans risque. Dans ce contexte, notre Canton, dont on connaît l'importance de la dette, ne saurait désormais échapper à la vigilance d'investisseurs institutionnels, en particulier les caisses de pensions.

Fort heureusement, notre pays n'a pas trop souffert des effets de cette crise financière. Par contre, les pays qui nous entourent se voient forcés de mettre en place des politiques d'austérité. Conjuguées avec une hausse du franc suisse contre l'euro, elles vont avoir une influence perturbante sur la compétitivité de notre industrie d'exportation.

L'informatisation des processus industriels a également permis la généralisation des modes de production en flux tendus, supprimant, tout au moins partiellement, les effets de stockage. Il en résulte cependant, dans des délais désormais très rapides, une chute des commandes, comme nous l'avons vu pour l'industrie horlogère en particulier à partir d'août 2007.

2.1.2. Le poids de la démographie

Le monde occidental vit actuellement les conséquences d'une évolution démographique unique dans l'histoire de l'humanité, à savoir une bulle démographique issue des grands conflits mondiaux du XX^e siècle. Elle s'est traduite par l'apparition d'une génération nombreuse et dynamique, les "*baby-boomers*", qui deviennent progressivement les "*daddy-boomers*". Jacques Attali avait annoncé en 1985 déjà que nos sociétés occidentales passeraient progressivement d'un monde d'entrepreneurs à un monde de rentiers.

Les perspectives de population telles qu'établies par l'office de la statistique (STAT) pour le Canton figurent en annexe 2 du présent rapport.

Le Conseil d'Etat relève que:

- la population du Canton pourrait croître d'environ 14.000 habitants d'ici 2040;
- il y aurait 1700 naissances annuelles entre 2010 et 2030;
- le nombre de décès devrait continuer à décroître pour atteindre un minimum vers 2015 – 2020 (moins de 1560 décès par année), puis le poids de la structure par âge l'emportera sur les progrès continus de l'espérance de vie;
- le solde migratoire devrait contribuer à l'augmentation de la population, certes dans une progression moindre que l'Arc lémanique mais confirmant l'attractivité de notre Canton;

- cet accroissement de la population s'accompagnera d'un vieillissement continu;
- la population scolarisable devrait continuer à diminuer assez régulièrement jusque vers 2025 (soit une baisse de 11% au total depuis fin 2005), comme le confirment les chiffres de la rentrée 2010 – 2011;
- la population d'âge actif devrait croître à un rythme lent jusqu'en 2020 avant de commencer à décliner pour être inférieure en 2030 à celle de 1990;
- les 65 – 69 ans devraient atteindre 11.000 personnes en 2030 (contre 7200 actuellement), les 70 – 74 ans plus de 9000 (6700 aujourd'hui), quant à l'effectif des plus de 90 ans, il devrait pratiquement doubler en 25 ans!

Le lecteur peut accéder au site internet de l'Observatoire Statistique Transfrontalier de l'Arc Jurassien (OSTAJ) par le biais du lien suivant : <http://www.ostaj.org/>.

On voit bien, à la lumière de ce qui précède, qu'il est important de tenir compte de ce que l'on commence à appeler la dette "transgénérationnelle". Si les engagements actuels pris dans le domaine de la prévoyance professionnelle ne pouvaient être tenus, l'Etat devra consacrer des moyens supplémentaires pour aider les plus démunis, alors même qu'ils sont considérables aujourd'hui déjà. Enfin, on peut redouter que la croissance économique de ces prochaines décennies ne soit pas celle sur laquelle on a bâti notre système social durant les années quatre-vingts du siècle passé. Il existe en effet de fortes probabilités que les taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) supérieurs à 4% ne deviennent à l'avenir plus que d'heureuses exceptions.

2.1.3. La montée en puissance des pays émergents

Ceux que l'on dénommait il y a quelques années encore avec quelque condescendance les pays en voie de développement sont de plus en plus appelés les pays émergents. Ce glissement sémantique témoigne bien du changement de vision qui s'opère au sein du monde occidental.

Il est dorénavant quasi assuré que le centre de gravité économique du monde a glissé du Bassin atlantique vers le Bassin pacifique. Les grandes puissances économiques occidentales, auxquelles il faut ajouter le Japon, subissent de plein fouet les effets du poids du vieillissement de leur population et de taux de croissance économique faibles (inférieurs à 4% annuels). Les pays émergents (Chine, Inde, les pays du Sud Est asiatique et le Brésil en particulier), quant à eux, bénéficient de taux de croissance élevés et de finances publiques relativement ordonnées, renforcées par des taux de chômage en diminution rapide. Ils témoignent d'un dynamisme et d'une volonté d'entreprendre qui ne se retrouvent peut-être plus dans nos vieilles démocraties.

2.2. Perspectives économiques et financières

2.2.1. L'économie mondiale

La décennie qui s'achève a été marquée par les taux de croissance relativement faibles des économies occidentales alors que les pays émergents ont connu des taux de croissances élevés.

Le monde occidental, quant à lui, a subi deux crises majeures.

La première a été l'éclatement de la bulle Internet au cours de laquelle, classiquement, la communauté des investisseurs a largement surestimé les potentialités à court terme de l'apparition de nouvelles technologies qui furent celles en matière de télécommunication et informatique. Les conditions étaient dès lors réunies pour créer une survalorisation des marchés boursiers dans ce domaine, inévitablement suivie d'une correction sévère induisant un fort ralentissement économique. Les banques centrales, sous la conduite de la Banque centrale américaine (FED), ont réagi vigoureusement par une injection massive de liquidités. Elles ont pratiqué une politique de taux d'intérêt très bas (en Suisse les taux hypothécaires n'ont jamais été aussi bas depuis 1825!) qui a perduré jusqu'à ce jour.

Il en est résulté la création d'une nouvelle bulle boursière induite par le financement hasardeux par les banques américaines d'un marché immobilier indigène (la crise des "subprimes") qui a alors atteint des niveaux de prix totalement irréalistes. Très rapidement cette crise s'est propagée à l'ensemble des marchés financiers. La crise de confiance à l'égard des établissements financiers a contraint une nouvelle fois les autorités politiques à intervenir massivement. Certains pays ont dû procéder à la quasi nationalisation de leur système bancaire. Ils se sont lourdement endettés pour ce faire. A cela, il faut ajouter que quelques pays européens, bénéficiant de taux d'intérêt très bas, ont fondé leur développement économique sur un endettement excessif qui a nécessité l'aide de pays traditionnellement plus prudents en matière financière.

Les pays émergents ont su tirer les leçons de la crise financière du bath thaïlandais de la fin des années nonante. Ils ont poursuivi leur expansion à un rythme soutenu. Il ne faut cependant pas sous-estimer les conséquences des aspirations d'une partie de leur population qui exige une meilleure répartition des richesses si bien que leur croissance économique ne sera pas forcément linéaire et infinie. Elle sera sans doute émaillée de crises politiques comparables à celles que nous avons connues durant les XIX^e et XX^e siècles aboutissant à la création de l'Etat social.

C'est dans un monde incertain, et peut-être plus dangereux que celui que l'on a connu ces dernières décennies, que notre Canton doit opérer le redressement de ses finances afin de faire face aux défis que devra relever son industrie. Parmi ceux-ci, il faut notamment relever les risques de dévaluations compétitives, la montée en puissance des protectionnismes résultant de la montée en puissance des pays émergents.

2.2.2. L'économie suisse

Notre pays est sorti relativement intact des turbulences qui ont marqué ces dix dernières années. Alors que les années nonante furent caractérisées par des taux de croissance comparativement faibles par rapport à ceux de ses voisins, les mesures prises pour adapter son appareil de production aux nouvelles données de l'économie mondiale ont porté leur fruit. L'économie suisse témoigne d'une vigueur renouvelée. De nombreuses collectivités publiques ont pu ainsi retrouver leur équilibre financier, voire diminuer de manière significative leur endettement. Il n'en demeure pas moins que la Suisse est confrontée à de nombreux défis:

- faible croissance des pays voisins qui représentent actuellement le 60% des exportations;
- concurrence accrue des pays émergents;
- adaptation du système bancaire suite à l'amoindrissement du secret bancaire;
- vieillissement de la population comme évoqué ci-dessus;

- système social et de santé qui marque des signes d'essoufflement, certes dans une proportion moindre que nos voisins, mais suffisamment pour faire débat tant au niveau fédéral que cantonal.

Par conséquent, il ne faut pas s'attendre à ce que notre pays, et plus particulièrement notre Canton, se distinguent par des taux de croissance qui diffèrent significativement de ceux de ses voisins. Ceux-ci resteront pour de nombreuses années encore ses principaux partenaires commerciaux et financiers avec tout ce que cela peut comporter d'exigences de leur part.

L'augmentation des volumes d'échanges commerciaux avec les pays émergents devrait, dans une certaine mesure, permettre de pallier les faiblesses de nos partenaires traditionnels. La Suisse, dont le Canton de Neuchâtel, ont de bonnes cartes à jouer. Cependant, il s'agit d'un processus lent et non linéaire avec toutes les opportunités, mais aussi tous les dangers que cela peut comporter.

Dans l'immédiat, l'embellie se poursuit sans qu'il faille toutefois céder à l'euphorie. On peut avoir encore quelques doutes quant à la viabilité, à terme, de l'expansion observée depuis quelques mois, d'autant plus que les comparaisons annuelles avec les faibles valeurs conjoncturelles de l'année passée entraînent un effet de base considérable jusqu'au milieu de l'année.

Par conséquent, le rythme de la reprise restera globalement modéré ces prochains trimestres. Dans ses prévisions pour l'année 2010 (Cf. *Swiss Issues Conjoncture – Moniteur* : 2^{ème} trimestre 2010), un des deux grands établissements financiers de notre pays table sur une croissance pour 2010 de 0,9% et de 2% pour l'année 2011. Pour ce qui concerne les exportations, cet établissement prévoit que les exportations des biens et des services progressent à un taux de quelques 5% en 2010 et de 7% pour l'année à venir.

Le Conseil d'Etat a tenu compte de ces prévisions dans sa planification financière roulante telle qu'elle est exposée au chapitre suivant.

2.3. L'économie neuchâteloise – forces et faiblesses

Dans son rapport 09.014 au Grand Conseil concernant l'état de la situation financière à l'appui de projets de décrets pour des crédits supplémentaires de 10 millions de francs chacun destinés respectivement au fonds de protection de l'économie, au fonds d'intégration professionnelle et au fonds de l'énergie, le Conseil d'Etat a donné un aperçu exhaustif de la situation économique du Canton.

Le gouvernement estime par conséquent peu utile d'y revenir. Dans une vision prospective, il entend en premier lieu rappeler les potentialités de notre Canton sans en occulter les faiblesses actuelles. Cette démarche doit s'inscrire dans une vision de l'avenir propre à redonner confiance au peuple neuchâtelois. Elle doit lui permettre de retrouver une fierté quelque peu amoindrie par la situation adverse de ces dernières années, tout en gardant à l'esprit la nécessité de retrouver une maîtrise durable de nos finances cantonales, comme le Conseil d'Etat l'a souligné dans son rapport 10.002.

Dans ce dernier document, il a été relevé que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ne sont pas restés inactifs. C'est avec la certitude que le Canton possède de nombreux atouts pour relever les défis du futur que le gouvernement propose une planification financière revisitée. Elle se veut optimiste sans toutefois dissimuler les difficultés à venir selon l'adage romain "*Ad Augusta, per Angusta*" ("*vers de grandes choses par des voies difficiles*"). Le Canton de Neuchâtel souffre également d'un certain nombre de faiblesses

structurelles que plus personne ne met en doute. Ces faiblesses ne sont pas rédhibitoires s'il y a une ferme volonté politique d'aboutir dans la durée.

2.3.1. Une économie performante

Lors du Forum des 100 qui s'est tenu en mai 2010, les banques cantonales de Suisse romande, dont la Banque cantonale neuchâteloise (BCN), ont fait paraître un certain nombre de statistiques pour 2009 qui permettent de comparer les différents cantons de la Suisse occidentale entre eux.

A la lecture de ces chiffres, on constate que:

- le canton de Neuchâtel est le deuxième des cantons romands en termes de PIB par habitant avec 59.250 francs après Genève (84.833 francs) avec qui la comparaison est difficile compte tenu de l'importance de sa place financière. Il devance largement le canton de Vaud;
- il est le premier exportateur par habitant de Suisse romande avec un montant de 49.849 francs, très largement devant Genève qui occupe la 2^e place avec un montant de 28.822 francs;
- il est le plus gros producteur de brevets de Suisse romande avec 37 brevets délivrés par année, devançant Vaud avec 32 brevets.

Ainsi, contrairement aux idées reçues, le canton de Neuchâtel se distingue par un certain nombre de qualités intrinsèques qui confortent le Conseil d'Etat dans sa vision positive des potentialités de la place industrielle neuchâteloise.

2.3.2. Une place industrielle d'excellence

Le secteur industriel neuchâtelois représente 30% des entreprises actives sur le territoire cantonal, ce qui est une proportion largement plus élevée que la moyenne suisse. C'est un atout mais c'est aussi une faiblesse, comme nous le verrons plus loin.

A la suite de restructurations souvent douloureuses, et sous les effets de la mondialisation, l'industrie neuchâteloise a su maintenir une tradition d'excellence et de qualité dans le domaine de la haute horlogerie et de la mécanique de grande précision. Dans ces domaines, elle a su aborder ce que l'on appelle de plus en plus communément l'industrie du "quaternaire" qui se caractérise par une combinaison entre les moyennes et hautes technologies et les industries du savoir.

De nombreuses entreprises neuchâteloises occupent des positions dominantes grâce à une intégration verticale qui a abouti avec succès.

Comme le relève le Forum des 100 dans son rapport de mai 2010, notre Canton a été capable d'aborder un processus de "*réindustrialisation*". Toujours selon ce rapport, il n'aura pas à subir les effets de la restructuration de l'industrie financière, "*globalement trop influente en Suisse romande*". Il est, par conséquent, bien armé pour relever les défis du futur. Il a ainsi échappé au processus de financiarisation de l'économie et il a pu conserver une base industrielle forte qui apparaît à nouveau comme un atout majeur.

2.3.3. Une bonne qualité de vie

Alors que l'Arc lémanique souffre d'infrastructures qui n'ont pas suivi l'accroissement rapide de sa population, celles du canton de Neuchâtel sont encore bien dimensionnées si bien que les déplacements d'un point à un autre restent dans des limites tout à fait supportables. Elles offrent ainsi une alternative intéressante aux entreprises qui voudraient s'établir dans notre région.

La vie culturelle et associative est d'une rare richesse. Sans être forcément élitaire, elle offre au plus grand nombre une palette de manifestations et un foisonnement exceptionnel comme en témoigne jour après jour notre chaîne de télévision locale, Canal Alpha, qui est la deuxième chaîne locale de Suisse romande en termes d'audience.

2.3.4. Le redressement des finances cantonales au milieu du gué

Le rapport 10.002 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat dresse un tableau très complet et documenté sur la situation financière actuelle du Canton. Il y a lieu cependant de rappeler dans le présent rapport que la volonté tant du Grand Conseil que du Conseil d'Etat est de mettre un terme de manière durable aux déficits récurrents et de moderniser l'Etat.

Ainsi que l'écrivait le Conseil d'Etat dans son bilan de législature publié en février 2009:

...
"Le Conseil d'Etat avait des ambitions. Il a réalisé de nombreux objectifs. Mais il n'est pas arrivé au bout de ses efforts. Son action s'inscrit dans la durée. Ses prédécesseurs s'étaient attelés à la tâche en décidant d'introduire un frein aux dépenses, en initiant les premiers travaux sur le Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN) ou la réorganisation du système hospitalier. Ses successeurs auront à prendre le relais. L'œuvre est de longue haleine. Rien n'est jamais acquis."

"Une dynamique de changement est en place. Innover n'a pas été un vain mot et devrait continuer de caractériser l'action gouvernementale dans les quatre années à venir qui pourraient se révéler décisives."

