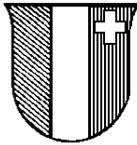


REDRESSEMENT DES FINANCES ET REFORME DE L'ETAT

11.036



Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant le redressement des finances: analyse actuelle, objectifs politiques, perspectives financières et propositions pérennes

(Du 26 août 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Est-il exagéré de répéter que le canton de Neuchâtel se trouve à la croisée des chemins ?

Exagéré parce qu'à plusieurs reprises déjà, le Conseil d'Etat a partagé avec vous sa conviction que nous avons la responsabilité de procéder à des réformes importantes pour assurer à notre population un bien-être et un développement harmonieux. Nous pensons en particulier aux rapports ayant conduit à l'adoption des mécanismes de frein aux dépenses et à l'endettement (05.011), à la prise en considération d'une vision pour le canton (07.049), au vote d'un crédit de 71,4 millions de francs pour la réalisation de Microcity (10.017), à l'acceptation du décret structurant le redressement des finances (10.002), à la mise en place d'une nouvelle politique pour les structures d'accueil (10.040) ou encore au soutien à la réforme de la fiscalité des entreprises (10.024).

Après des discussions souvent intenses, votre Autorité a accepté les options prises, et celles qui ont été soumises à votation populaire ont recueilli une large approbation du corps électoral.

Notre détermination n'a pas changé. Elle est même renforcée pour au moins trois raisons.

Premièrement, nous commençons à engranger peu à peu les premiers fruits des efforts consentis. Ainsi, nous pouvons affirmer que nous maîtrisons nos finances. Certes leur rétablissement reste fragile, mais cette fragilité dépend surtout de circonstances extérieures sur lesquelles nous n'avons pas prise, comme par exemple la volatilité de la conjoncture ou, maintenant, la suppression totale ou partielle de notre part au bénéfice de la Banque nationale suisse.

Deuxièmement, cette maîtrise permet de mieux tenir nos engagements. Les entreprises peuvent se développer dans le cadre d'une nouvelle fiscalité attractive et équitable. Les contribuables, en particulier les familles et les classes moyennes, ont sous leurs yeux nos propositions pour réduire leur charge fiscale (11.025). De leur côté, les bénéficiaires de prestations sociales n'ont pas dû subir de nouvelles coupes générales. Dans certains

secteurs, elles ont même été augmentées au-delà de la simple indexation. Enfin, depuis 2007, nous respectons les accords salariaux passés en faveur de nos collaboratrices et collaborateurs.

Troisièmement, si le montant des investissements reste en-deçà du seuil souhaitable, la réalisation en cours de Microcity est un des projets les plus importants de ces trente dernières années.

Pour un canton comme le nôtre où trois francs sur quatre sont gagnés à l'extérieur du pays, l'instabilité de l'économie occidentale est bien sûr une constante préoccupation et une menace pour la réussite durable de ce redressement. Dès lors, le Conseil d'Etat s'est posé la question suivante: faut-il attendre que la conjoncture se stabilise avant d'envisager d'autres investissements à la fois nécessaires et conséquents, ou doit-on les mettre en œuvre dans les toutes prochaines années afin d'éviter l'enclenchement d'un processus de déclin ?

Nous avons décidé de ne pas subir. Notre canton possède de nombreux atouts. Ils doivent être valorisés par des projets porteurs d'espoir, et non mis en danger à cause de l'inaction craintive des autorités. Mais une telle détermination n'a de sens que si nous sommes toutes et tous décidés à poursuivre l'assainissement des finances. Toute autre voie serait irresponsable, en particulier envers les générations futures.

Ce rapport veut partager avec le Grand Conseil cette ambition politique et cette rigueur financière.

La planification financière roulante pour la période 2013-2015 ainsi que les perspectives jusqu'en 2020 montrent que l'augmentation des recettes et des dépenses n'évolue pas en parallèle, la croissance des secondes étant plus forte que celle des premières. Les déficits pourraient donc à nouveau se creuser. La dette, qui a pu être réduite de 200 millions de francs entre 2006 et 2010, augmentera au cours des prochaines années. Cette évolution prévisible démontre que les actions engagées pour maîtriser les finances doivent non seulement être poursuivies, mais encore être accentuées.

La nécessité de rester vigilant est un impératif d'autant plus fort que, nous l'avons dit, le Conseil d'Etat a des ambitions pour le canton. Ces ambitions ont notamment pour nom: baisse de la fiscalité, Microcity, TransRUN, réforme hospitalière, HarmoS. Or, l'application stricte du frein à l'endettement – et non du frein aux dépenses – entre en conflit avec l'importance des volumes financiers liés à ces projets d'avenir. Une réflexion doit donc être engagée pour déterminer comment il sera possible, au cours des prochaines années, de concilier volonté pour le futur et rigueur dans le présent.

Notre rapport présente, après une introduction (chapitre 1), un bilan des années 2006-2011 (chapitre 2), les mécanismes du frein aux dépenses et à l'endettement (chapitre 3), la deuxième étape de désenchevêtrement des tâches (chapitre 4), le budget 2012 et la planification financière roulante 2013-2015 (chapitre 5), les objectifs stratégiques et les perspectives financières 2012-2020 (chapitre 6), les nouvelles mesures d'amélioration pérenne (chapitre 7), l'agenda politique (chapitre 8) et nos conclusions (chapitre 9).

1. INTRODUCTION

Le rapport 10.002 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du 16 décembre 2009, pose les jalons pour la mise en œuvre d'un Programme de redressement durable des finances et de la réforme de l'Etat, portant sur les années budgétaires 2011 à 2016. Par décret du 23

février 2010, le Grand Conseil a validé les intentions du Conseil d'Etat, en refusant néanmoins de se prononcer sur l'importance du déficit structurel devant être résorbé.