Il faut également rappeler brièvement que:

- les comptes ont été bénéficiaires en 2006, 2007 et 2008, ce qui ne s'était jamais produit au moins depuis 1980; il a ainsi été clairement démontré que l'enchaînement des déficits n'était pas une fatalité et que les finances de notre Canton pouvait profiter d'une conjoncture économique favorable, comme ailleurs en Suisse, si elles étaient gérées avec toute la rigueur et la volonté exigées par le frein à l'endettement;
- la dette a diminué, elle est retombée à son niveau de 1997, même si la décision d'affecter au remboursement de la dette la plus grande partie de la vente de l'or de la Banque nationale suisse (BNS) a joué un rôle considérable;
- le découvert au bilan était proche des 300 millions de francs à fin 2008, alors qu'il se montait encore à plus de 600 millions de francs en 2004;
- le degré d'autofinancement a même frisé le taux de 200% en 2007 alors qu'il était négatif en 2004 et 2005;
- les effectifs du personnel administratif et technique, des magistrats et autorités a été stabilisé à environ 2350 emplois plein temps (EPT) à fin 2008.

Toutefois, comme le mentionne l'IDHEAP dans son rapport de juin 2010, l'année 2009 s'est soldée par une brusque détérioration des finances cantonales. Elle s'explique en particulier par une hausse des subventions accordées dans le domaine de la santé et des prestations sociales. Dans ce dernier domaine, cette augmentation résulte du retournement de la conjoncture économique qui a durement frappé le tissu industriel neuchâtelois, ce qui n'est pas resté sans conséquence sur le système d'aide sociale.

On constate malgré tout que l'exercice 2009 a été proche de l'équilibre et qu'il en sera vraisemblablement de même pour 2010, résultat non seulement d'un strict contrôle des charges mais également d'une amélioration des recettes fiscales pour les personnes morales. Cette amélioration réjouissante montre à l'évidence que les récentes annonces du Conseil d'Etat dans ce domaine commencent déjà à porter leurs fruits.

Par contre, le budget 2011 s'est avéré être un exercice difficile et les perspectives pour les années qui suivent sont à tout le moins inquiétantes. En effet, si le Canton a des atouts considérables tels qu'ils viennent d'être rappelés, il souffre également d'un certain nombre d'handicaps qui sont exposés dans la suite de ce document.

Durant la précédente législature, en termes de réalisations concrètes, le Conseil d'Etat a débuté la mise en œuvre ou réalisé, en particulier, les projets suivants:

– **Législatif et exécutif, institutions:**

- Organisation du RUN;
- Création d'un fonds destiné aux réformes de l'Etat;
- Fusion des centres informatiques de la Ville de La Chaux-de-Fonds (SIC) et de l'Etat (STI) pour créer le service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN);

– **Administration:**

- Réduction de la masse salariale;
- Entrée en vigueur de la loi sur la police neuchâteloise;
- Réforme de l'organisation judiciaire neuchâteloise;

– **Enseignement et formation:**

- Révision de l'offre de formation du secondaire 2;
- Mise en place des écoles supérieures (ES);

– **Santé:**

- Création du Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) et de NOMAD (organisation d'aide et de soins à domicile du Canton de Neuchâtel);

– **Prévoyance sociale:**

- Mesures visant à combattre activement les abus dans le domaine de l'aide sociale;
- Alternative à l'aide sociale pour les jeunes adultes;
- Amélioration de la réinsertion professionnelle;

– **Trafic:**

- Réorganisation du service des ponts et chaussées;

– **Protection et aménagement de l'environnement:**

- Création d'un service unique géomatique et registre foncier;
- Fusion des services des forêts, de la faune et de la conservation de la nature;

– **Economie publique:**

- Fusion des services des étrangers et de l'asile et des réfugiés
- Fusion des services de l'économie agricole et de la viticulture ainsi que de l'office des vins et des produits du terroir;

- Restructuration de la promotion économique;

– **Finances et impôts:**

- Révision de la loi sur les contributions directes et amélioration du rendement de l'assiette fiscale.

2.3.5. Une érosion régulière et inquiétante de la masse contributive des personnes physiques

En juin dernier, les départements de l'économie et de la justice, de la sécurité et des finances ont fait paraître un rapport portant sur la statistique fiscale et les flux migratoires des contribuables. Force est de constater que la tendance à l'érosion de la masse contributive telle qu'elle ressortait du premier rapport de 2006 se confirme. Elle s'explique, du moins en partie, par un flux migratoire négatif qui fait que chaque année plusieurs centaines de contribuables décident de s'établir dans les cantons environnants réputés comme fiscalement plus attrayants et disposant de zones à bâtir considérées comme meilleur marché. A cela, il faut ajouter un processus de paupérisation d'une partie de la population ainsi que les effets du vieillissement démographique.

Au cours des huit années sous revue, de 2001 à 2008, le nombre de contribuables qui ont quitté le Canton est supérieur au nombre de contribuables entrants. En moyenne, ce sont 1648 contribuables qui partent chaque année, contre 1113 qui entrent. Le solde migratoire est donc régulièrement négatif d'environ 500 chaque année.

Rapportés à l'ensemble des contribuables "sédentaires", c'est-à-dire ceux qui sont présents dans le Canton pendant toute l'année, ces flux représentent une proportion d'environ 1,3% en moyenne pour les entrants et de 1,8% pour les sortants.

Les contribuables disposant d'un revenu déterminant inférieur à 40.000 francs par année sont régulièrement plus nombreux à quitter le Canton qu'à y entrer. Chaque année, 200 contribuables de cette catégorie quittent le Canton, ce qui représente environ une perte de 4 millions de revenus déterminants par année.

Pour la catégorie des contribuables avec un revenu déterminant compris entre 40.000 francs et moins de 200.000 francs, le solde migratoire est également régulièrement négatif. Il faut relever que les contribuables disposant d'un revenu déterminant inférieur à 40.000 francs représentent près de 50% de ceux-ci. Depuis 2006, on constate toutefois que les flux sortants sont de moins en moins nombreux, leur nombre a baissé de 19% en deux ans.

Il est essentiel pour le redressement des finances cantonales que notre Canton puisse non seulement conserver mais également attirer cette catégorie de contribuables dont la demande en prestations publiques et en infrastructures est identique à celle des autres catégories de contribuables tout en offrant un rendement en termes d'impôt d'une incontestable prévisibilité.

Pour les contribuables disposant d'un revenu déterminant annuel d'au moins 100.000 francs, les flux annuels observés ne montrent pas d'écart significatif. Il faut mentionner cependant que le solde négatif de cette catégorie représente une perte de 3 millions de revenus déterminants en 2008.

D'une manière générale, cette dernière catégorie de contribuables appartient à la catégorie des "services aux entreprises" (consultants, avocats, architectes et cabinets de conseils entre autre). Elle est relativement peu présente alors que le Canton dispose d'une base industrielle forte à laquelle elle peut apporter son soutien. Il y a dans ce domaine une marge de progression qui doit être exploitée. Elle passe par l'amélioration des conditions cadres, en particulier pour ce qui concerne l'imposition des personnes physiques.

Au niveau de la fortune, l'évolution est plus difficile à appréhender car les variations annuelles sont plus sensibles et plus fluctuantes. Dans la mesure où l'attractivité du Canton venait à se modifier d'une manière significative, il ne fait nul doute que la fortune imposable devrait suivre l'évolution des revenus entrants.

2.3.6. *Un canton réputé peu attrayant*

Régulièrement, le service de recherche économique d'un grand établissement bancaire suisse publie un classement portant sur la qualité de localisation des cantons suisses, et ce dans le but de répondre à la question suivante: "tout déduit, que reste-t-il aux ménages?"

On peut reprocher à ces études d'être influencées par la culture suisse alémanique de ceux qui les conduisent. Il n'en demeure pas moins qu'elles sont l'objet d'une large diffusion, qu'elles ne donnent pas une image positive des cantons romands, en particulier de Neuchâtel, et que cette image est aussi confirmée, voire renforcée, par des études comme celles que réalise l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur les disparités régionales.

L'indicateur de localisation, utilisé par cette grande banque, sert à mesurer les potentiels des cantons et régions suisses. La dernière évaluation pour 2010 illustre les retombées des nombreux allègements fiscaux de ces dernières années au niveau cantonal. Les cantons de Zoug et de Zurich restent en tête du classement établi par cette grande banque. Toutefois, leur avance par rapport au milieu du classement s'est réduite. En bas du classement on retrouve Valais, Neuchâtel et Jura, notre Canton occupant l'avant-dernière place.

Le deuxième de ces indices répond à la question "où la vie est-elle la moins chère?" Il est principalement influencé par les grandes composantes des ménages suisses que sont les revenus acquis, les prélèvements obligatoires (impôts, cotisations sociales et assurance maladie obligatoire) ainsi que les dépenses dites volontaires (nourriture, habillement, loisirs, frais de logement, mobilités et autres assurances). Il permet ainsi de calculer le revenu librement disponible. Alors qu'Appenzell Rhodes-Intérieures et Obwald sortent en tête de classement, Neuchâtel est en fin de ce classement. Notre Canton devance respectivement, et dans l'ordre, Zurich, Bâle-Campagne, Vaud, Bâle-Ville et Genève largement bon dernier. La question la plus importante que soulève cette étude est le positionnement dissymétrique de notre Canton. En effet, les avantages en termes de loyer sont fortement contrebalancés par le poids des prélèvements obligatoires, surtout dans les domaines de l'assurance maladie et de l'impôt. Cette faiblesse a toutefois comme point positif qu'elle peut être corrigée par l'Etat relativement facilement parce qu'il a les cartes en main par une amélioration de la fiscalité que viendra renforcer une meilleure maîtrise de ses finances et de leur prévisibilité.

Le troisième de ces indices est une variation plus fine que le précédent car il tient compte notamment de l'influence du revenu marginal imposable. Les cantons de Neuchâtel, de Bâle-Ville, de Genève, du Jura et du Valais sont nettement en-dessous de la moyenne suisse. Les systèmes fiscaux du canton se caractérisent par des taux d'impôts élevés et une forte progressivité, de sorte que le revenu disponible en cas d'augmentation du revenu du travail s'accroît moins qu'en moyenne suisse. Alors que les habitants du canton de Zoug peuvent empocher 72 centimes nets sur chaque franc supplémentaire gagné, les Neuchâtelois, eux, doivent se contenter de 56 centimes. A ce classement, qui ne tient pas compte d'éléments non mesurables comme la qualité de vie, Neuchâtel sort bon dernier; Berne, Fribourg, Valais, Jura, Genève et Bâle-Ville précèdent dans l'ordre notre Canton en fin de classement.

2.3.7. Une fiscalité dissuasive pour les ménages

Le même établissement bancaire met librement à disposition sur son site internet un calculateur fiscal. Ce site est très largement consulté par les familles, notamment lorsqu'il s'agit de déménager à la suite d'un changement dans la vie professionnelle ou d'acquérir un logement. A l'annexe 3 du présent rapport figurent quelques simulations qui n'ont certes qu'une valeur illustrative. Elles montrent cependant que Neuchâtel peut également être considéré comme un canton fiscalement cher pour les classes moyennes ainsi que le montre les exemples illustratifs ci-dessous pour une famille avec deux enfants, acceptant d'être soumis à l'impôt ecclésiastique (pour ce qui concerne Vaud, cette distinction n'existe pas, l'Etat subsidiant les Eglises qu'il reconnaît):

Revenu 60.000 francs / fortune 0

Neuchâtel	8967 francs
La Chaux-de-Fonds	9301 francs
Cudrefin	6700 francs

Revenu 100.000 francs / fortune 200.000 francs

Neuchâtel	22.407 francs
La Chaux-de-Fonds	23.203 francs
Cudrefin	15.491 francs

Revenu 250.000 francs / fortune 1 million de francs

Neuchâtel	95.723 francs
La Chaux-de-Fonds	98.713 francs
Cudrefin	70.494 francs

Dans l'annexe 3 figure un plus grand nombre de comparaisons.

2.3.8. Des taux de chômage et d'aide sociale élevés

Comme mentionné ci-dessus, dans son rapport 09.014 (Cf. point 2.3 – introduction), notre Canton souffre d'un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale, à l'instar, du reste, des cantons de Vaud et de Genève. Plus que tout autre, son économie a été durement frappée par le soudain retournement de la conjoncture.

Par ailleurs, notre Canton se caractérise par un taux d'aide sociale de 6% en 2008, contre 2,9%, au niveau suisse. Seul Bâle-Ville connaît un taux légèrement supérieur au nôtre, avec 6,1%. Dans des cantons assez comparables au nôtre, ce taux se monte à 2,5% à Soleure, 2,2% à Fribourg et à Lucerne, ou encore 2% à Saint-Gall. Sur le plan financier, les montants consacrés par l'Etat à l'aide sociale ont été multipliés par dix entre 1990 et 2008. Sur la même période, le taux de croissance annuel moyen s'est élevé à

14% pour l'aide sociale, contre 4,2% pour les charges totales de l'Etat et 5% pour les recettes fiscales. Dans ce contexte, il est inquiétant de constater que l'on observe au mieux une stabilisation au lieu d'une baisse de l'aide sociale durant les périodes d'embellie économique. Autrement dit, l'aide sociale évolue à la hausse, par paliers, mais ne baisse jamais.

Ce constat doit cependant être nuancé. Le montant d'aide par bénéficiaire peut être considéré comme bas, ainsi que le fait ressortir l'étude conjointe de l'IDHEAP et de Compas parue en mars 2009 sur mandat du Conseil d'Etat. Il est inférieur à la moyenne suisse de 35,5% et de 11,3% si l'on raisonne en dépenses courantes nettes, sans doute faute d'un dispositif de politique sociale étoffé qui permettrait d'agir en amont des aides sociales directes.

Les deux cantons mis en comparaison par cette étude, soit Fribourg (FR) et le Tessin (TI), disposent d'un système de bourses plus généreux (données 2007): 37 francs pour FR et 57 francs pour TI (NE 32 francs) alors que la moyenne suisse s'établit à 37 francs. Le montant maximal des avances sur contributions en cas de défaut d'entretien, par mois et par enfant, s'élève à 700 francs pour TI, 400 francs pour FR (NE 450 francs). Pour ce qui concerne plus particulièrement le Tessin, ce canton propose des allocations familiales complémentaires (AFI = allocation complémentaire pour enfant et API = allocation complémentaire pour enfant en bas âge) ainsi qu'une allocation complémentaire aux chômeurs. Lorsque l'on intègre ces allocations à l'aide sociale, les dépenses tessinoises se montent à 309 francs par habitant, représentant un taux d'aide sociale d'environ 4.8%.

Comme il est difficilement concevable que le taux de chômage ne retombe jamais aux taux que l'on a connus au début de la décennie qui s'achève, il ne fait nul doute que cela aura des conséquences sur l'aide que l'Etat se doit, en de telles circonstances, de dispenser aux plus démunis. Dès lors, le Conseil d'Etat considère que, dans ce domaine, la modération de la croissance des charges, qui garantit la pérennité de son aide, passe par une recherche de l'efficience, notamment dans le processus de distribution des aides sociales.

Dans un tel contexte, le Conseil d'Etat a entamé une réflexion globale. Elle a pour but de proposer au Grand Conseil des mesures non seulement palliatives, mais également curatives. Il lui semble indispensable de renforcer l'intervention de l'Etat avant le soutien apporté en dernier ressort par l'aide sociale, notamment par la révision du système d'octroi des bourses, les aides relatives à l'assurance maladie et au logement, les avances sur contributions d'entretien et des mesures d'insertion professionnelle. Les réflexions du Conseil d'Etat ont pour objectif d'agir en aval de l'aide matérielle. Globalement, les mesures qu'il envisage devraient au moins maintenir l'aide sociale à son niveau actuel.

Il est clair qu'une telle démarche passe par l'instauration d'un nouveau mode de répartition des charges entre les différents partenaires concernés. Elle doit permettre une gestion globale de la protection sociale et des secteurs qui lui sont liés. Elle participe au désenchevêtrement des tâches, qui a pour but une répartition claire des responsabilités entre les instances décisionnelles.

2.3.9. Une dette importante

Le fardeau de la dette publique neuchâteloise peut être considéré comme acceptable et géré avec efficacité puisque son coût est de 2,9% par année, ce qui est tout à fait honorable en termes de comparaisons intercantionales.

Il est certain cependant que le processus de baisse des taux qui a débuté il y a plus de vingt ans arrivera un jour à son terme. Ce qui est plus inquiétant encore, c'est que la dette publiée (explicite) est sous-estimée par rapport à la dette implicite, notamment si on intègre dans le périmètre de consolidation l'endettement du parapublic, en particulier la dette d'Hôpital neuchâtelois (HNe), ce qui sera forcément le cas avec la mise en application du nouveau plan comptable harmonisé des cantons (MCH2) qui sera introduit en 2015. Elle se montera alors à un montant supérieur au total des revenus du Canton. Un tel ratio apparaît alors comme peu favorable pour les investisseurs institutionnels.

Si on ajoute à cela l'investissement qui pourrait résulter de la réalisation du TransRUN, la cote d'alerte serait alors largement dépassée. Les investisseurs institutionnels n'accompagneront alors notre Canton dans ses besoins en financement, direct ou indirect, qu'à la condition que ses autorités témoignent d'une réelle maîtrise des charges et que ses conditions cadres montrent un potentiel propre à favoriser une masse contributive stabilisée, voire en croissance. Aujourd'hui, le constat est sans appel: notre Canton ne dispose pas des moyens pour financer les grands projets propres à assurer son avenir.

Cet exposé de la situation ne saurait être complet si le Conseil d'Etat omettait de faire part de ses préoccupations à l'égard de ce qu'il convient d'appeler "la dette transgénérationnelle". Outre le fait que la caisse de pensions du personnel de l'Etat et des communes est, à l'instar de nombreuses caisses de pensions publiques romandes, en situation de sous-couverture, le rendement des caisses de pensions a été, d'une manière générale, inférieure au taux actuariel nécessaire pour répondre aux problèmes induits par l'allongement de la durée de vie des pensionnés. Dans pratiquement tous les pays occidentaux, cette préoccupation est au cœur du débat politique. Cette évolution inquiétante trouvera nécessairement sa réponse soit dans une amélioration de la productivité des acteurs de la vie économique, soit par une modification des conditions des caisses de pensions, soit par un allongement de la période de travail. Il ne fait nul doute que ce grave problème de société, qui met en question les fondements de l'Etat social tel qu'il a été créé durant le siècle précédent, restera un sujet d'actualité sensible qui va animer le débat politique durant de nombreuses années et auquel personne n'a véritablement de réponse satisfaisante à donner en l'état actuel.

3. PLANIFICATION FINANCIERE ROULANTE

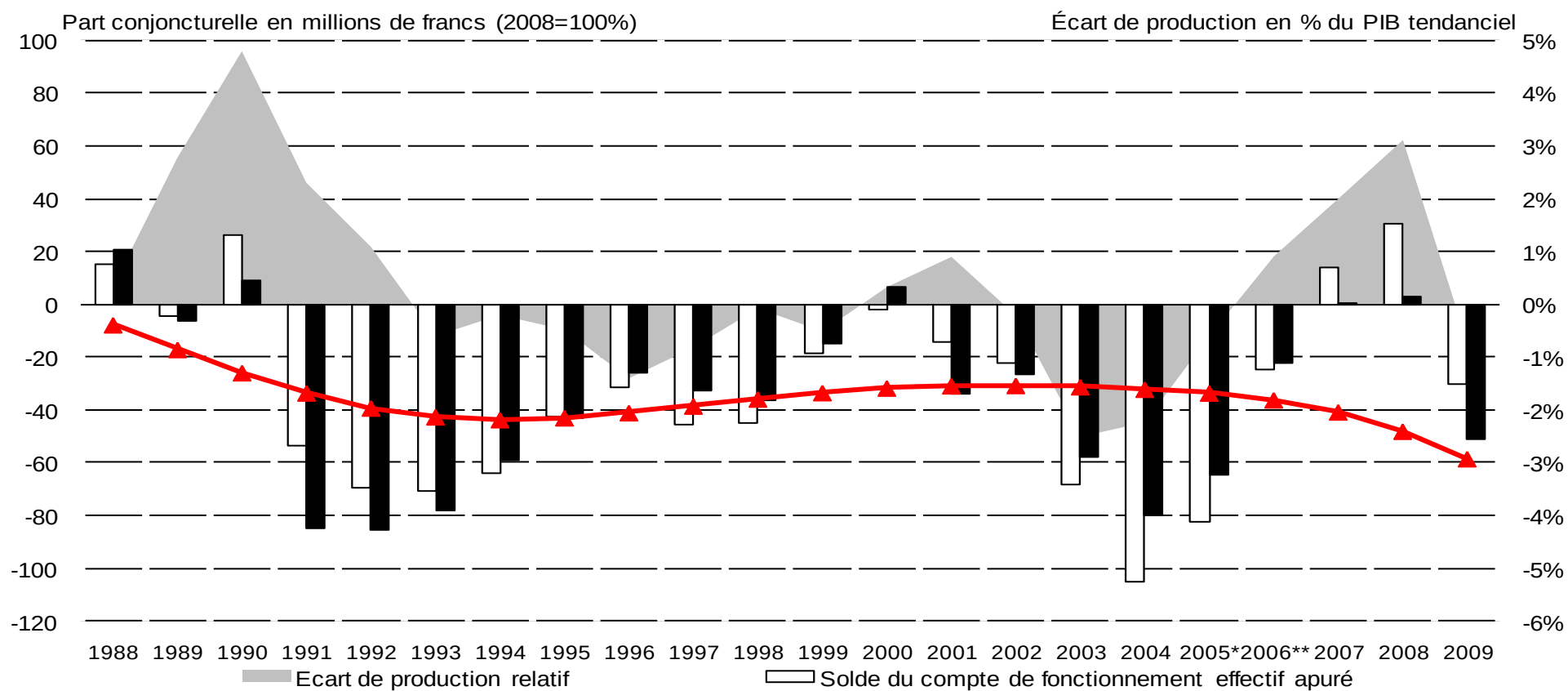
3.1. Rappel

En 2009, le Conseil d'Etat a décidé de mettre en place une planification financière roulante basée sur les prévisions des services de l'administration centrale qui ont fondé leur appréciation en fonction des dispositions légales en vigueur et des besoins des entités subsidiées. Le résultat de ce travail de compilation a donné les résultats suivants:

Millions de francs	2012	2013	2014	2015	2016
Total charges	2032	2086	2124	2158	2189
Total revenus 1	1887	1947	1964	1985	2013
Ecart	-145	-139	-160	-173	-176

1) Chiffres avant la prise en compte de la réforme fiscale et l'évolution conjoncturelle, détaillés selon perspectives financières du service des contributions.

3.2. IDHEAP – estimation des indicateurs de la situation financière structurelle de l'Etat de Neuchâtel



Comme le montre ce graphique, le résultat de l'étude IDHEAP révèle malheureusement que les résultats obtenus ne sont pas éloignés de ceux du département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF). Les évaluations du DJSF arrivaient à un déficit structurel qui se montait à environ 90 millions de francs par année. Les résultats de l'IDHEAP sont quelques peu inférieurs puisque cet institut arrive plutôt à un montant de 60 millions de francs. Dans les deux cas, on constate un déficit chronique et récurrent depuis 20 ans, puisque, sur la base des évaluations de l'IDHEAP, le solde structurel n'aurait été positif qu'à trois reprises seulement.

Plus inquiétant encore, l'IDHEAP arrive à la conclusion que, quelles que soient les évolutions de la conjoncture, qu'elles soient bonnes ou adverses, il n'y pas de corrélation statistique significative entre l'évolution de la conjoncture et le niveau des dépenses. Dès lors, force est d'admettre que l'Etat vit au dessus de ses moyens et qu'une longue période de croissance économique ne parviendra jamais à rétablir à elle seule l'équilibre des finances de l'Etat. Il est par conséquent indispensable de prendre des mesures qui s'attaquent aux racines du mal, confirmant ainsi la nécessité de la démarche décrite dans le rapport 10.002 relatif au redressement des finances et à la réforme de l'Etat.

3.3. Principes et hypothèses retenus par le Conseil d'Etat

La lecture de ces chiffres montre que ces résultats ne sont pas tenables. Une telle évolution entraînerait une progression de la dette dont on peut raisonnablement douter qu'elle trouve son financement à l'horizon des cinq prochaines années puisqu'elle progresserait de plus de 900 millions de francs. Les emprunts émis par les collectivités publiques suisses sont souscrits généralement par les caisses de pensions de notre pays. Leur professionnalisation grandissante les incite à se montrer toujours plus sélectives dans leur politique de placements pour éviter le risque de concentration.

Aussi, le Conseil d'Etat a-t-il décidé de remettre l'ouvrage sur le métier. Pour ce faire, il a fondé son travail prospectif **selon les principes suivants**:

- prééminence de l'autorité politique sur son administration;
- politique des moyens et non des besoins;
- approches différenciées selon les grandes fonctions d'un Etat cantonal, à savoir,

pour ce qui concerne les charges:

- personnel et Autorités;
- personnel enseignant à charge du Canton;
- bien, services et marchandises (BSM);
- intérêts passifs;
- amortissements;
- santé (hors personnel, BSM, intérêts et amortissements);
- social (hors personnel, BSM, intérêts et amortissements);
- formation (hors personnel, BSM, intérêts et amortissements);
- trafic (hors personnel, BSM, intérêts et amortissements);
- économie (hors personnel, BSM, intérêts et amortissements);
- autres (justice, sécurité, environnement, culture, etc.);

pour ce qui concerne les revenus:

- impôts des personnes physiques (PP) (y compris frontaliers et impôts à la source);

- impôts des personnes morales (PM);
- autres impôts;
- taxes véhicules à moteur (navigation et cyclomoteurs);
- revenus des biens;
- émoluments administratifs;
- écolages;
- autres recettes sans affectation (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), BNS, impôt anticipé, impôt fédéral direct, droits carburants, redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP);
- subventions acquises;
- autres (dédommagements collectivités publiques, prélèvements financiers spéciaux, redevances, etc.).

Il s'agit de dépasser la simple logique départementale pour permettre une approche collégiale, en particulier des charges.

Les hypothèses suivantes ont été retenues:

	Valeurs actuelles	Valeurs cibles	Hypothèses
	Ø 2011- 2016	Ø 2011- 2016	
Revenus	1,2%	1,2%	Revenus basés sur la planification actuelle et tenant compte de la réforme fiscale.
Charges	2,7%	0,7%	
dont :			
– <i>Personnel</i>	3,1%	1,0%	Limitation de la progression salariale du personnel administratif, réduction du nombre d'enseignants compte tenu de l'évolution démographique tout en respectant l'accord 2011 – 2013. Voir les CCT.
– <i>BSM</i>	1,6%	0,0%	Pas de progression dans les biens, services, marchandises. Amélioration de l'efficacité par une coordination des achats.
– <i>Santé</i>	4,1%	1,4%	Plan de santé selon rapport Antarès. Taux devant néanmoins permettre l'absorption de l'évolution des coûts de la santé.
– <i>Social</i>	2,7%	0,6%	Mesures préventives en amont devant permettre de réduire la dépendance en aval.
– <i>Formation</i>	2,7%	0,6%	Prise en compte de l'évolution démographique, renforcement formation duale et redimensionnement des filières post-obligatoires
– <i>Trafic</i>	3,1%	1,3%	Redimensionnement de l'offre aux possibilités financières du canton (sans incidences TransRUN).
– <i>Economie</i>	0,3%	0,2%	Maintien des montants nécessaires à assurer une promotion de qualité basée d'abord sur les relations publiques et la communication.
– <i>Autres</i>	3,0%	0,5%	Maintien, dans la mesure du possible, du niveau de prestations actuel dans les domaines culture, sécurité et environnement mais limiter la progression des charges.

3.4. Les résultats et les constats qui en découlent

Ils sont les suivants:

Millions de francs (En francs constants)	2012	2013	2014	2015	2016
Ecart entre charges et revenus	-145	-139	-160	-173	-176
Total mesures structurelles sur les charges	28	37	43	43	43
Totale mesures structurelles sur les revenus	22	10	12	17	16
Modération de la croissance des charges	46	74	90	116	141
Objectifs selon valeurs cibles : - Excédent charges - Excédent revenus	-49	-18	-15	3	24

- Compte tenu des réformes fiscales décidées et à venir, en particulier en faveur des personnes physiques, une progression moyenne des revenus de 1,2% est nécessaire, ce qui semble raisonnable pour autant qu'une nouvelle crise ne survienne pas et que la hausse du franc contre l'euro ne se poursuive pas.
- Pour atteindre l'objectif visé, la progression des charges 2011 – 2016 doit être limitée en moyenne à 0,7% par année, ce qui est sans commune mesure avec les plans d'austérité décidés par les pays qui nous entourent, mais qui nécessite une discipline et une rigueur tout à fait inhabituelles pour ce qui concerne les politiques publiques neuchâteloises.
- L'année 2012 est l'année de tous les dangers. Sans préjuger du projet de budget 2012, selon la planification financière visant à l'équilibre 2015, le résultat prévu est en dehors de la limite du frein à l'endettement.
- Pour les années 2013 et 2014, l'autofinancement des investissements est insuffisant, toujours selon les limites posées par les dispositions en matière de frein à l'endettement.
- Comme relevé ci-dessus, malgré une politique de rigueur sans précédent, la dette progressera, dans ce cas de figure, de 268 millions de francs.
- Il faut noter que selon la planification financière initiale déposée par les départements, elle progresserait de 968 millions de francs.

Le Conseil d'Etat décrit aux points 4. "Gouvernance des partenariats" et 5. "Réforme du gouvernement et de l'administration" les principes opérationnels qu'il entend adopter pour réaliser cet objectif en phase avec les objectifs fixés par le rapport 10.002.

3.5. Les projets d'avenir

Les résultats de la planification financière tels qu'exposés ci-dessus sont décevants. Ils vont exiger de nouveaux efforts et une conduite financière rigoureuse et sans concession. Ils amènent par conséquent le Conseil d'Etat à revoir les ambitions qui étaient les siennes dans la feuille de route de son programme de législature et à redéployer ses efforts sur des projets porteurs pour l'avenir de notre Canton. Car une société sans projet est une société qui sombre progressivement dans la frustration et la critique destructive. Par ce recentrage, le Conseil d'Etat est persuadé que le Canton peut valoriser son potentiel de développement considérable en le stimulant par des projets qui donneront foi aux Neuchâteloises et Neuchâtelois dans leur avenir.

3.5.1. Une politique d'agglomération et une politique régionale à dynamiser

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime qu'il est temps de donner un coup d'accélérateur à notre politique d'agglomération et à notre politique régionale. Dans la ligne de la modernisation du gouvernement et de l'administration évoquée dans le rapport 10.002, le Grand Conseil, dans la définition des objectifs et des moyens financiers, et le Conseil d'Etat, dans leur réalisation, devraient exercer un *leadership* plus fort qu'aujourd'hui. Sur la base des objectifs fixés, le gouvernement serait amené à négocier et à conclure des contrats de programmes quadriennaux avec les communes concernées, que ce soit dans le cadre de la politique régionale ou dans le cadre de la politique d'agglomération. Il s'agirait de renforcer la position de notre Canton, à l'extérieur, par la mise en œuvre de projets cohérents, et à l'intérieur par des projets destinés notamment à rendre encore plus compétitive notre qualité de vie au double plan local et régional.

Le produit de l'impôt des personnes morales permettrait, s'il était entièrement cantonalisé, d'être en partie affecté au financement de ces politiques. En contrepartie de cette cantonalisation, des points d'impôt des personnes physiques seraient distribués aux communes, ce qui leur assurerait des recettes fiscales plus régulières et plus prévisibles qu'aujourd'hui. La cantonalisation du produit de l'impôt des personnes morales serait également cohérente avec un développement économique basé sur les trois pôles régionaux prévus par le projet de territoire du canton. Naturellement, l'équipement de ces pôles ne serait plus à la charge des communes mais de l'Etat.

Dans cette optique, on est en droit de se demander si la répartition traditionnelle et rigide des tâches entre l'Etat et les communes et la péréquation financière intercommunale actuelle sont toujours adaptées à une telle vision. Le Conseil d'Etat n'en est pas convaincu, d'autant que le rôle des communes ne serait plus le même qu'aujourd'hui. Ces dernières, à terme moins nombreuses et plus importantes en raison des processus de fusions, deviendraient de véritables actrices du développement territorial, économique et social voulu par les Autorités cantonales. Le Canton passerait ainsi d'un fédéralisme fondé sur une répartition partenariale des tâches - un fédéralisme qui a clairement atteint ses limites - à un fédéralisme basé sur une dynamique de projets bien plus adapté à notre environnement et à l'avenir que nous voulons nous donner.