Pour le surplus, il a adopté les grands axes autour desquels doit s'articuler le Programme de redressement:

- diminution durable du déficit structurel chronique de l'Etat;
- mise à disposition de l'Etat pour l'avenir des ressources indispensables pour financer les grands projets jugés prioritaires et les nouvelles tâches ou obligations découlant du droit fédéral ou intercantonal;
- élaboration au besoin d'un deuxième programme, si le but n'est pas atteint.

Ainsi que vous le constaterez à la lecture de ce rapport, le Conseil d'Etat a, depuis son entrée en fonction, poursuivi intensément les mesures initiées par le collège précédent, tout en donnant de nouvelles impulsions par le lancement de réformes additionnelles.

Afin que vous disposiez d'une vision d'ensemble de ses intentions, le Conseil d'Etat présente à votre Autorité dans le détail:

- le bilan des principales réformes et restructurations entreprises;
- les réflexions préalables sur les objectifs stratégiques qu'il souhaite mettre en œuvre, dans le contexte des perspectives financières 2012-2020;
- un premier train de mesures d'améliorations pérennes portant sur des montants de 40,2 millions en 2012 à 74,0 millions de francs dès 2015, dont 13,1 millions de francs (17,8%) impliquent un rééquilibrage financier avec les communes. Pour les mesures relevant de votre compétence, le Conseil d'Etat vous saisira dans des rapports distincts, selon un calendrier propre à chaque mesure, des modifications de lois ou de décrets à réaliser.

Notre rapport montre clairement que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont pris ces dernières années les dispositions nécessaires pour contenir la croissance des charges et stabiliser la dette. C'est ainsi, par exemple, que les comptes 2010 présentent (hors opérations de clôture) une diminution globale de charges de 1,5% par rapport à 2009. Néanmoins, bien que les efforts consentis aient été importants, ils ne sont pas suffisants pour permettre à notre canton de trouver les moyens financiers nécessaires pour assumer les défis qu'il devra relever au cours des prochaines années.

S'il ressort de l'analyse approfondie de la situation financière que les charges de l'administration centrale sont bien maîtrisées, il n'en va pas de même des charges de transferts (institutions subventionnées, communes, individus), dont la croissance est extrêmement forte. Elles absorbent en bonne partie le gain des efforts consentis et menacent l'équilibre des finances cantonales. Alors que les déficits sans précédents du milieu des années 2000 ont conduit à mieux maîtriser les charges internes de fonctionnement de l'Etat, ce dernier n'a pas exigé de ses partenaires subventionnés la même rigueur financière qu'il s'est appliqué à lui-même.

Par ailleurs, la deuxième étape de désenchevêtrement des tâches, la Réforme de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (RPT) ainsi que d'autres réformes ou mesures décidées par l'Etat ont largement bénéficié aux communes. Les charges qui, en sens inverse, leur ont été reportées sont restées relativement limitées et ne compensent que partiellement les allègements dont elles ont bénéficié. Enfin, à quelques exceptions près, la santé financière des communes est dans l'ensemble

meilleure que celle de l'Etat. La situation bénéficiaire en 2010 de nombre de communes tend à confirmer cette appréciation.

En renforçant la conduite de l'Etat conjointement au redressement des finances, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat disposeront progressivement d'indicateurs plus fiables que ceux actuellement disponibles. Ils permettront une meilleure allocation des montants dépensés, notamment dans le cadre du projet de gouvernance des partenariats. Dans les domaines subventionnés, des gains d'efficience substantiels sont encore possibles sans une remise en cause fondamentale des prestations.

En ce qui concerne plus particulièrement l'administration centrale, le potentiel d'économies est quasi atteint avec pour objectif d'atteindre des charges se situant dorénavant dans la moyenne suisse. Le fonctionnement de l'administration centrale a atteint une limite au-delà de laquelle elle ne sera raisonnablement plus en mesure d'offrir à nos concitoyennes et concitoyens la qualité minimale de services et de prestations que la population est en droit d'attendre.

Sur le plan institutionnel, la réalisation des projets stratégiquement importants pourrait nécessiter de revoir le fonctionnement des mécanismes du frein à l'endettement, en l'assouplissant durant la phase d'investissement pour certains projets (degré d'autofinancement), et, afin de résorber le surplus d'endettement, de le rendre par la suite plus contraignant en terme de résultat du compte de fonctionnement.