Plus concrètement, les communes participeront de manière beaucoup plus active et autonome que dans le passé à la réalisation des objectifs dans le cadre de la politique d'agglomération et régionale du Canton, en particulier par le biais de contrats passés entre elles et l'Etat. Ceci a pour corollaire que certaines tâches, traditionnellement partagées entre le Canton et les communes, soient confiées soit à l'un ou aux autres.

3.5.2. Repenser à la place de la famille dans la société et l'économie neuchâteloise

Les défis démographiques et économiques qui nous attendent doivent nous amener à réfléchir à la place de la famille dans notre société et notre économie, et à fixer en conséquence le cadre de notre politique familiale pour l'adapter aux besoins d'aujourd'hui et, surtout, anticiper ceux de demain. A cet effet, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà chargé l'office de la politique familiale et de l'égalité (OPFE), en collaboration avec le STAT, de dresser un portrait de la famille neuchâteloise, d'élaborer des scénarii sur son évolution future et de proposer un catalogue de propositions. Tous ces éléments seront réunis dans un rapport d'information qui devrait être remis au Grand Conseil au plus tard à la fin mars 2011.

Dans la suite des déclarations faites lors de la session des 31 août et 1^{er} septembre 2010 consacrée à la révision de la fiscalité des personnes morales, un important volet de cette nouvelle politique concernera la fiscalité des personnes physiques. Outre les adaptations exigées par l'évolution du droit fédéral, le gouvernement entend notamment jeter les bases d'une fiscalité plus attractive, notamment pour les familles et les classes moyennes. Un rapport sera remis au Grand Conseil en consultation durant le courant 2011.

Une autre étape importante concerne les structures d'accueil parascolaires et de la petite enfance. Une première étape importante a été franchie en octobre 2010 avec l'adoption, par le Grand Conseil, d'une nouvelle loi qui prévoit un financement des structures d'accueil par l'Etat, les communes, les entreprises et les parents.

3.5.3. Ecole obligatoire

Dans la ligne du projet d'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS), le Conseil d'Etat entend examiner les performances de l'école obligatoire et lancer, sur cette base, une réforme qui devrait permettre de placer l'école neuchâteloise dans le groupe de tête des enquêtes PISA.

3.5.4. Formation

Pour ce qui concerne plus particulièrement la formation duale, le Conseil d'Etat entend renforcer la part de la formation en entreprise pour réduire la part des apprenants en école à plein temps et contrôler les coûts du secteur tertiaire, universitaire et non universitaire.

Le Conseil d'Etat entend mener à bien le projet Microcity qui va renforcer la position du Canton comme centre d'excellence dans les nouvelles technologies.

3.5.5. Santé

Doter le Canton d'un centre hospitalier de soins aigus performant et économe des deniers publics, qui soit adapté aux exigences induites par le nouveau modèle de forfaits par cas qui entrera en vigueur au niveau national et qui reste concurrentiel à la suite de la libre circulation des patients prévue dès 2012.

3.5.6. Mobilité

Poursuivre les travaux de planification du TransRUN et trouver des solutions pour son financement en accord avec la capacité d'endettement du Canton considérée dans sa globalité.

Dans une perspective à moyen terme, le Conseil d'Etat s'emploie à fusionner les deux entreprises régionales de transport dans un esprit de concertation entre l'Etat et les communes, de manière à assurer un développement des transports individuels et publics dans le canton. Il s'agit d'éviter de porter préjudice à l'attractivité des centres urbains, et du Canton en général, par la mise sur pied d'un système de transport intégré qui puisse répondre aux besoins croissants en termes de mobilité. Le Conseil d'Etat est également soucieux de stabiliser la progression des coûts en tirant parti des effets de synergies résultant des opérations de fusions.

3.5.7. Promotion économique

Promouvoir une politique de communication reposant sur les évidences suivantes:

- Neuchâtel, depuis toujours, importe de la créativité et exporte de la qualité;
- Neuchâtel est un centre majeur de la haute technologie;
- Neuchâtel offre une qualité de vie inégalée par la qualité de ses infrastructures, de ses paysages et de sa vie culturelle riche et diverse.

Trop longtemps, le Canton a fait preuve d'une modestie et d'une réserve qui ont nui à l'image qu'il reflète auprès de ses habitants, de l'ensemble de la Suisse, des milieux économiques et financiers et des médias.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime que la promotion économique doit être poursuivie tout en mettant l'accent sur l'accueil fait aux entreprises et à leur personnel, expatrié ou non, dans le Canton.

3.5.8. Redressement des finances

Mettre en œuvre le programme de redressement des finances et de réforme de l'Etat tel que décrit dans le rapport 10.002 et dont le présent rapport constitue la première étape méthodologique.

3.5.9. Ressources humaines

Revoir la politique des ressources humaines afin d'assurer la réforme du gouvernement et de l'administration, rendre cette dernière à nouveau attractive et préparer la relève de demain. Le Conseil d'Etat reconnaît la valeur et l'engagement de l'administration. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat prend les dispositions nécessaires afin d'assurer aux cadres de son administration un accompagnement aux changements par une approche professionnelle et structurée.

4. GOUVERNANCE DES PARTENARIATS

Le Conseil d'Etat fait siens les enjeux et les recommandations du rapport du 30 septembre 2009 adressé par le CCFI au Président du Conseil d'Etat.

4.1. Constats du CCFI

...
"Dans certains domaines de l'action de l'Etat, celui-ci a délégué une partie de ses tâches et prérogatives à des entités, publiques ou privées, dans le cadre **d'autonomisation, d'externalisation ou de privatisation**. Ces dernières années ont vu ce phénomène s'accélérer de telle sorte qu'une partie significative **des tâches publiques** sont à présent effectuées au travers d'entités extérieures à **l'administration cantonale**, en échange du versement de subvention ou de la possibilité de percevoir des recettes."

"Si l'on considère cette problématique sous l'angle financier, on constate que les subventions accordées représentent au budget 2009 près **d'un milliard de francs, soit plus de la moitié des dépenses de fonctionnement** de l'Etat. Dans ce montant figurent aussi les aides individuelles et les subventions aux communes, qui ne sont pas concernées par la présente note. A titre de comparaison, les charges du personnel représentent moins du quart des dépenses de l'Etat. Les montants versés à des entités subventionnées touchées par le problème de la gouvernance dépassent le demi-milliard de francs (voir chapitre 4 ci-après). **Les tâches d'utilité publique sont donc en grande partie réalisées en dehors de l'administration, par des structures autonomes**. Par contre, tant dans l'esprit de nos institutions que légalement, les autorités législatives et exécutives restent responsables de ces activités faisant partie des missions étatiques, même effectuées par des tiers sur délégation, comme en attestent les procédures budgétaires et celles découlant de la Loi sur les subventions."

"Par ailleurs, le glissement susmentionné vers l'extérieur de l'Etat central a aussi **des impacts sur ses comptes et sur les mécanismes de frein aux dépenses et à l'endettement**. En effet, d'une part les charges et les recettes des entités concernées sont remplacées dans le compte de fonctionnement de l'Etat par un chiffre net des subventions qui leur sont versées, ce qui implique une **réduction des dépenses totales** et donc **de la limite du frein à l'endettement**, justement fixées en proportion de ce chiffre. D'autre part, les entités autonomes disposent **d'une capacité à contracter des engagements**, et donc à s'endetter, que le frein aux dépenses et à l'endettement encadrait, voire restreignait au sein de l'administration cantonale. Néanmoins, le coût des investissements des entités autonomes influe sur leur résultat par des intérêts et les amortissements sont finalement **financés par l'Etat** au travers des subventions versées. Il y a donc **une certaine perte de maîtrise financière** au travers des externalisations, même si des procédures de contrôle des subventions sont prévues pour remplacer les règles de gestion de l'administration cantonale. C'est d'ailleurs en raison de cette perte de maîtrise, et aussi pour présenter plus fidèlement les résultats de l'activité étatique que le nouveau modèle comptable harmonisé des cantons et des communes (MCH2, adopté début 2008 par la Conférence des directeurs cantonaux des finances), prévoit une consolidation des entités appartenant à l'Etat ou dirigées par lui. Ces modifications ont aussi comme objectif de montrer avec plus de transparence **les engagements de l'Etat** vis-à-vis des entités subventionnées qui n'apparaissent nulle part aujourd'hui. En effet, même si les entités sont légalement autonomes et disposent la plupart du temps de la personnalité juridique, certaines analyses juridiques et politiques estiment que, s'agissant d'entités de droit public, **une garantie implicite de l'Etat, voire plus, existe**."

4.2. Synthèse des problèmes constatés par le CCFI

...

"Les exemples de dysfonctionnement constatés ci-dessous (note red.: voir le rapport complet) peuvent être regroupés selon les causes possibles suivantes:

- **Manque de réflexion** sur le processus d'externalisation et les objectifs poursuivis
- **Structures inadaptées**
- **Attentes de l'Etat** mal formulées ou de manière insuffisamment précise en termes d'objectif, d'indicateur ou de reporting
- **Rôle des acteurs** pas précisé, confusion des différents rôles de l'Etat
- **Règles de gestion** pas suffisamment définies."

4.3. Recommandations du CCFI

"En conclusion, nous recommandons le lancement d'un projet de réforme des partenariats de l'Etat sur le modèle jurassien afin d'améliorer leur gestion et leur relation avec l'Etat et de mieux maîtriser cet aspect toujours plus important des finances de l'Etat. Idéalement, il s'agit d'opter pour une philosophie et des principes adaptables à toutes les situations et de définir les règles de gestion et de communication dans l'esprit des règles de la nouvelle gestion publique. Les bases légales et réglementaires (note réd.: le cas échéant) pourraient devoir être adaptées, en fonction des écarts constatés entre la vision du Conseil d'Etat et la réalité actuelle."

4.4. Décisions du Conseil d'Etat

Compte tenu de l'acuité du problème et de la situation financière actuelle, le Conseil d'Etat a lancé, à la mi-août, un projet "gouvernance des partenariats", dont la mise en œuvre effective devrait encore intervenir durant le dernier trimestre de cette année.

Afin d'aller vite et de ne pas réinventer la roue, le Conseil d'Etat s'est approché du gouvernement jurassien qui fait un travail de réflexion et de méthodologie considérable dans ce domaine sensible. Ce dernier a donné son accord pour que le concept qu'il a développé puisse être utilisé par notre Canton tout en l'adaptant aux environnements légaux, réglementaires et sociologiques neuchâtelois.

Sous réserve d'une analyse juridique plus fine, il s'agira d'examiner s'il est nécessaire de procéder à des modifications légales notables. Les lois sur les subventions et sur les finances donnant, après une première analyse, un cadre suffisant pour débiter les travaux.

En tout état de cause, le Conseil d'Etat présentera au Grand Conseil un rapport traitant de cet objet d'ici la fin de cette année.

A titre informatif, le chapitre 3. "Fil rouge de la réforme" tel que défini par le gouvernement jurassien figure à l'annexe 4 du présent rapport. Quant au rapport sur la réforme de la gouvernance des partenariats de l'Etat présenté par le gouvernement du Jura, il est accessible sur le site internet de ce canton:

<http://www.jura.ch/CHA/SCH/Partenariats-de-l-Etat/Partenariats-de-l-Etat.html>.

5. REFORME DU GOUVERNEMENT ET DE L'ADMINISTRATION

Compte tenu d'une situation financière dont chacun s'accorde à dire qu'elle est difficile, le Conseil d'Etat estime indispensable, à ce stade, de concentrer ses efforts sur la réforme financière du mode de fonctionnement du gouvernement et de l'administration. Il lui apparaît indispensable de cadrer d'abord financièrement les réformes institutionnelles à venir, de manière à ce que tous les acteurs concernés puissent agir dans la perspective d'une visibilité aussi grande que possible. Il semble prudent et sage de pouvoir agir avec sérénité dans un climat qui soit marqué par la stabilité de la longue durée et qui dépasse les contingences financières qui, actuellement, obscurcissent le débat politique.

5.1. Une procédure budgétaire par phase ordonnée sur l'axe du temps

Depuis l'introduction, l'année dernière, de la planification financière roulante, qui coïncide avec l'arrivée d'un nouveau chef du service financier, la procédure budgétaire a été revue et précisée. Elle s'ordonne désormais en fonction des étapes suivantes:

5.1.1. Etape 1: la planification financière des services

Les projections financières permettent d'anticiper l'évolution de la situation financière du Canton, sur la base des options et des hypothèses prises par les services de l'Etat, en concertation, dans de nombreux cas, avec les partenaires de celui-ci. Elles répondent à la question *"où irait le Canton sans action particulière?"*

Pour y parvenir, ces projections prennent en compte l'évolution démographique ainsi que les divers indicateurs économiques, comme la croissance du PIB, le taux de chômage, le taux d'inflation. Elles sont indispensables pour établir une planification financière roulante qui ne soit pas déconnectée de son environnement. Les projections financières sont établies chaque année et portent sur une période trois ans.

5.1.2. Etape 2: la planification financière roulante déterminée par le Conseil d'Etat

Introduite l'année dernière, la planification financière roulante apporte des réponses à deux questions : *"quelle est la direction à prendre?"* et *"comment atteindre les objectifs fixés?"* La planification financière permet d'estimer les dépenses et les recettes pour trois ans. Ainsi, le Conseil d'Etat peut fixer ses priorités en toute connaissance de cause. Dans ce rapport, elle a été étendue jusqu'à fin 2016 et ceci pour être en accord avec le rapport 10.002 qui prévoit un retour à l'équilibre à ce moment-là.

La planification financière roulante sert de cadre contraignant à l'établissement du budget. Elle remplace ainsi les seules références historiques utilisées pour établir le budget de l'Etat. Il s'agit de gérer les finances en regardant vers le futur et non plus seulement en se référant aux comptes et budgets des années révolues. Il s'agit par conséquent d'un acte politique fort.

5.1.3. Etape 3: les directives budgétaires

Les directives budgétaires du Conseil d'Etat à son administration fixent aujourd'hui les plafonds de dépenses par groupe et par département. Dans bien des cas, le choix des

limites se base sur le dernier budget voté et sur les effets de la politique salariale. Désormais, le Conseil d'Etat fonde ses directives budgétaires sur la planification financière roulante. Pour fixer les enveloppes, il prend en compte les options politiques découlant de son programme de législature et de l'évolution économique et démographique.

5.1.4. Etape 4: le budget

Généralement, l'élaboration d'un budget se base essentiellement sur des données historiques. En d'autres termes, l'Etat construit le budget de l'année N en s'appuyant sur les chiffres du budget de l'année N – 1 et les comptes de l'année N – 2.

Dans un premier temps, le budget de l'année N correspond au budget de l'année N – 1 actualisé en fonction de l'évolution des paramètres salariaux.

Dans un second temps, les différents auteurs du budget ajoutent à cette première version du budget de l'année N d'autres montants. Ils les calculent en prenant en compte le coût prévu de l'extension de missions existantes et celui de nouveaux projets proposés par le Conseil d'Etat et acceptés par le Grand Conseil.

Toutefois, la pratique s'écarte de cette procédure théorique sur deux points. D'une part les premières versions du projet de budget de l'année N divergent très largement des plafonds de dépenses fixés par le Conseil d'Etat. Ainsi, pour le projet de budget 2011, les plafonds fixés étaient dépassés de plus de 8%. D'autre part, les conséquences financières de l'extension de missions existantes et l'introduction de nouvelles tâches se trouvent parfois déjà intégrées dans les premières versions du budget sans aucun aval politique du gouvernement.

Le non-respect à l'égard des plafonds de dépenses fixés par le Conseil d'Etat illustre les difficultés à gérer la procédure budgétaire. Les services ne tiennent pas entièrement compte des directives pour établir leur budget. Les décisions du Conseil d'Etat n'apparaissent pas comme suffisamment contraignantes et les départements contestent la méthode de calcul pour fixer les plafonds des dépenses.

L'élaboration du budget souffre d'un autre défaut: sa lenteur. Il s'ensuit qu'à peine le budget bouclé, il faut se précipiter sur les comptes. On peut user ici d'une métaphore bucolique: *"l'époque des semailles et de la moisson tombent presque en même temps"*. Une telle précipitation n'est pas saine. Elle empêche de prendre le recul nécessaire pour réfléchir à la gestion et améliorer les procédures.