2. BILAN DES ANNEES 2006 – 2011 de l'Etat

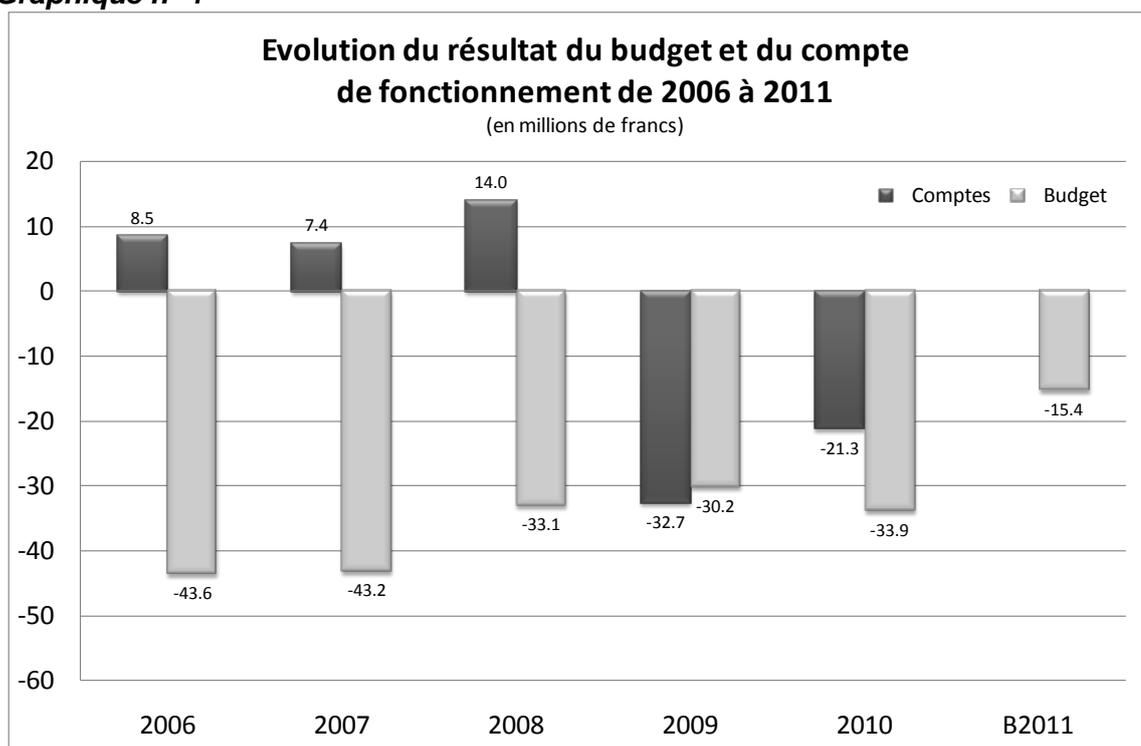
2.1 Evolution financière

Des comptes bénéficiaires de 2006 à 2008

Les comptes 2006, 2007 et 2008 ont été bénéficiaires, ce qui ne s'était plus produit depuis 1990. Hormis 2009, les résultats enregistrés dans les comptes sont meilleurs que ceux portés aux budgets. Ces résultats montrent que l'enchaînement des déficits n'était pas une fatalité et que les finances de notre canton pouvaient profiter d'une conjoncture économique favorable à condition de les gérer avec toute la rigueur exigée par le frein aux dépenses et à l'endettement.

L'exercice 2011 pourrait toutefois se solder à nouveau par une détérioration des finances cantonales. La première évaluation intermédiaire du résultat probable 2011 laisse entrevoir par rapport au budget un déficit plus élevé que prévu, en raison du fait que la BNS ne versera vraisemblablement pas à la Confédération et aux cantons de participations aux bénéfices en 2011. Pour notre canton, cela représente un manque à gagner de 37 millions de francs.

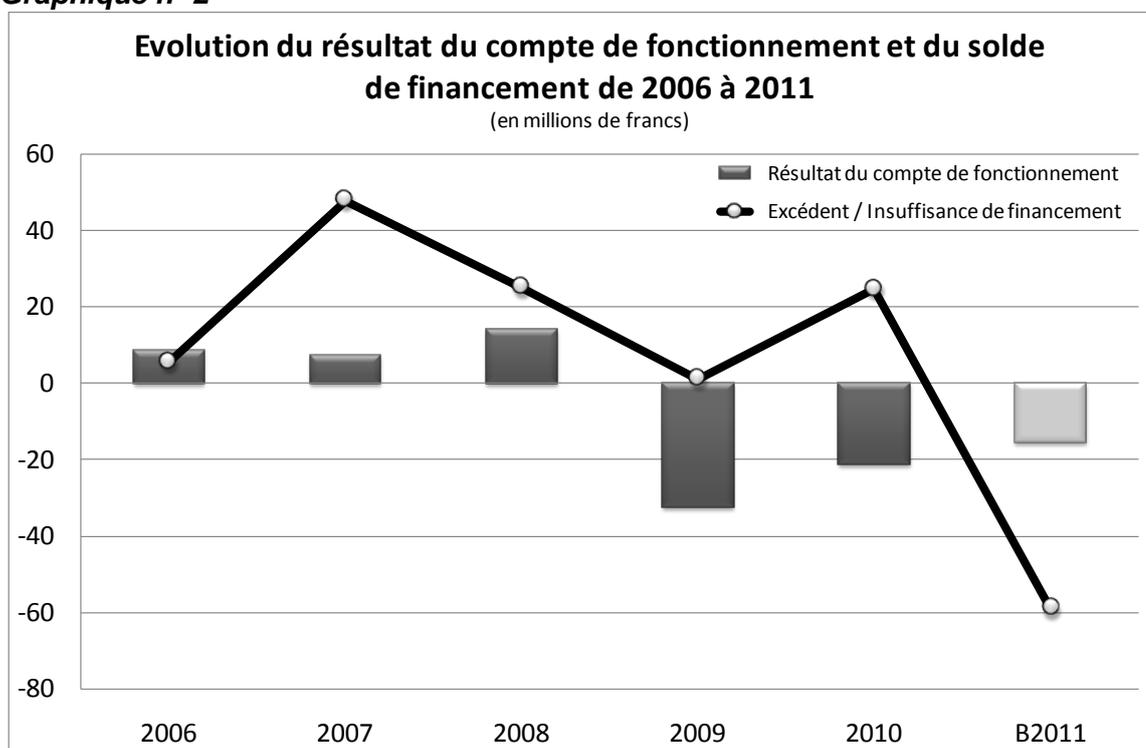
Graphique n° 1



Des soldes de financement positifs permettant de réduire la dette

Le solde de financement (variation de l'endettement) a été positif entre 2006 et 2010, suite aux excédents de revenus enregistrés entre 2006 et 2008 et aux investissements moins élevés de ces dernières années.

Graphique n° 2



Des charges de l'administration centrale bien maîtrisées

La croissance annuelle moyenne des charges est de 2,5% et celle des revenus de 1,8% entre 2006 et 2011.