Il convient par conséquent de rendre la procédure budgétaire plus performante, moins passionnelle et plus rapide en s'appuyant sur la planification financière roulante qui rétablit la prééminence du politique en matière de répartition des charges comme celle des revenus. Pour raccourcir les délais, il est vital que l'écart en termes de chiffres entre le premier projet de budget et les directives soit diminué et que les demandes budgétaires soient intégralement, minutieusement et rigoureusement justifiées. Ces préalables remplis, le Conseil d'Etat doit pouvoir affiner ses objectifs et prendre position sur les demandes portant sur les accroissements de moyens et les objets nouveaux.

La mise en œuvre de cette réforme va provoquer un accroissement de la charge de travail de l'administration. Le Conseil d'Etat en a tenu compte dans l'utilisation du crédit de 16 millions de francs alloué par le Grand Conseil.

5.1.5. Etape 5: les comptes

La procédure des comptes n'appelle pas de commentaire dans le cadre de cette réforme. Celle-ci ne modifie ni les tâches ni les procédures de la gestion.

5.1.6. Etape 6: le contrôle de gestion

La mise en place d'une planification financière roulante et la réforme budgétaire qui en découle ne se feront pas sans un solide renforcement et une meilleure utilisation des outils de pilotage ou, en d'autres termes, du contrôle de gestion.

Qu'est-ce que le contrôle de gestion? Il s'agit d'un processus permanent et continu par lequel les organes dirigeants s'assurent que les ressources sont utilisées avec **efficacité** (*par rapport aux résultats*) et **efficience** (*évaluation des prestations*) pour réaliser les missions et les objectifs de l'Etat. Il représente le lien entre la stratégie définie par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat et l'application opérationnelle de cette stratégie par l'administration et plus particulièrement pour notre Canton par les organisations déléguées.

Le contrôle de gestion ne doit pas être confondu ni avec la révision réalisée par le CCFI ni avec les responsabilités de haute surveillance qui sont du ressort du Grand Conseil et de sa commission de gestion et des finances. Il ne doit pas être confondu non plus avec le contrôle interne correspondant à la mise en place de mesures organisationnelles quotidiennes qui visent à protéger le patrimoine de l'Etat (séparation des fonctions, double signature, règlements, procédures de travail, etc.).

Le contrôle de gestion n'a pas pour fonction d'être un instrument de coercition ressenti comme une menace pour les services de l'Etat ou ses partenaires. C'est la raison pour laquelle le service financier au fur et à mesure de sa modernisation et le développement de nouveaux outils au service de tous devient un "service au service des services".

5.2. Les outils de contrôle

Pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé, le Conseil d'Etat entend renforcer les cinq outils suivants:

- le contrôle budgétaire;
- l'approche analytique;
- les tableaux de bord;
- les comparaisons intercantionales;
- le suivi des investissements.

5.2.1. Le contrôle budgétaire

Appelé également suivi budgétaire, le contrôle budgétaire compare l'évolution des charges et des revenus par rapport aux budgets votés par le Grand Conseil. Cette démarche permet d'anticiper le résultat annuel attendu, d'améliorer les besoins en financement résultant d'événements inattendus. Elle s'applique non seulement au budget de fonctionnement mais aussi au budget d'investissement, en particulier parce que les projets d'investissement souffrent fréquemment de retard dans leur mise en œuvre.

En matière de suivi, le Conseil d'Etat procède à deux boucllements intermédiaires qui permettent, le cas échéant, de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

5.2.2. L'approche analytique

Grâce à l'approche analytique, le budget n'est plus seulement la somme des lignes budgétaires. Il résulte également des prestations que l'on veut, que l'on peut ou que l'on doit effectuer. Cette approche facilite le suivi budgétaire et l'explication des écarts. Elle permet encore de définir au plus juste le tarif des émoluments en fonction des coûts réels ainsi que de procéder à des comparaisons intercantionales ou de répondre aux sollicitations toujours plus exigeantes de la Confédération. Enfin, il devient ainsi possible de prendre des décisions en connaissant les coûts pour réorganiser, optimiser ou justifier le partenariat.

L'Etat a lancé, il y a une dizaine d'années déjà, un projet de comptabilité analytique sous le nom de "gestion des prestations de l'administration" (GESPA). Le Conseil d'Etat entend redonner un nouveau souffle à ce projet en lui allouant des ressources prélevées sur le crédit de 16 millions de francs voté par le Grand Conseil pour le redressement des finances et la réforme de l'Etat.

5.2.3. Les tableaux de bord

Un tableau de bord est un document synthétique d'aide à la décision publié à intervalles réguliers. Il contient un nombre limité d'indicateurs pertinents pour la gestion dans le but de signaler les écarts par rapport aux prévisions. Les écarts y sont analysés et commentés brièvement. Leur destinataire doit y trouver, bien en évidence, les signaux d'alarme quand il y a lieu.

L'indicateur fournit des informations qualitatives, quantitatives et financières permettant d'observer périodiquement l'évolution de l'activité par rapport aux objectifs fixés.

Il faut relever que les données financières ne sont pas, et de loin, les seuls indicateurs du tableau de bord. Celui peut et doit traiter des volumes, des délais, de la qualité, du degré de satisfaction de l'utilisateur de la prestation mais également de tout l'aspect environnemental.

L'Etat fut un des pionniers à la fin des années nonante en installant un outil informatique en matière de comptabilité et de gestion financière qui est devenu un standard tant au niveau de la Confédération que des cantons. Des tableaux de bord existent déjà aujourd'hui et compte tenu de la puissance du logiciel installé, l'offre en information est largement supérieure à la demande nécessaire à la conduite de l'Etat.

D'une manière générale, actuellement, peu d'informations formalisées et périodiques remontent jusqu'aux instances supérieures. Le flux d'information mérite une véritable intensification. Il faut toutefois éviter de tomber dans la manie du "*reporting*" telle qu'il arrive qu'elle soit pratiquée dans certaines grandes multinationales dont la lourdeur des procédures n'a rien à envier à celle des grandes administrations publiques. L'Etat de Neuchâtel se doit de rester agile et éviter tant que faire se peut ce type de rigidités coûteuses et inutiles.

Cependant, il s'avère indispensable d'harmoniser et de favoriser le flux des informations financières, qualitatives et quantitatives des services vers les secrétariats généraux et par eux vers les chefs de département. C'est encore plus vrai lorsqu'il s'agit de prendre des décisions portant sur des engagements à moyen et long termes. Ce flux permettra d'éviter des prises de décision dans l'urgence et les "*stop and go*" qui peuvent menacer le fonctionnement des grandes organisations.

Ce partage d'information doit se comprendre du bas vers le haut, comme du haut vers le bas. Il convient de l'encourager pour rendre l'administration plus performante.

5.2.4. *Le tableau de bord du service*

Il est hautement souhaitable que chaque service tienne son propre tableau de bord. Certains le font déjà et ont atteint un niveau de grande qualité. Il est néanmoins important que ces tableaux aient essentiellement une vocation à communiquer des informations pertinentes à l'intention des instances décisionnelles (Conseil d'Etat et Grand Conseil) et non pas purement défensives ce qui arrive dans les périodes de grandes mutations ou d'incertitudes.

5.2.5. *Le tableau de bord départemental*

A l'aide de ce document, le chef de département s'informe sur l'activité de ses services et leurs problèmes. Il doit lui permettre d'identifier immédiatement les écarts pour faire procéder aux corrections qu'il estime utile dans les domaines de son ressort.

5.2.6. *Le tableau de bord du Conseil d'Etat*

Ce tableau de bord synthétise les indicateurs communs à tous les départements. Il doit permettre une approche collégiale des problèmes qui se posent, la compréhension commune de la complexité propre à chaque département afin de faciliter la formation des décisions du Conseil d'Etat.

5.2.7. *Le tableau de bord du Grand Conseil*

Le Grand Conseil est déjà pourvu d'une information d'une grande diversité. Pour ce qui concerne le redressement des finances et la réforme de l'Etat, le Conseil d'Etat prendra les dispositions nécessaires en pleine collaboration avec la CGF pour que le parlement puisse assurer pleinement sa mission de haute surveillance dans ce domaine sensible et complexe.

5.2.8. *Les comparaisons intercantionales*

Les comparaisons entre cantons permettent de confronter les prestations fournies avec celles d'autres Etats cantonaux. Se situer sur le plan cantonal invite à s'adapter. Cependant, ces comparaisons ne peuvent se réaliser que sur la base d'indicateurs issus de l'approche analytique et des tableaux de bord.

Le Conseil d'Etat est pleinement conscient de l'importance de pouvoir disposer, tant pour son propre usage que pour celui du Grand Conseil, de comparaisons intercantionales fiables. Une grande partie du raisonnement sur lequel repose le rapport 10.002 est fondé sur une utilisation intense des comparaisons disponibles, soit à l'échelon fédéral, soit cantonal.

Cependant, ces comparaisons ne sont pas un but en soi. Ce sont des outils qui permettent d'établir un premier diagnostic et de poser des questions sur le coût des prestations publiques. Même si les indicateurs de l'OFS utilisés dans le rapport 10.002 ne sont pas exacts dans l'absolu, ils reflètent malgré tout, dans la durée, des tendances lourdes qui vont de pair avec le poids de la fiscalité des personnes physiques, au double plan cantonal et communal. Ces informations et les conclusions que l'on peut en tirer,

malgré toutes leurs limites, participent dès lors à ce que les Alémaniques appellent la "*Meinungsbildung*". Elles participent ainsi au but ultime qui est bien d'assurer un redressement durable des finances et une modernisation de l'Etat qui soit en phase avec l'histoire et les traditions de notre Canton, de relever le double défi démographique et économique, ainsi que les aspirations de ses habitants "*in fine*".

6. UTILISATION DU CREDIT DE 16 MILLIONS DE FRANCS VOTE PAR LE GRAND CONSEIL

Dans la suite logique de ce qui est exposé aux chapitres précédent de ce rapport, le Conseil d'Etat a décidé de la répartition du crédit susmentionné. Un tableau de synthèse figure à l'annexe 1 dudit rapport.

6.1. Conseil d'Etat et chancellerie

Pour assurer la réforme, le Conseil d'Etat doit disposer d'une chancellerie performante afin notamment d':

- étudier le renforcement du personnel de la chancellerie en appui du Conseil d'Etat;
- envisager l'installation d'un outil de suivi et de coordination des propositions soumises au Conseil d'Etat et des décisions qui en résultent.

6.2. Délégué du Conseil d'Etat

L'équipe sera limitée strictement au délégué lui-même secondé par une assistante dont l'activité si nécessaire pourrait être portée à plein temps.

6.3. Appuis internes aux départements

Le Conseil d'Etat prévoit en priorité le renforcement des fonctions financières et comptables au niveau des secrétariats généraux. Dans un premier temps, des responsables financiers de département (5 EPT au maximum) collaboreront à l'élaboration des concepts en matière de gouvernance et pour le renforcement du contrôle de gestion. Ils rejoindront les secrétariats généraux où ils seront chargés de mettre en pratique les concepts nouvellement élaborés. L'équilibre de la conduite financière de l'Etat sera ainsi mieux réparti entre les départements et le service financier. Cela permettra également de décharger les secrétaires généraux des tâches de gestion financière courante.

Le Conseil d'Etat prévoit également un renforcement de la formation de l'encadrement de l'administration, en particulier afin de développer les compétences managériales des hauts cadres de l'administration afin qu'ils disposent des outils, et le cas échéant de l'appui, pour faire face aux nombreux défis que pose un avenir incertain.

6.4. Appuis internes aux services centraux

Le Conseil d'Etat entend renforcer le contrôle de gestion pour déboucher sur un concept de gestion par enveloppe budgétaire et de contrats de prestations. La nouvelle vision du pilotage politique et opérationnel décrite en page 16 du rapport 10.002 trouvera ainsi sa concrétisation.

6.5. Projets informatiques

L'outil de comptabilité et de gestion financière utilisé est reconnu pour sa robustesse et sa richesse fonctionnelle. Néanmoins, il marque un certain nombre de faiblesses qu'il convient de palier à défaut de quoi on verra se multiplier des solutions ponctuelles qui nuiront à la cohérence des projets de redressement et de réforme.

Par conséquent, le Conseil d'Etat a décidé de l'engagement d'un informaticien spécialisé dans l'informatique connaissant bien le logiciel installé et l'acquisition de licences complémentaires.

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

Neuchâtel, le 16 novembre 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
S. DESPLAND

UTILISATION DU CREDIT DE 16 MILLIONS DE FRANCS VOTE PAR LE GRAND CONSEIL

Le tableau ci-dessous présente la répartition telle qu'évoquée dans le rapport 10.002, la répartition telle que décidée par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 27 août 2010 ainsi que les écarts que cela induit:

<i>(en milliers de francs)</i>	Répartition CE	Rapport 10.002	Écarts
Chancellerie	1800	0	+ 1800
Délégué + assistante	1720	4550	- 2830
Conseils externes	0	1980	- 1980
Appui aux départements	3900	0	+ 3900
Appui aux services centraux	2640	5600	- 2960
Informatique	2590	3020	- 430
Locaux et aménagements	150	850	- 700
Réserve CE	3200	0	+ 3200
Totaux	16000	16000	

**PERSPECTIVES RÉGIONALISÉES DE POPULATION 2009 – 2040 NEUCHÂTEL –
SERVICE CANTONAL DE RECHERCHE D'INFORMATION STATISTIQUES,
AOÛT 2010**

Résultats cantonaux, scénario de base

Evolution de la population totale

187 000 habitants en 2040

Selon les hypothèses retenues pour le scénario de base (celui jugé le plus vraisemblable), la population résidente permanente du canton de Neuchâtel devrait s'accroître à l'avenir, passant de 171 850 habitants fin 2009 à près de 187 000 fin 2040, soit un accroissement de +9%. La croissance serait continue sur la période, s'atténuant dans le temps, mais restant positive sur plus de trois décennies. En termes absolus il faut donc s'attendre, si les hypothèses sont vérifiées à l'avenir, à une augmentation de population de près de +15 000 habitants en 30 ans. Soit un peu moins que l'accroissement démographique observé ce dernier quart de siècle.

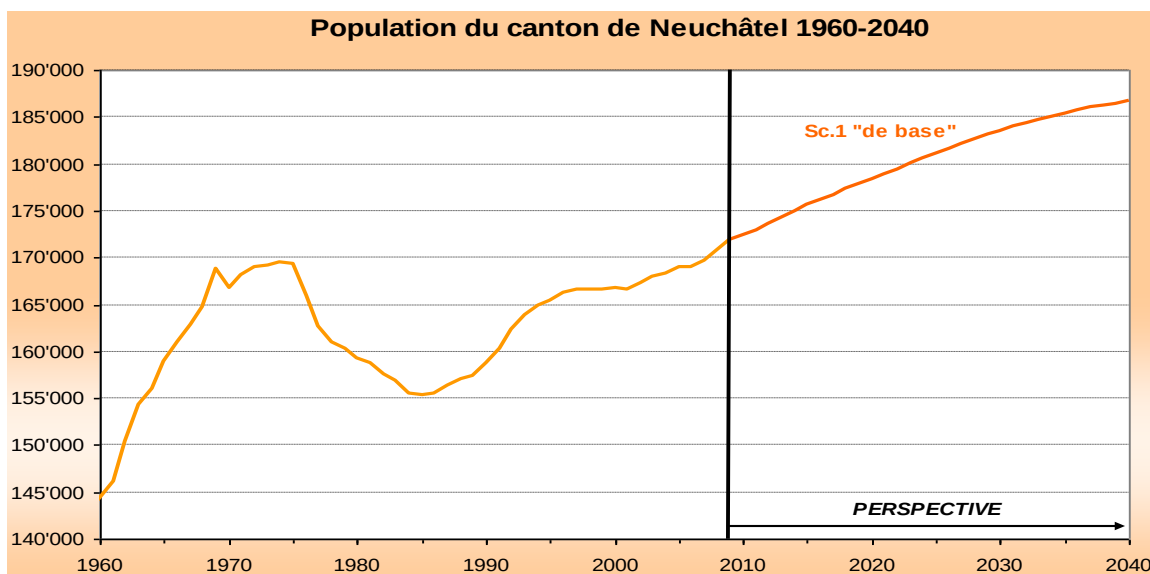
Evolution de la population – canton de Neuchâtel, 1990 à 2040 Population résidente permanente au 31 décembre

1990	2000	2010	2020	2030	2040
158722	166476	172355	178400	183542	186682

Remarque : Population OFS en 1990, au sens du RCP ensuite

Un taux de croissance en diminution

Selon les résultats des perspectives, le taux de croissance de la population passerait de 0,3% en 2010 à 0,4% en 2013 et 2014, contre +0,6% en 2009 et +0,7% en 2008 (ces 2 années-ci il a été particulièrement élevé). Par la suite ce taux diminuerait, atteignant +0,3% en 2016, +0,25% en 2030 et +0,1% en 2040. A titre de comparaison, il a été en moyenne de +0,4% le dernier quart de siècle (au niveau suisse également). Ce taux de croissance resterait donc positif pendant toute la période de projection, mais serait divisé par 4 en un quart de siècle. La population continuerait ainsi d'augmenter continuellement sur cette période : en 2040 de +200 par exemple.



Source : OFS, RCP, SCRIS

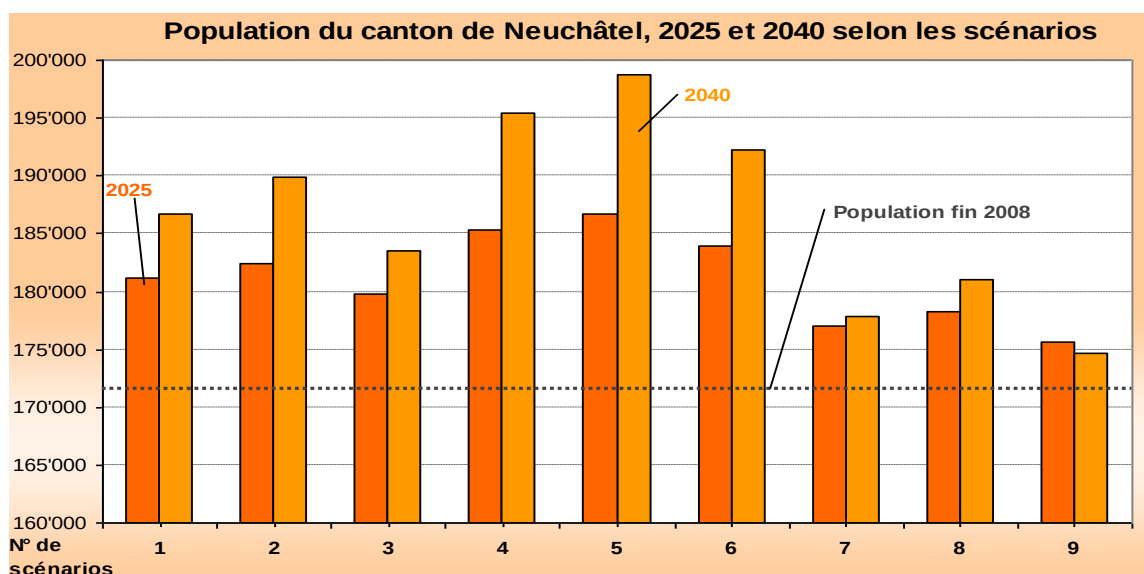
Une croissance de population jusque vers 2050

En prolongeant les hypothèses du scénario de base dans le temps (accroissement continu de l'espérance de vie à un rythme tendanciel, maintien des hypothèses migratoire et de fécondité), la population neuchâteloise continuerait de croître quelques années après 2040, et commencerait à diminuer peu avant 2050, atteignant un maximum légèrement supérieur à 187 000 habitants.

Une croissance à moyen terme selon tous les scénarios

La population du canton devrait augmenter à moyen terme quel que soit le scénario retenu. Cela n'exclut pas une possible diminution temporaire de population, mais la tendance paraît à la hausse selon les 9 scénarios définis précédemment??? Référence à un autre document pas de tableau en page 17 (voir le tableau page 17). Selon le scénario le moins favorable (scénario 9), caractérisé par des hypothèses « basses » concernant les migrations et la fécondité, la population augmenterait tout de même jusqu'en 2030, atteignant 176 000 habitants, avant de commencer à diminuer peu à peu. Le scénario 7 (qui diffère du scénario 9 par une fécondité « moyenne ») anticipe une baisse de population après 2035.

L'histogramme suivant permet de relever l'impact différencié des hypothèses alternatives de migration et de fécondité sur l'évolution de la population : à moyen terme, les premières ont un impact trois fois supérieur aux secondes (en 2025, relativement aux hypothèses de base, les impacts supplémentaires respectifs en terme de population sont d'un peu plus de 4 000 habitants et d'un peu moins de 1 500 habitants), comme l'illustre la comparaison des résultats du scénario 1 « de base » et des scénarios 4 (qui diffère du scénario 1 par une hypothèse migratoire « forte ») et 2 (qui diffère lui par une hypothèse de fécondité « forte ») par exemple. Les 9 scénarios retenus décrivent un éventail de niveaux de population compris entre 175 600 et 186 700 habitants en 2025, et entre 174 700 et 198 800 habitants en 2040.



Les composantes de l'évolution de la population

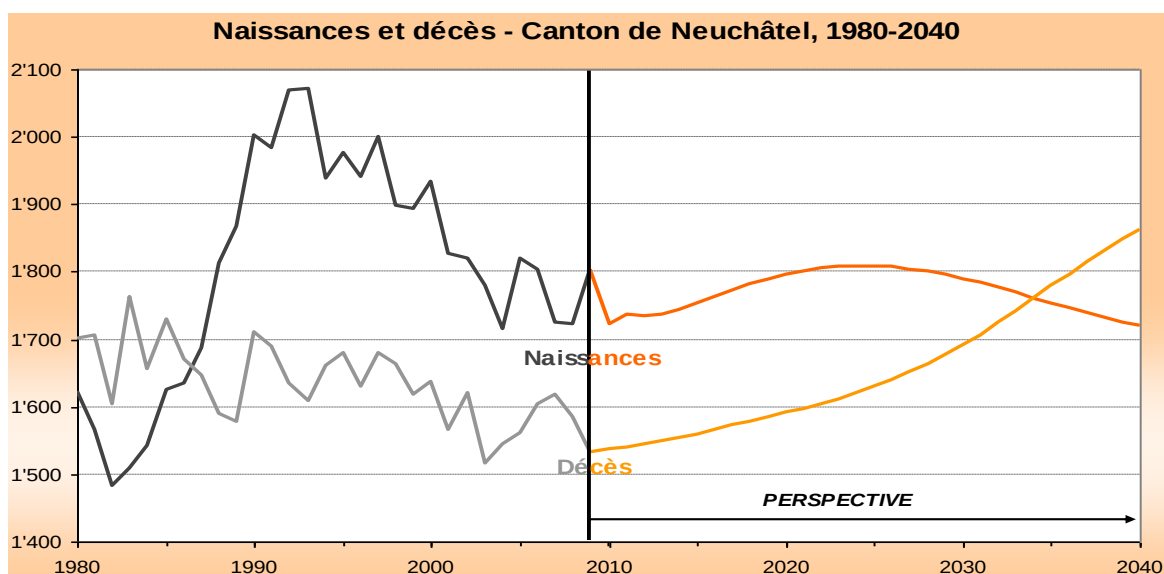
La croissance future de population devrait être principalement due à l'apport migratoire (de Suisses ou d'étrangers), comme c'est le cas depuis ces dernières décennies : le solde naturel devrait toujours être positif à moyen terme (les naissances devraient excéder les décès) et devrait représenter un tiers de l'accroissement de la population (comme sur la période 1980-2008, soit plus que les 14% de la Suisse en 2008). Après 15 ans de relative stabilité, le poids de la hausse de population liée au solde naturel régresserait rapidement, et suite au vieillissement de la population et à une fécondité non suffisante, les décès excéderaient les naissances dès 2035 (selon le scénario 1 « de base »)

Une relative stabilité des naissances

Le graphique suivant indique que le nombre de naissances devrait se maintenir ces trois prochaines décennies à un niveau compris entre 1700 et 1820 chaque année. Le niveau moyen des naissances - lié à un indicateur conjoncturel de fécondité de 1,6 enfant par femme - serait de 1770 annuellement, soit un peu moins que ce qui a été observé les trois décennies précédentes (1800). La stabilité évoquée doit cependant être relativisée : à niveau de fécondité stable, les naissances devraient connaître un accroissement modéré jusqu'en 2025, puis un reflux, avec un niveau atteint en 2040 équivalent à celui de 2007 et 2008. Cette évolution s'explique par la forme spécifique de la pyramide des âges (voir page 24), liée entre autres aux naissances relativement nombreuses du début des années nonante, issues de la génération du baby-boom (naissances nombreuses entre 1962 et 1973).

Evolution du nombre de naissances - canton de Neuchâtel, 1990 à 2040

1990	2000	2010	2020	2030	2040
2003	1934	1724	1797	1790	1719



Source : 1980-2009 : OFS

Des décès en hausse accélérée

Les décès du canton de Neuchâtel connaissent une diminution lente mais plutôt régulière depuis le milieu des années huitante. Ils se sont stabilisés au début des années 2000, et devraient croître, de plus en plus vite, avec le temps : une hausse au rythme modéré en début de période pour atteindre en 2020 le niveau observé autour de l'an 2000, en 2030 le niveau observé vers 1975-85 (environ 1700), puis à des niveaux records, avec toutefois une augmentation à un rythme infléchi après 2035 pour dépasser 1850 en 2040. Le nombre de décès cette dernière année serait ainsi de 20% supérieur à celui du niveau actuel.

Evolution du nombre de décès - canton de Neuchâtel, 1990 à 2040

1990	2000	2010	2020	2030	2040
1710	1638	1537	1592	1692	1863

Le solde naturel deviendrait négatif en 2035

Au final, le solde naturel (écart entre les naissances et les décès) devrait se stabiliser à un niveau proche de +200 jusqu'en 2025 avant de commencer à diminuer, devenant négatif en 2035 et atteignant -140 en 2040. Le solde naturel pèserait pour un tiers de l'accroissement de la population jusqu'en 2025, puis après 2035 la population n'augmenterait donc plus que par l'apport migratoire

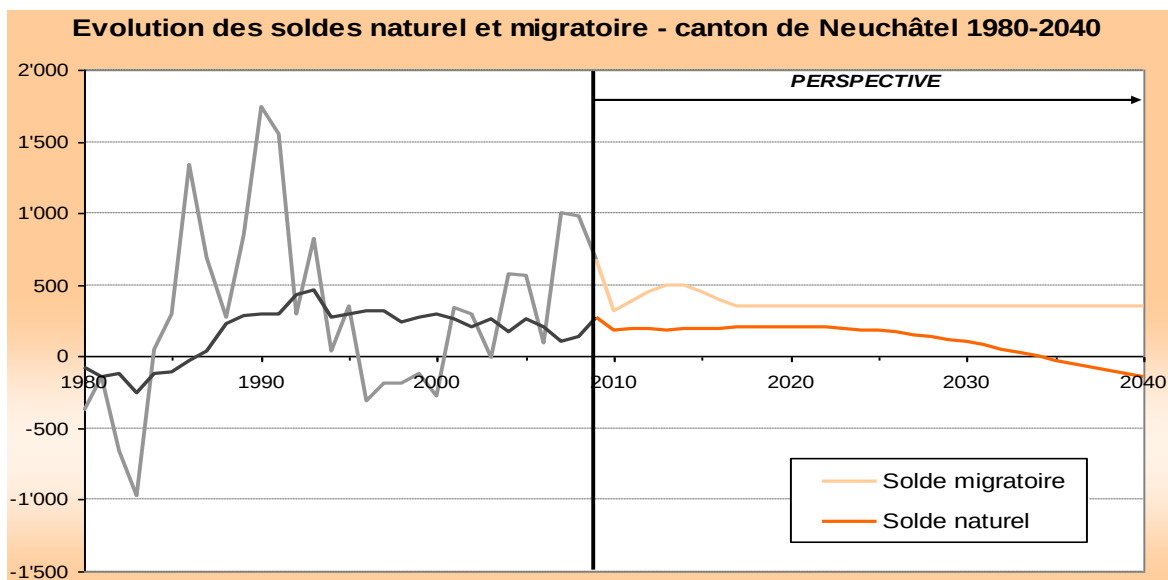
A titre de comparaison, le solde naturel suisse pourrait devenir négatif dès 2032¹, et celui de l'UE-25 dès 2015². Il l'est déjà en Allemagne ou en Italie depuis 2 ou 3 décennies.

Composantes de l'évolution de la population - canton de Neuchâtel, 1980 à 2040

	1990	2000	2010	2020	2030	2040
Solde naturel	293	296	186	205	99	-144
Solde migratoire	1747	-282	320	350	350	350
TOTAL	2040	14	507	555	449	206

¹ Raymond Kohli, Anouk Bläuer Hermann, Jacques Babel (2010), *op. cit.*

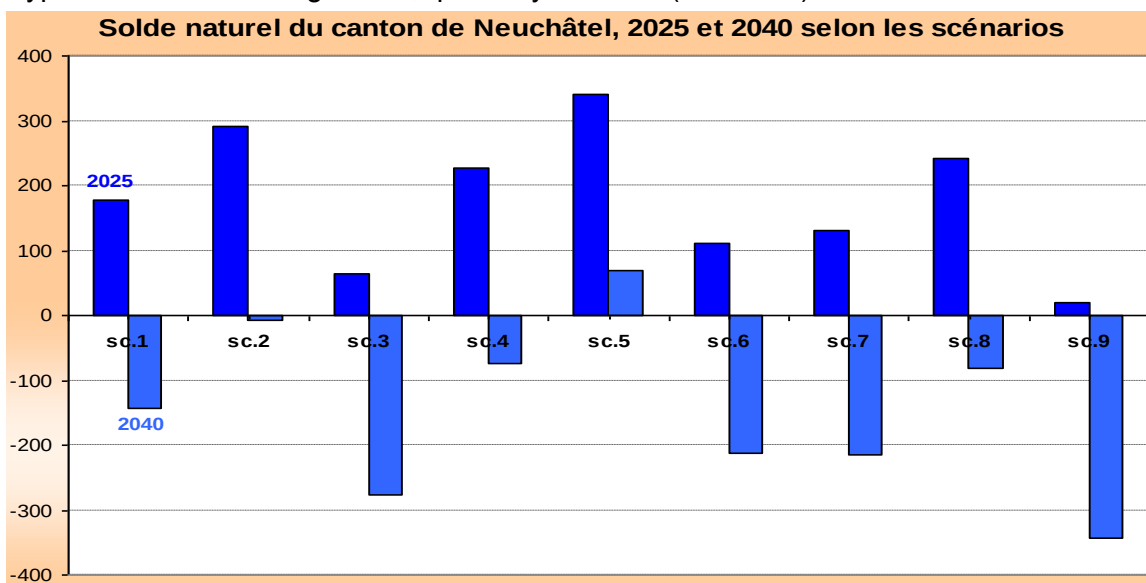
² Konstantinos Giannakouris, *op. cit.*



Selon tous les scénarios, un solde naturel positif au moins jusqu'en 2025

L'impact d'hypothèses alternatives (fécondité et migrations) sur le solde naturel (les naissances moins les décès) nous révèle que ce dernier devrait être positif dans tous les cas de figure étudiés jusqu'en 2025 au moins (voir le graphique suivant). Par contre il devrait devenir négatif avant 2040 selon 8 scénarios parmi 9. Seules les hypothèses du scénario le plus favorable (scénario 5) permettraient au solde naturel de rester positif au-delà de l'année 2040. Pas d'annexe 6.

Les hypothèses alternatives jouent un rôle négligeable sur les écarts de décès (avec l'hypothèse migratoire élevée par exemple, le nombre de décès devient plus élevé d'environ 20 unités au bout de 3 décennies). Ce n'est bien entendu pas le cas concernant les naissances puisque des hypothèses alternatives de fécondité ont été retenues. D'après les scénarios extrêmes, les naissances seraient comprises entre 1500 et 1950 en 2040. Selon tous les scénarios, les naissances connaîtraient une phase de regain à court ou moyen terme, avant de connaître une diminution après une date comprise entre 2020 et 2030. A noter que, relativement au scénario de base, l'hypothèse haute de fécondité n'a pour impact un nombre de naissances supérieur à celui lié à l'hypothèse haute de migrations, qu'à moyen terme (dès 2025).