Tableau n° 1

Charges et revenus du compte de fonctionnement (en millions de francs)	C2006*	C2007	C2008	C2009	C2010	B2011	Variation 2006-2011	
							en millions de francs	annuelle moy. en %
Revenus totaux	1'768.2	1'798.9	1'908.9	1'880.5	1'900.9	1'931.7	+163.5	+1.8
Charges totales	-1'723.1	-1'791.5	-1'894.9	-1'913.1	-1'922.3	-1'947.1	-224.0	+2.5
Exc. de charges (-) / revenus (+)	45.1	7.4	14.0	-32.6	-21.4	-15.4		

* Sans principe d'échéance (les données financières sont prises en compte sans les effets de rattrapage et les comptabilisations à double liées à cette opération). Compte tenu du principe d'échéance, le résultat global se péjore de 36,6 mios et l'excédent de revenus n'atteint plus que 8,5 millions.

Les charges de l'administration centrale ainsi que les charges financières sont bien maîtrisées. C'est ainsi, par exemple, que les comptes 2010 présentent (hors opérations de clôture) une diminution globale de charges de 1,5% par rapport à 2009. Les effectifs du personnel administratif et technique ainsi que des magistrats et autorités ont été stabilisés à 2182,6 emplois plein temps (EPT) à fin 2010. Durant la période 2006-2011, les charges de personnel diminuent ainsi annuellement de 2,6%, alors que dans un même temps les biens, services et marchandises sont quasiment stables et les charges financières diminuent à raison de 6,8%. On relève en sens inverse une augmentation des charges de subventions de 5,9% par année, bien au-delà de la croissance annuelle moyenne des revenus de 1,8%. Une attention particulière et prioritaire devra être portée sur celles-ci de manière à contenir, respectivement à réduire leur croissance.

Tableau n° 2

Principales charges du compte de fonctionnement (en millions de francs)	C2006*	C2007	C2008	C2009	C2010	B2011	Variation 2006-2011	
							en millions de francs	annuelle moy. en %
Personnel	479.5	438.1	438.8	419.2	405.9	421.4	-58.1	-2.6
Biens, services, marchandises	128.3	113.1	126.3	126.3	118.7	127.2	-1.1	-0.2
Intérêts passifs	56.4	48.6	45.4	43.2	39.1	39.7	-16.7	-6.8
Amortissements	98.3	95.3	111.1	107.4	121.4	100.5	+2.2	+0.4
<i>dont amort. patrimoine admin.</i>	<i>79.1</i>	<i>77.3</i>	<i>85.0</i>	<i>80.9</i>	<i>78.1</i>	<i>74.6</i>	<i>-4.5</i>	<i>-1.2</i>
Subventions accordées	773.2	892.0	902.0	971.7	973.8	1'030.4	+257.2	+5.9

* Sans principe d'échéance.

Une croissance dynamique des charges de subventions

Les subventions (plus de 50% du budget de l'Etat) s'accroissent de manière dynamique, tout particulièrement s'agissant des institutions subventionnées et des propres établissements, pour lesquels les taux de croissance annuels se situent entre 8 et 16%. Comme le montre le tableau suivant, entre 2006 et 2009, les principales subventions augmentent de plus de 300 millions de francs.

Tableau n° 3

Principales subventions accordées (en millions de francs)	C2006*	C2007	C2008	C2009	C2010	B2011	Variation 2006-2011	
							en millions de francs	annuelle moy. en %
Communes	81.1	86.8	85.6	100.4	92.2	96.1	+15.0	+3.5
Propres établissements	286.8	390.1	412.2	447.4	451.7	426.2	+139.4	+8.2
Sociétés d'économie mixte	52.1	57.4	68.1	59.9	64.1	110.9	+58.8	+16.3
Institutions privées	82.2	81.3	132.7	153.3	141.9	155.3	+73.1	+13.6
Personnes physiques et morales	215.5	224.0	185.9	202.3	215.7	234.4	+18.9	+1.7

* Sans principe d'échéance.

Il est toutefois indispensable de mettre en évidence les raisons d'une telle progression. La première est d'ordre technique puisque près de 100 millions de la hausse observée dans les institutions subventionnées de la santé et du social sont imputables à l'introduction de la RPT en 2008 et à la création du CNP en 2009. Ce dernier projet a impliqué le transfert de l'Hôpital cantonal de Perreux et du service médico-psychologique pour enfants et adolescents vers le secteur subventionné.

Le deuxième facteur de hausse trouve son explication dans l'amélioration des conditions de travail offertes au personnel des secteurs de la santé et du social depuis le milieu des années 2000. La mise en place de la CCT Santé 21 et de la CCT des établissements spécialisés, fruit d'une volonté politique forte partagée par une grande partie de l'échiquier politique, a induit des charges supplémentaires pour les institutions subventionnées estimées à plusieurs dizaines de millions.

Malgré ce dernier élément, on notera que les réformes successives conduites dans le domaine de la santé (planification hospitalière, création d'HNe et du CNP en particulier) portent leurs fruits puisqu'elles ont permis de contenir dans une très grande mesure les hausses induites par la CCT Santé 21. La progression des charges d'HNe a en effet été limitée à environ 1,2% ces dernières années alors que le CNP a même réussi à stabiliser ses coûts depuis sa création. Ceci est d'autant plus remarquable que les augmentations moyennes enregistrées au niveau national dans le secteur hospitalier atteignent 4 à 5% par année.