La structure par âge de la population

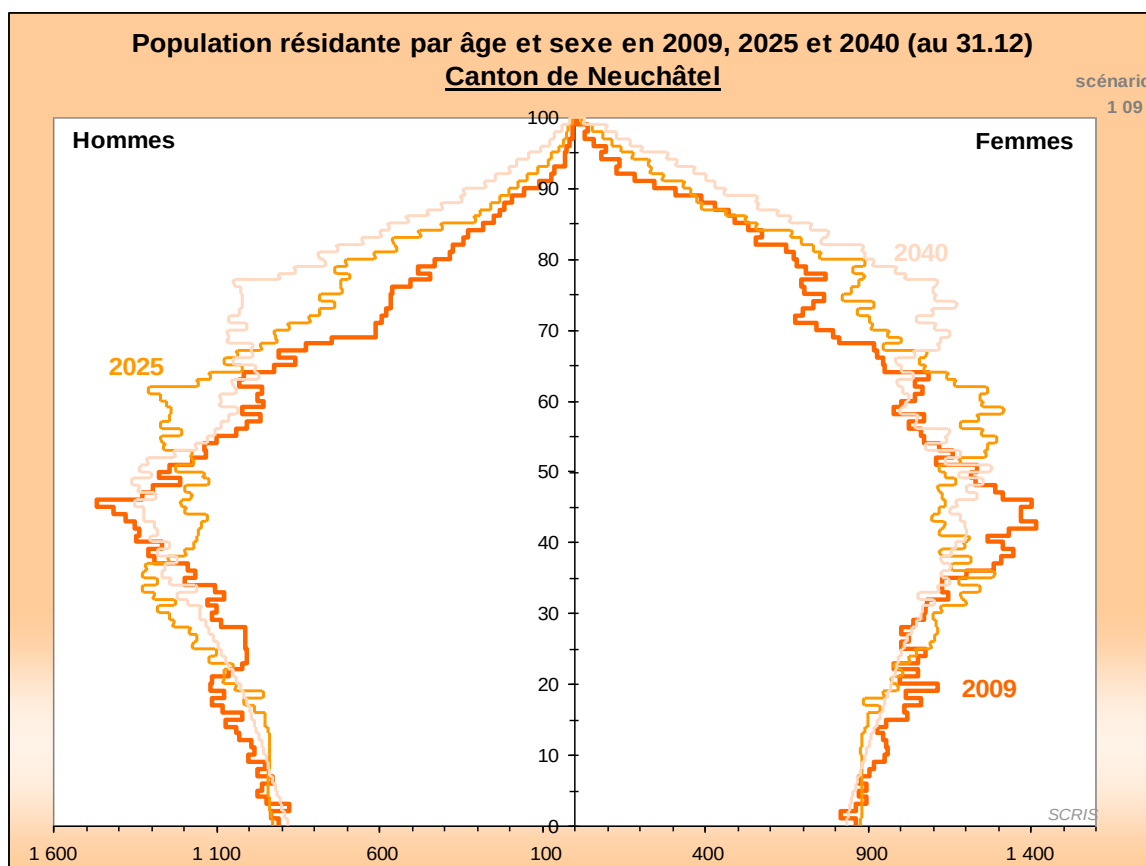
La population est appelée à s'accroître ces prochaines années, mais aussi à vieillir. L'âge moyen, qui était de 40,0 ans en 2004, passerait ainsi à 42,1 ans en 2020 et à 44,4 ans en 2040. Il augmenterait ainsi de 3,8 ans entre 2009 et 2040.

L'augmentation attendue de population, +15 000 habitants entre 2009 et 2040, se décomposerait ainsi entre une très faible diminution de population chez les moins de 65 ans (-2 000 personnes, soit une évolution de près de -2%, voir le tableau page 25), et un accroissement marqué de l'effectif des 65 ans et plus (+17 000 personnes, soit +57%). Symbole du vieillissement de la population, cet effectif des 65 ans et plus dépasserait la population des 0-19 ans peu avant 2025.

Ce vieillissement se caractériserait :

- par un accroissement important des effectifs et de la proportion des personnes âgées : le nombre de personnes âgées de 85 ans et plus doublerait en 3 décennies, et leur proportion passerait de 2,6% en 2008 à 4,8% en 2040.
- par l'arrivée progressive aux âges élevés de la génération du baby-boom (les 35-50 ans aujourd'hui), qui est la génération la plus nombreuse, visible sur la pyramide des âges (voir plus loin)
- par une relative stabilisation de la base de la pyramide des âges (voir page suivante) : l'effectif de la population âgée de moins de 40 ans serait pratiquement invariant ces 3 prochaines décennies. La proportion des moins de 20 ans diminuerait toutefois, passant d'un peu moins de 23% en 2008 à un peu moins de 20% en 2040.

La pyramide des âges de 2040 aurait ainsi une base se rétrécissant de façon linéaire entre les générations les plus nombreuses âgées d'environ 50 ans et les générations les plus jeunes. Aux âges plus élevés, hormis la prééminence due aux générations du baby-boom, les classes d'âge seraient de moins en moins nombreuses, là encore de façon presque linéaire. La forme de cette pyramide correspondrait donc à une sorte d'as de carreau à base tronquée et élargie.



Zoom sur quelques groupes d'âges

Les grands groupes d'âges

Comme on a pu le voir, l'effectif des moins de 20 ans devrait diminuer légèrement à l'avenir. Leur effectif, qui était stable à 38 900 personnes entre 2003 et 2008, devrait commencer à diminuer en 2010, atteindre 37 000 en 2020 (soit une baisse de 5%), pour se maintenir à ce niveau pendant 2 décennies (avec une légère et temporaire hausse après 2030).

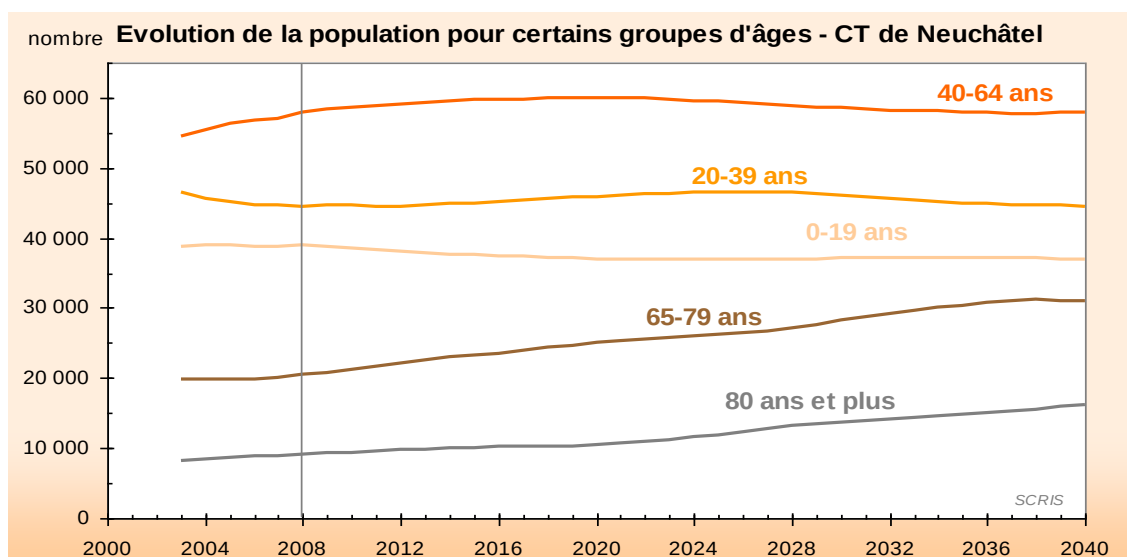
L'effectif des 20-39 ans, qui a diminué ces dernières années à un niveau de 44 600 personnes, devrait se stabiliser jusqu'en 2013, atteindre un sommet vers 2027 (2 000 personnes de plus, soit +4,5%) lié aux naissances relativement nombreuses du début des années nonante, et retrouver en 2040 son niveau de la période 2007-2013.

Pour les 40-64 ans, la croissance de l'effectif des dernières années (liée au baby-boom) devrait se poursuivre : entre 2009 et 2020, la croissance devrait être de +1750 personnes, soit +3%. Ensuite, l'effectif diminuerait pour retrouver vers 2035-2040 son niveau actuel.

Les personnes de 65 ans et plus verraient leur effectif croître de façon continue à un rythme soutenu : il passerait de 30 100 en 2009 à 47 200 en 2040, soit près de +60%. La croissance serait légèrement inférieure à +50% pour les 65-79 ans, et de +75% pour les 80 ans et plus.

Population résidante par groupes d'âges - Canton de Neuchâtel

au 31 décembre	2008	2010	2020	2030	2040
0-19 ans	38924	38480	37001	37091	36985
20-39 ans	44555	44607	45886	46042	44500
40-64 ans	57838	58666	60090	58508	57961
65-79 ans	20486	21193	25001	28218	30995
80 ans et +	9094	9408	10421	13684	16240
Total	170897	172355	178400	183542	186682
0-19 ans	22.8%	22.3%	20.7%	20.2%	19.8%
20-39 ans	26.1%	25.9%	25.7%	25.1%	23.8%
40-64 ans	33.8%	34.0%	33.7%	31.9%	31.0%
65-79 ans	12.0%	12.3%	14.0%	15.4%	16.6%
80 ans et +	5.3%	5.5%	5.8%	7.5%	8.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%



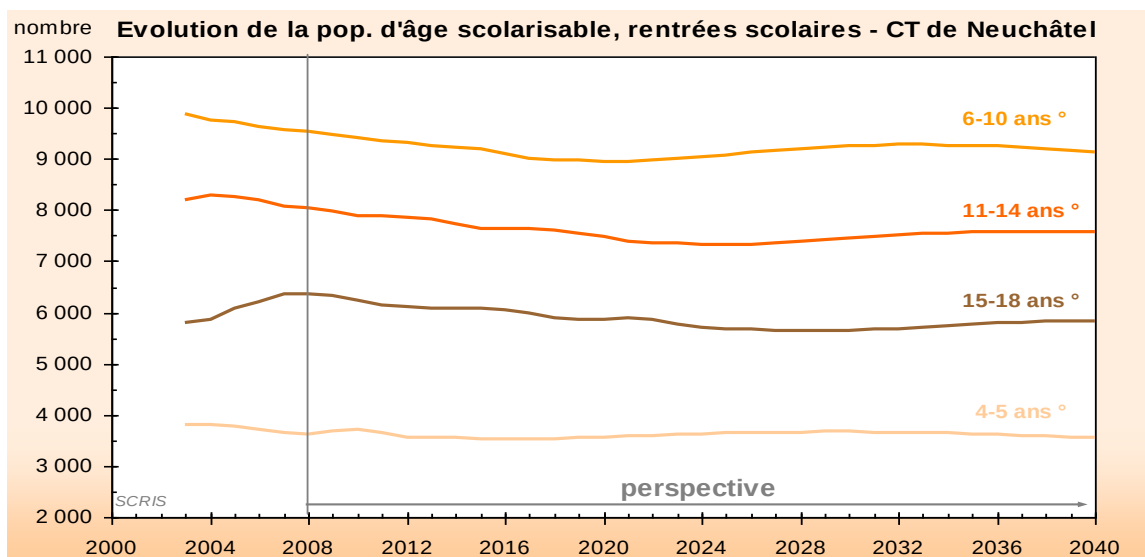
La population d'âge scolarisable

La population d'âge scolarisable comprend les 4-18 ans selon l'âge scolaire. Des estimations d'effectifs correspondants (années scolaires s'étendant entre le 1^{er} septembre et le 31 août, mais qui s'étendront du 1^{er} août au 31 juillet avec la mise en application du concordat Harmos en 2011 ou 2012) ont été effectuées à partir des données correspondant aux années civiles.

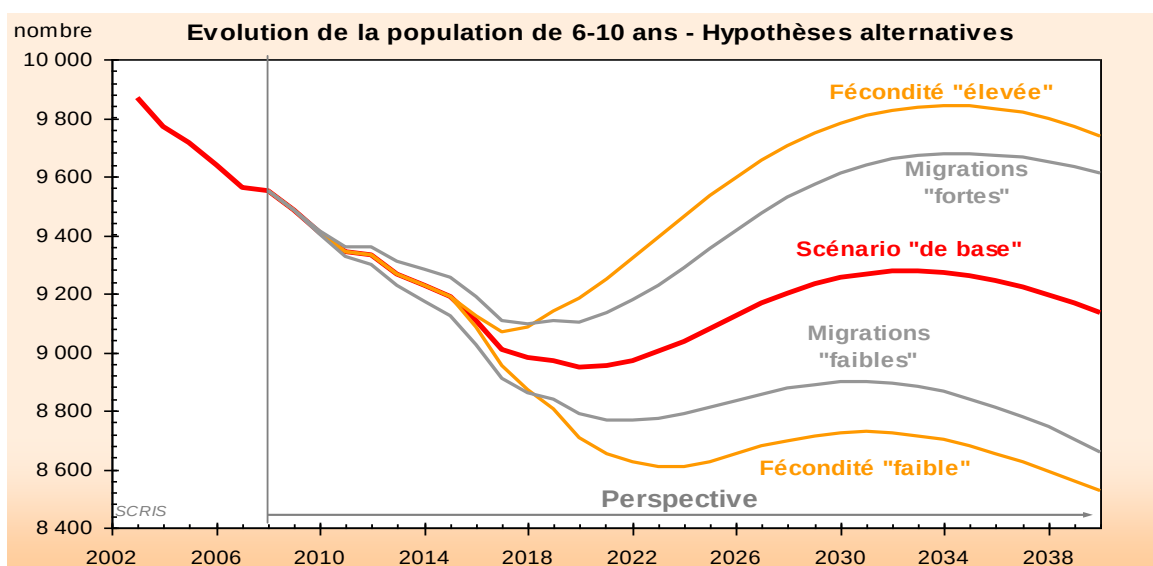
Selon les hypothèses du scénario de base, la diminution depuis 2005 de cette population d'âge scolarisable (d'un effectif de 27 800 personnes) devrait continuer à se poursuivre jusqu'en 2024. En moins de 20 ans, cette baisse, liée au passage de la vague des générations relativement nombreuses nées au début des années nonante, serait de -2 200 personnes (son effectif passerait à 25 600 personnes en 2024), soit près de -8% de l'effectif en question. L'effectif progresserait de nouveau par la suite, atteignant 26 200 personnes en 2035. En détail, l'évolution serait la suivante :

- L'effectif des 3-5 ans progresserait en 2009 et 2010 relativement à 2008 (+80 personnes ou +2%), il y aurait ensuite 6 ans de baisse (-180 personnes entre 2010 et 2016, soit près de -5%, du fait de la diminution des naissances entre la fin des années nonante et les années 2000) puis une progression pendant 13 ans (+140 entre 2016 et 2029, soit +4%).
Au total, l'effectif moyen sur les 25 prochaines années serait inférieur de 3% à celui observé entre 2003 et 2008.
- La baisse d'effectif concernant les 6-10 ans (-320 personnes ou -3% entre 2003 et 2008) devrait se poursuivre jusqu'en 2020 (-540 personnes ou -6% entre 2009 et 2020) avant de croître de nouveau (+330 en 13 ans soit +4%).
Sur les 25 prochaines années, l'effectif moyen serait inférieur de 5% à celui observé entre 2003 et 2008.
- Les 11-14 ans connaissent également une diminution d'effectif depuis 2004. Elle a été de -250 entre 2004 et 2008, et devrait être de -650 entre 2009 et 2025 (soit -8%, et 7 310 personnes en 2025 contre 7 960 seize ans auparavant). La population de cette classe d'âge devrait remonter à près de 7 600 peu avant 2040.
Sur les 25 prochaines années, l'effectif moyen serait inférieur de près de 8% à celui observé entre 2003 et 2008.
- L'effectif des 15-18 ans a certainement atteint un maximum en 2007 et 2008 (6 350 personnes). Il devrait avoir commencé à diminuer en 2009 et pourrait atteindre un minimum peu avant 2030 (5 630 personnes, soit -700 personnes en 19 ans ou -11%). En 10 ans l'effectif progresserait ensuite de plus de 200, soit +4%.
Sur les 25 prochaines années, l'effectif moyen serait inférieur de près de 4% à celui observé entre 2003 et 2008.