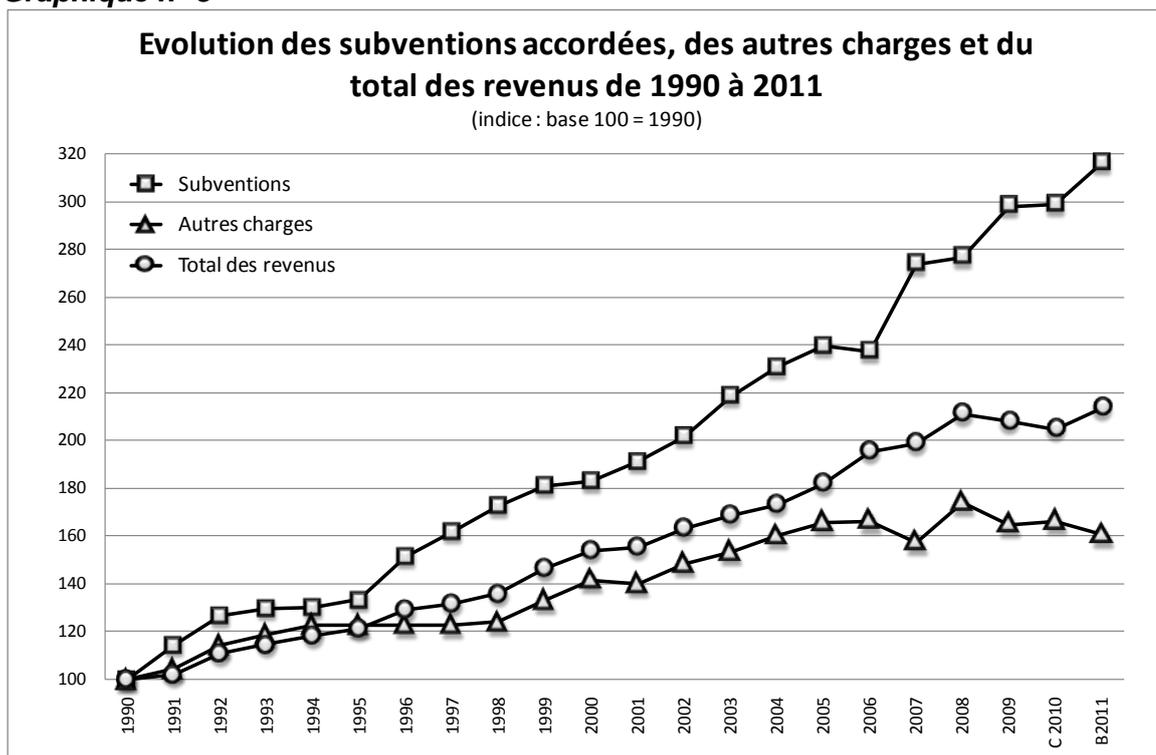
Les subventions individuelles aux personnes physiques enregistrent également une progression. Dans le domaine de l'aide matérielle, la hausse constatée est partiellement le fait des révisions récentes des lois fédérales sur l'asile, l'assurance invalidité et l'assurance chômage qui font supporter au dernier maillon du filet social les coûts de leurs assainissements successifs.

En matière de subside LAMal, on relève que la hausse des dépenses de l'Etat ne parvient malheureusement que difficilement à atténuer les effets des augmentations de primes pour les personnes à faibles et moyens revenus.

Ainsi les progressions constatées dans le domaine des aides individuelles sont plus subies par l'Etat que le résultat d'une véritable politique sociale développée au profit de la population neuchâteloise.

L'effet conjugué de ces paramètres induit une hausse globale des dépenses au titre de subventions sur la durée qui s'inscrit dans un rythme de progression plus soutenu que celui des revenus. En revanche, les autres charges de fonctionnement croissent à un rythme inférieur aux revenus, et marquent le pas à partir des années 2005-2006.

Graphique n° 3



Une évolution des revenus marquée par la conjoncture économique

Le produit de l'impôt des personnes physiques s'accroît de 1,2% par année. Pour la première fois depuis de nombreuses années, les revenus y relatifs ont reculé suite à la crise, en 2009 et 2010. Le revenu des personnes morales s'est, après des baisses marquées pour les mêmes raisons en 2008 et 2009, rapidement rétabli en 2010. En moyenne annuelle, la progression est de 4,8%. La diminution de la part du canton à l'impôt fédéral direct s'explique par l'entrée en vigueur en 2008 de la nouvelle péréquation financière fédérale, qui donne lieu, dès cette année là, à des versements globaux non affectés.

Tableau n° 4

Principaux revenus du compte de fonctionnement (en millions de francs)	C2006*	C2007	C2008	C2009	C2010	B2011	Variation 2006-2011	
							en millions de francs	annuelle moy. en %
Impôts personnes physiques	674.5	695.3	716.1	715.3	704.0	716.0	+41.5	+1.2
Impôts personnes morales	108.4	129.5	122.6	107.5	129.4	137.0	+28.6	+4.8
Part du canton à l'IFD	119.7	112.6	55.2	46.1	48.1	45.0	-74.7	-17.8
RPT	0.0	0.0	146.8	144.9	152.6	157.1	+157.1	---
Subventions acquises	240.0	249.0	205.9	232.2	237.5	243.0	+3.0	+0.2

* Sans principe d'échéance.

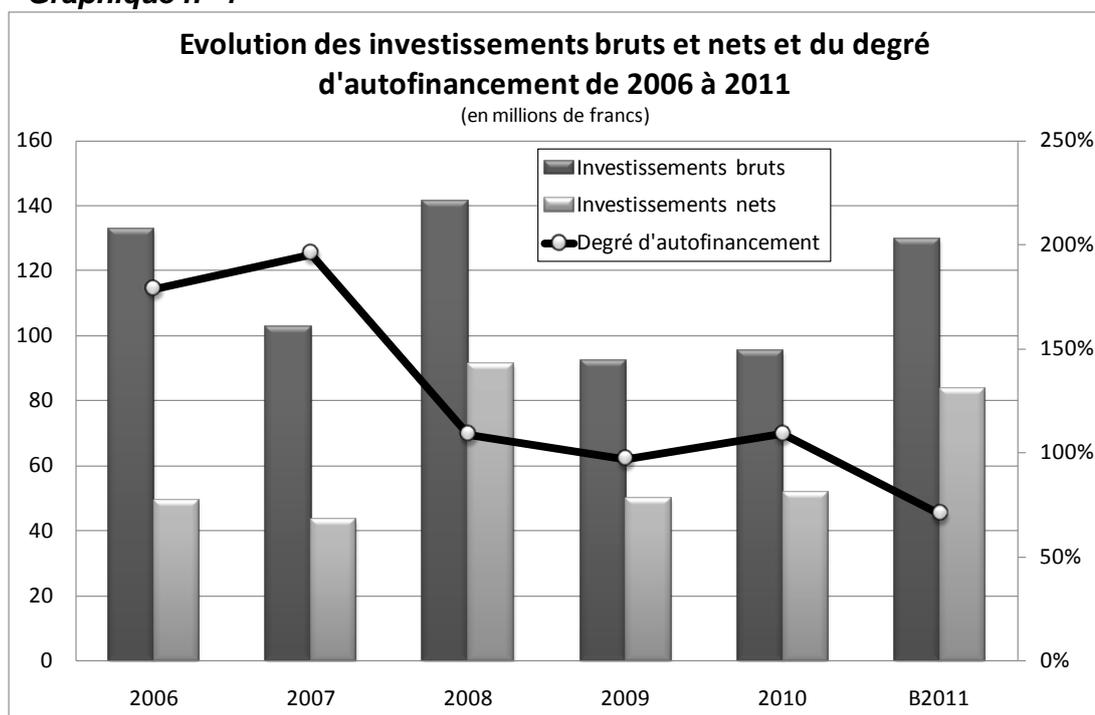
De faibles investissements

Hormis 2008 et 2011, les investissements nets sont inférieurs ou proches des 50 millions de francs. Il en résulte deux conséquences:

- le niveau des investissements est insuffisant pour assurer la pérennisation et la modernisation du patrimoine administratif;

- ce bas niveau des investissements a favorisé l'émergence d'un degré d'autofinancement élevé¹, supérieur à 100% (avoisinant 200% en 2006 et 2007) durant cette période.

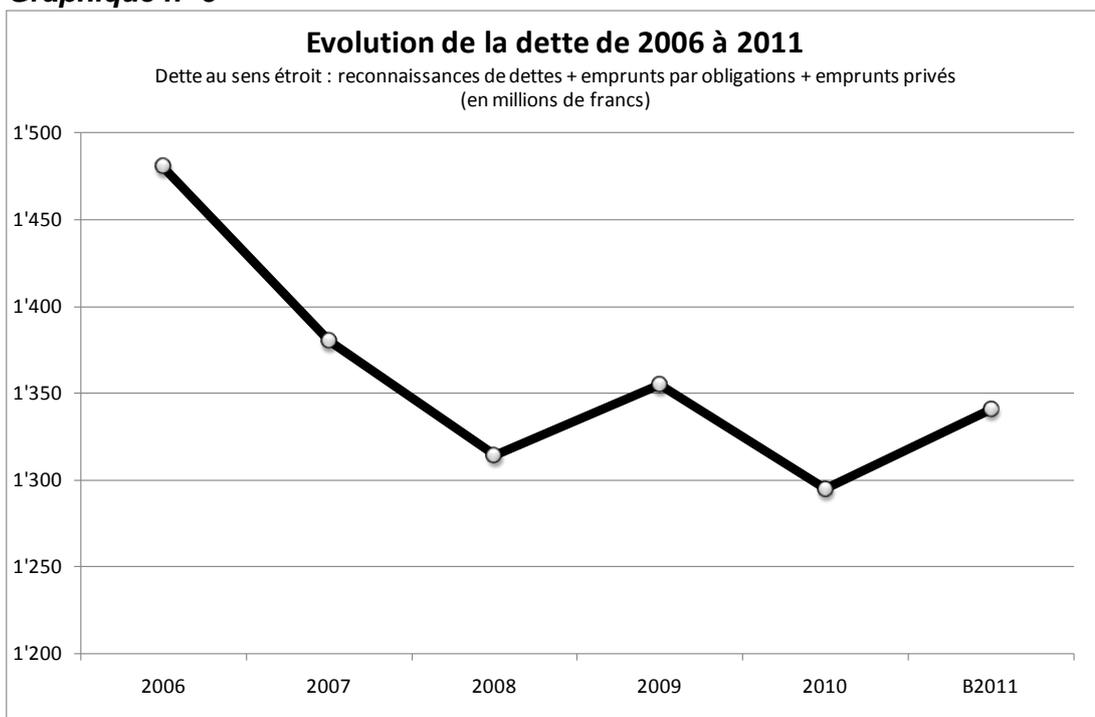
Graphique n° 4



Une dette en baisse jusqu'en 2010

La dette a pu être diminuée de 185 millions de francs entre 2006 et 2010. Elle devrait s'accroître à nouveau en 2011 en raison d'une détérioration du résultat budgété.