Pour toutes ces classes d'âges, l'effet de vague lié aux naissances relativement nombreuses du début des années nonante (et un niveau minimum escompté vers 2010) est bien visible : il se déplace dans le temps successivement dans ces classes, faisant diminuer leurs effectifs ces prochaines années. Ces naissances relativement nombreuses auront fait croître les effectifs scolaires pendant plus d'une décennie, de la classe la plus jeune à la moins jeune, et viennent de finir de déployer leurs effets chez les 15-18 ans.



Les âges les plus jeunes (c'est le cas de la population d'âge scolarisable) sont ceux le plus soumis aux hypothèses : les migrations et la fécondité (après quelques années pour cette dernière, le temps que l'impact sur les naissances soit effectif dans la classe d'âge en question) déploient leurs effets. L'impact des hypothèses alternatives fait apparaître des écarts importants dans les courbes d'évolution (voir le graphique suivant). La conjonction des 2 hypothèses fortes ou faibles révélerait un éventail de possibilités d'évolution encore plus étendu, illustrant la sensibilité notable des perspectives pour ces classes d'âge aux hypothèses retenues.

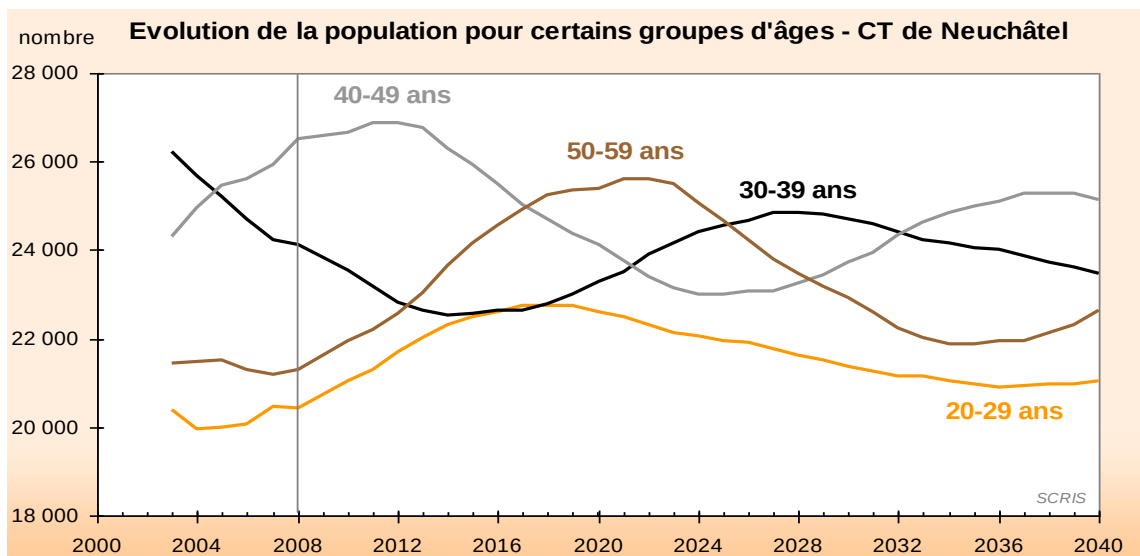


La population d'âge actif

L'effectif de cette sous-population devrait connaître une hausse mesurée (près de +3%) en une décennie, puis retrouver en 2040 le niveau actuel.

Derrière cette évolution d'apparence « tranquille », les classes d'âge constitutives de cette population d'âge actif connaîtraient des évolutions assez marquées. Ainsi, l'effet de vague de la génération du baby-boom, après avoir touché les 20-29 ans, finissant son effet sur les 30-39 ans, devrait affecter successivement les 40-49 ans (maximum vers 2012) et les 50-59 ans (maximum vers 2022). Les variations d'effectif au sein de ces classes peuvent approcher les 20% en 15 ans. Petite réplique du baby-boom, la hausse des naissances du début des années nonante affectera aussi les classes d'âge 20-29 ans (maximum vers 2018) puis 30-39 ans (maximum vers 2038). Les effectifs de 50-59

ans et de 20-29 ans connaîtraient une évolution similaire : séparés par une génération, la première classe serait touchée par l'impact du baby-boom alors que la seconde connaîtrait l'effet indirect de ce même baby-boom : son impact sur les naissances du début des années nonante, une génération après.

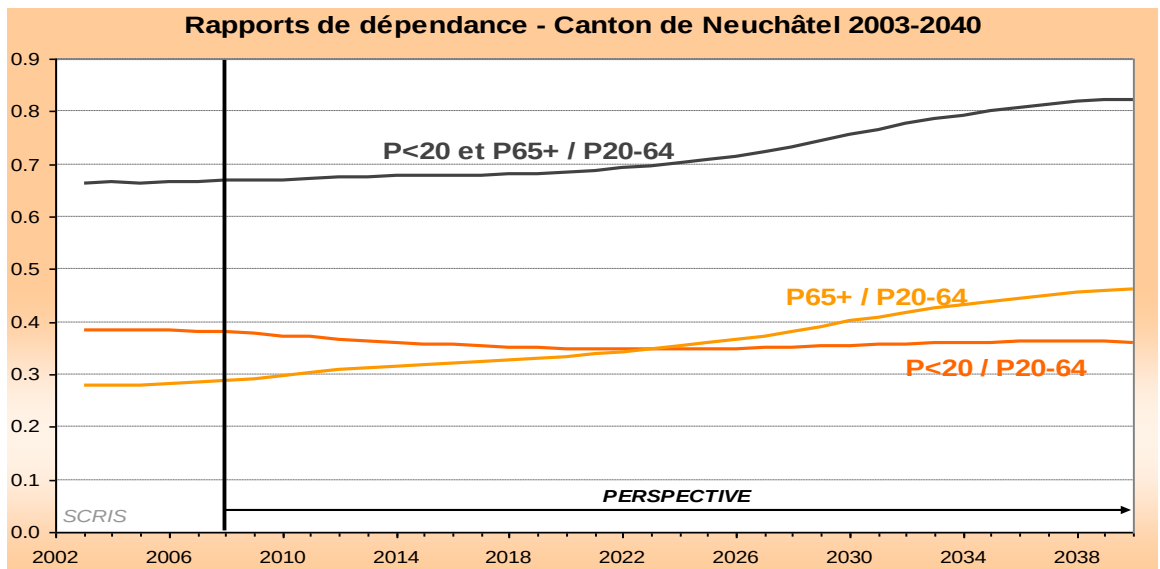


Signe du vieillissement continu de la population, les personnes d'âge actif (les 20-64 ans) auraient un âge moyen inférieur à l'ensemble de la population totale dès 2021. La population d'âge actif se renouvellerait, ce qui permettrait à l'âge moyen de se stabiliser pendant 10 ans à un niveau de 42,0 ans (il avait progressé de +0,4 an entre 2003 et 2008). Il monterait à 42,4 ans vers 2025 avant de diminuer (42,0 ans à nouveau après 2035).

Rapport de dépendance

Le rapport de dépendance est un indicateur égal au rapport entre la population d'âge non actif (on prend généralement les moins de 20 ans et les 65 ans et plus) et la population d'âge actif (les 20-64 ans), mesurant en quelque sorte la « charge » sociodémographique de cette population d'âge actif.

Ce rapport de dépendance poursuivrait une croissance lente jusqu'à vers 2020, puis la hausse s'accélérerait pendant 15 ans, et le rapport atteindrait un nouveau plancher vers 2040 à un niveau de 82% contre 67% actuellement. La « charge » sociodémographique de chaque personne d'âge actif progresserait ainsi de plus de 20%. Cette charge supplémentaire serait entièrement due au vieillissement de la population, puisque la charge marginale concernant les moins de 20 ans (enfance, scolarité / études) passerait de 38% à 35% entre 2009 et 2025. Celle concernant les 65 ans et plus (retraite) passerait dans le même temps de 29 à 36%, et atteindrait 46% vers 2040.



FISCALITE – COMPARAISONS INTERCANTONALES
CREDIT SUISSE, CALCULATEUR

Couple marié, deux enfants, de confession protestante

Villes	Revenu 60.000 Fortune 0 (en francs)	Revenu 100.000 Fortune 200.000 (en francs)	Revenu 250.000 Fortune 1.000.000 (en francs)
Neuchâtel	8967	22.407	95.723
La Chaux-de-Fonds	9301	23.203	98.713
Fontainemelon	8759	21.909	93.854
Lausanne	7540	17.296	77.361
Yverdon	7465	17.135	76.748
Cudrefin	6700	15.491	70.494
Genève	5221	18.341	85.906
Sion	5095	14.256	75.203
Fribourg	7786	19.228	82.932
Delémont	8825	20.980	85.978
Wollerau	3494	8.297	39.071

REFORME DE LA GOUVERNANCE DES PARTENARIATS DE L'ETAT – REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA, JUIN 2009

3. Le fil rouge de la réforme

La réforme de la gouvernance des partenariats de l'Etat constitue un projet de grande envergure et à multiples facettes. Il est ainsi nécessaire de définir un concept global et transversal qui permettra à chaque service responsable d'engager et de réaliser les travaux.

L'ampleur de la réflexion nécessite de définir préalablement les contours et le déroulement du processus.

La réforme doit améliorer la qualité des relations entre l'Etat et ses partenaires. Leur esprit d'entreprise doit être renforcé et l'Etat doit mieux mesurer et maîtriser les risques en lien avec les partenariats qu'il entretient. Chacun doit donc être gagnant dans ce processus de réforme qui ne découle en rien d'un programme de mesures d'économies.

Se basant sur les définitions du gouvernement d'entreprise et de partenariat, il est important de mener une réflexion fondamentale sur :

- le secteur d'activités et les tâches publiques à accomplir et
- la façon de les réaliser (typologie des tâches).

Se pose alors la question de la forme que doit revêtir le partenariat. Entrent bien évidemment en considération non seulement la constitution d'établissements cantonaux autonomes mais aussi les prises de participations de l'Etat au capital de sociétés.

C'est sur cette base que les éléments liés à la gestion des partenariats pourront être abordés.

Il sera alors temps de se positionner sur les rôles du Parlement, du Gouvernement, des services et, en ce qui concerne les entités partenaires, de la haute direction (conseil d'administration, de fondation, d'institution) et de la direction.

Des règles doivent être mises en œuvre pour gérer les relations entre partenaires. Elles portent sur :

- les représentants de l'Etat;
- les relations contractuelles :
 - contrats de prestations;
 - conventions d'informations.

Enfin, le monitoring du projet est présenté. Le groupe de travail constitué fonctionnera comme "centre de soutien et de compétences".

Le fil rouge de la réforme peut être présenté de la manière suivante:

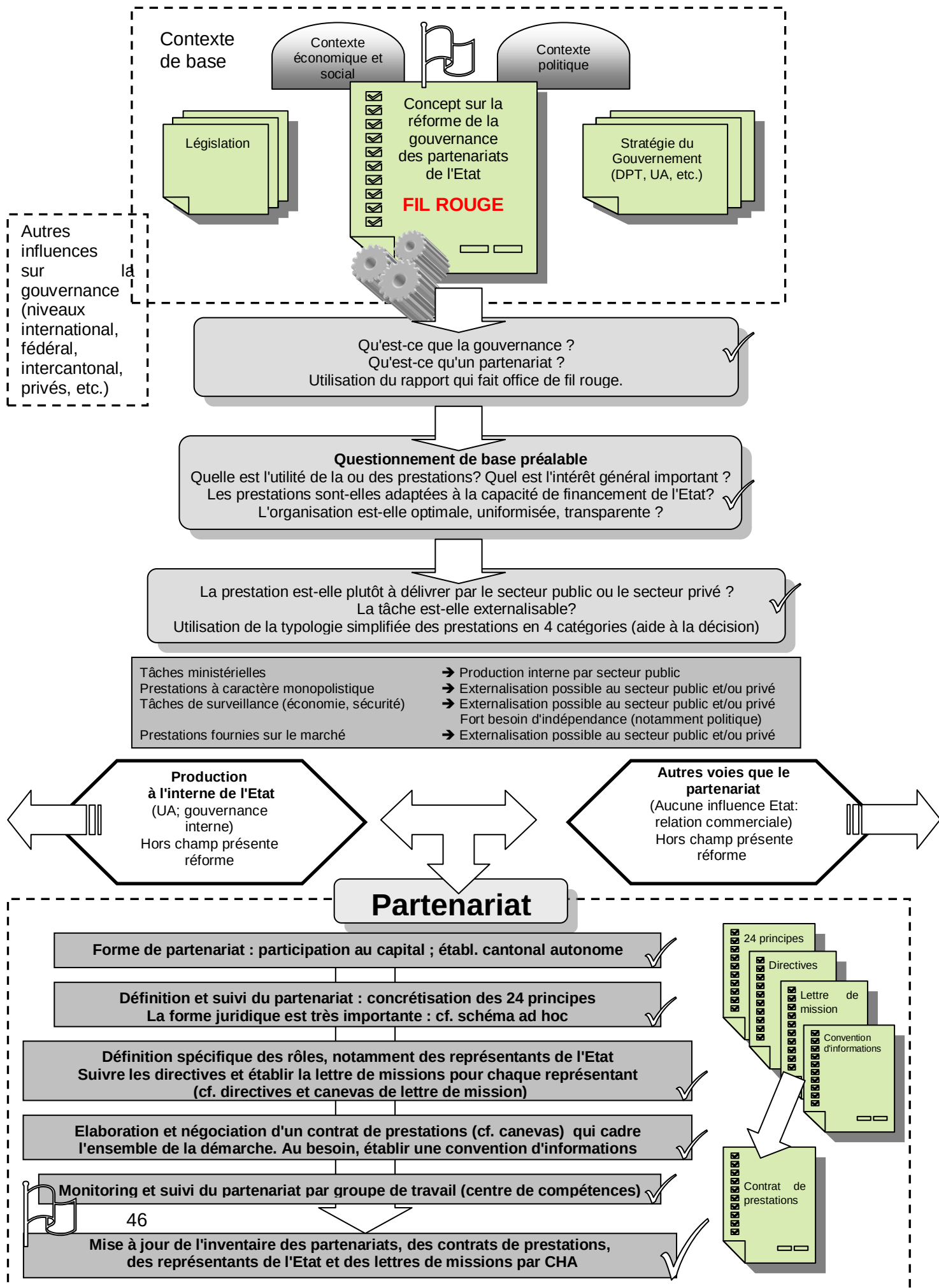


TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. INTRODUCTION	2
1.1. Délégué du Conseil d'Etat	3
2. LE REDRESSEMENT DES FINANCES	3
2.1. Les tendances lourdes	3
2.2. Perspectives économiques et financières	5
2.3. L'économie neuchâteloise – forces et faiblesses	7
3. PLANIFICATION FINANCIERE ROULANTE	15
3.1. Rappel	15
3.2. IDHEAP – estimation des indicateurs de la situation financière structurelle de l'Etat de Neuchâtel	16
3.3. Principes et hypothèses retenus par le Conseil d'Etat	17
3.4. Les résultats et les constats qui en découlent	19
3.5. Les projets d'avenir	20
4. GOUVERNANCE DES PARTENARIATS	23
4.1. Constats du CCFI	23
4.2. Synthèse des problèmes constatés par le CCFI	24
4.3. Recommandations du CCFI	24
4.4. Décisions du Conseil d'Etat	24
5. REFORME DU GOUVERNEMENT ET DE L'ADMINISTRATION	25
5.1. Une procédure budgétaire par phase ordonnée sur l'axe du temps	25
5.2. Les outils de contrôle	27
5. UTILISATION DU CREDIT DE 16 MILLIONS DE FRANCS	
VOTE PAR LE GRAND CONSEIL	30
6.1. Conseil d'Etat et chancellerie	30
6.2. Délégué du Conseil d'Etat	30
6.3. Appuis internes aux départements	30
6.4. Appuis internes aux services centraux	31
6.5. Projets informatiques	31
Annexe 1 Utilisation du crédit de 16 millions de francs voté par le Grand Conseil	32
Annexe 2 Perspectives régionalisées de population 2009 – 2040 Neuchâtel.....	33
Annexe 3 Fiscalité – comparaisons intercantionales.....	44
Annexe 4 Réforme de la gouvernance des partenariats de l'Etat.....	45