Graphique n° 5

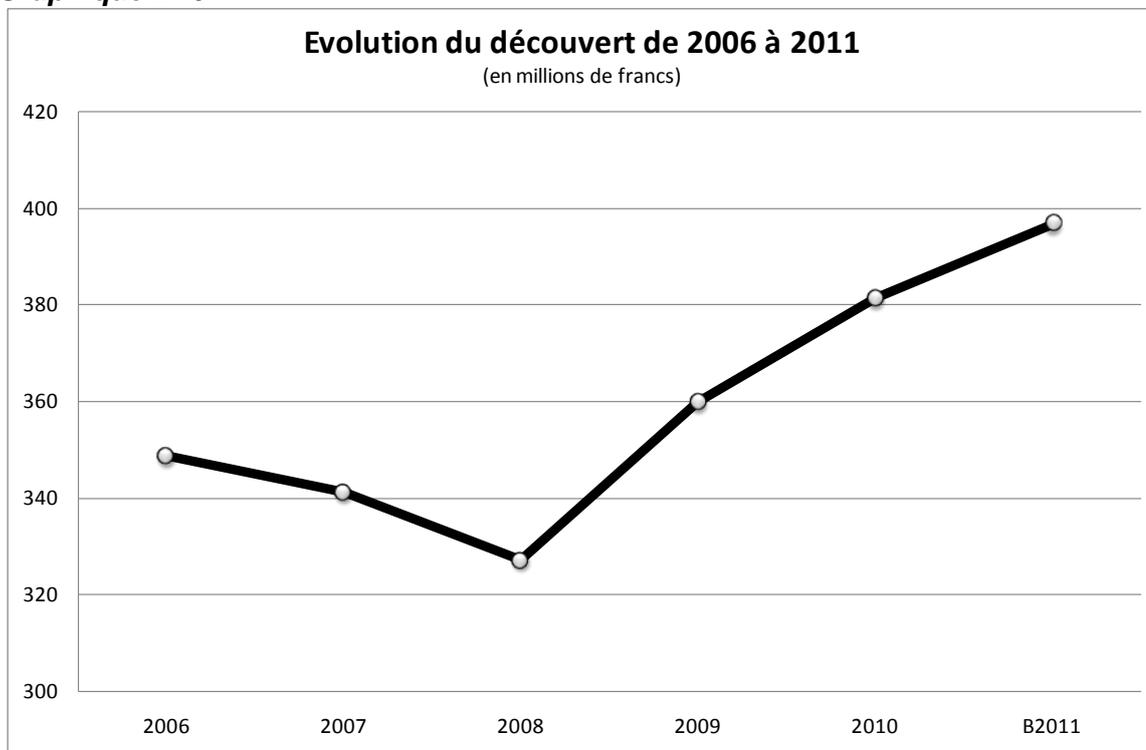


¹ Marge d'autofinancement résultant de l'addition de l'amortissement du patrimoine administratif et du résultat, en % des investissements

Un découvert qui repart à la hausse dès 2009

Le découvert au bilan, après avoir diminué de 2005 à 2008, commence à croître à nouveau, suite aux déficits des exercices 2009 à 2011.

Graphique n° 6



2.2 Inventaire des principales réformes et restructurations entreprises

Face à une situation financière qui restait préoccupante, le Conseil d'Etat n'est pas resté inactif durant la législature précédente, ainsi qu'il l'écrivait dans le 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."

Le Conseil d'Etat a, lors de la précédente législature, initié et finalisé de nombreuses réformes, tant sur le plan institutionnel qu'en termes de pilotage financier, de restructurations internes, d'autonomisations d'entités, et de prestations, il est vrai avec des fortunes diverses. Les principales réformes mises en œuvre depuis 2006 ou en cours d'introduction sont rappelées ci-dessous.

– **Législatif et exécutif, institutions:**

- organisation du RUN;
- entrée en vigueur de la loi sur la police unique, avec intégration progressive des corps de polices communaux et la mise en place de mandats de prestations en matière de sécurité publique;
- création d'un fonds destiné aux réformes de structures des communes et incitations financières aux fusions de communes;
- évaluation de la péréquation financière intercommunale;
- 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 et mise en place d'un programme de retraites anticipées durant les années 2007 à 2009;
- développement des prestations du Guichet sécurisé unique (GSU).

– **Sécurité publique:**

- réforme de l'organisation judiciaire neuchâteloise;
- autonomisation du service cantonal des automobiles et de la navigation (SCAN).

– **Enseignement et formation:**

- création de cercles scolaires et mise en œuvre d'Harmos;
- diverses mesures de rationalisation dans les secteurs de l'enseignement obligatoire et du secondaire 2, telles que les taux d'encadrement, les décharges, les offres de cours, l'administration, etc.;
- transfert de l'IMT à l'EPFL et réalisation d'un pôle de la microtechnique (Microcity);
- révision de l'offre de formation du secondaire 2;
- mise en place des écoles supérieures (ES);
- intégration du service des hautes écoles et de la recherche au service des formations postobligatoires (SFP);
- réorganisation de l'orientation scolaire et professionnelle et rattachement de ce secteur au SFPO.

– **Santé:**

- création du Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) et de NOMAD (organisation d'aide et de soins à domicile du Canton de Neuchâtel);
- poursuite de la réforme hospitalière;
- loi sur le financement des EMS et passage de la couverture de déficit au contrat de prestations;
- concept de maintien à domicile.

– **Prévoyance sociale:**

- mesures visant à combattre activement les abus dans le domaine de l'aide sociale et renoncement à l'indexation des forfaits d'entretien;
- mesures en amont pour offrir une alternative à l'aide sociale et renforcer l'autonomie des citoyens (insertion des jeunes de moins de 30 ans, augmentation des allocations familiales et des contributions d'entretien, augmentation des ressources allouées à la réduction des primes d'assurance-maladie);
- amélioration de la réinsertion professionnelle;
- réorganisation du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP);
- plan stratégique des institutions spécialisées;
- réorganisation de l'ambulatoire des mineurs;
- création de "Prévoyance.ne".

– **Trafic:**

- étude de faisabilité du TransRUN;
- réorganisation du service des ponts et chaussées.

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

- création d'un service unique de géomatique et du registre foncier autoporteur depuis 2008;
- fusion des services des forêts, de la faune et de la conservation de la nature;
- fusion des services de protection de l'environnement et de l'énergie.

– **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;
- transfert de l'Observatoire cantonal au CSEM et à l'Université;
- fusion du service de la consommation et du service des affaires vétérinaires;
- fusion des offices de poursuites;
- intégration du service de l'inspection et de la santé au travail au service de l'emploi.

– **Finances et impôts:**

- renforcement des outils de pilotage financiers de l'Etat (crédits supplémentaires, procédures de préavis des services centraux, planification financière roulante, contrôle de gestion, etc.);
- réorganisation des contributions et de la perception;
- réforme de la fiscalité des personnes physiques et morales;
- amélioration du rendement de l'assiette fiscale.

Un effort particulier a été fourni pour contenir l'évolution de la masse salariale ces dernières années, qui s'est traduit par:

- des restructurations conduisant ponctuellement à des réductions d'effectifs;
- un strict contrôle de l'évolution des effectifs: toute demande de poste supplémentaire et de remplacement de poste doit faire l'objet d'une dérogation soumise à l'approbation du Conseil d'Etat, qui en vérifie le bien-fondé. D'autre part, le délai de carence de 3 mois est sauf rares exceptions, appliqué rigoureusement;
- la mise en place d'un programme d'encouragement temporaire à la retraite anticipée portant sur les années 2007 à 2009. Plus de 282 départs en équivalents plein temps (EPT) ont été enregistrés, permettant une diminution structurelle des effectifs de plus de 193 EPT. Les économies nettes réalisées dans le cadre du programme s'élèvent à environ 7 millions de francs pour l'Etat;
- diverses mesures salariales à caractère temporaire.

Durant la présente législature, les mesures pérennes décidées ou en phase d'introduction génèrent des améliorations financières (diminution des charges nettes ou limitation de la croissance des charges) évaluées comme suit par département:

Tableau n° 5

Liste mesures pérennes déjà décidées ou en phase de mise en œuvre par dpt (en francs)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DJSF	0	350'000	1'070'000	1'070'000	1'070'000	1'070'000
DSAS	10'176'200	19'825'200	19'820'200	19'820'200	19'820'200	19'820'200
DGT	0	298'000	341'000	344'000	348'000	352'000
DEC	655'000	865'000	881'800	887'400	891'700	896'000
DECS	9'628'500	15'851'368	15'851'368	15'851'368	15'851'368	15'851'368
Total	20'459'700	37'189'568	37'964'368	37'972'968	37'981'268	37'989'568

Le bilan d'ensemble est réjouissant, mais il convient de relever que notre canton part d'un niveau de charges élevé.

Le détail des mesures par département figure dans le tableau de la page suivante:

Tableau n° 6

Liste mesures pérennes déjà décidées ou en phase de mise en œuvre par département (en francs)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mesures transversales						
Mesures salariales (hors Université et traitements subventionnés).						
Sous-total mesures transversales	0	0	0	0	0	0
Département de la justice, de la sécurité et des finances						
Abandon ou financement externe de l'éducation routière.			720'000	720'000	720'000	720'000
Caisse de pension du Conseil d'Etat.		350'000	350'000	350'000	350'000	350'000
Sous-total DJSF	0	350'000	1'070'000	1'070'000	1'070'000	1'070'000
Département de la santé et des affaires sociales						
HNe : diverses mesures (cf. détail tableau n° 6bis)	5'250'000	10'250'000	10'250'000	10'250'000	10'250'000	10'250'000
CNP : Diverses mesures (cf. détail dans n° 6bis)	3'153'000	4'592'000	4'592'000	4'592'000	4'592'000	4'592'000
Indexation des rentes des pensionnaires AI en établissements spécialisés.	300'000	300'000	300'000	300'000	300'000	300'000
Adaptation de la part des parents à la contribution d'entretien au sens de l'article 276 du Code civil.	331'200	331'200	331'200	331'200	331'200	331'200
Adaptation des prix de pension des homes LESPAS.	1'112'000	1'112'000	1'112'000	1'112'000	1'112'000	1'112'000
Suppression de la subvention "Lutte contre le rhumatisme" conformément à la recommandation figurant dans le rapport d'évaluation des subventions 2009.	30'000	5'000				
Dans le cadre de la procédure du budget 2011, le Conseil d'Etat a décidé de renoncer à l'indexation des forfaits d'entretien contrairement aux recommandations de la CSIAS		1'100'000	1'100'000	1'100'000	1'100'000	1'100'000
Dans le cadre de la procédure budgétaire 2011, renonciation partielle aux demandes d'augmentation des postes sollicités par les institutions spécialisées		2'135'000	2'135'000	2'135'000	2'135'000	2'135'000
Sous-total DSAS	10'176'200	19'825'200	19'820'200	19'820'200	19'820'200	19'820'200

Tableau n° 6 (suite)

Liste mesures pérennes déjà décidées ou en phase de mise en œuvre par département (en francs)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Département de la gestion du territoire						
Faune, forêts, nature : Suppression de poste.		98'000	101'000	104'000	108'000	112'000
Energie et environnement : Economies liées aux restructurations organisationnelles.		200'000	240'000	240'000	240'000	240'000
Sous-total DGT	0	298'000	341'000	344'000	348'000	352'000
Département de l'économie						
Promotion économique: abandon du DEWS et création du GGBA.	570'000	570'000	570'000	570'000	570'000	570'000
Subvention à raison de 50% par le Seco du poste de chef du service de l'emploi.		86'000	89'000	92'000	94'000	96'000
Réorganisation sur le plan intercantonal de la surveillance des fondations LPP.		64'000	77'800	80'400	82'700	85'000
Intégration de l'office du commerce du service de l'économie au service de la consommation et des affaires vétérinaires(2010).	85'000	145'000	145'000	145'000	145'000	145'000
Sous-total DEC	655'000	865'000	881'800	887'400	891'700	896'000
Département de l'éducation, de la culture et des sports						
SEEO: Nouvel arrêté sur l'organisation des classes, du 16 décembre 2009 (RSN 410.105).	271'000	650'000	650'000	650'000	650'000	650'000
SEEO: Mesures d'économies pérennes du budget 2010. LOS et LAS.	508'000	1'220'000	1'220'000	1'220'000	1'220'000	1'220'000
SEEO : Mesures d'économies pérennes; arrêté du CE fixant le montant forfaitaire des montants facturés aux communes...du 16 août 2006 (RSN 172.53).	100'000	100'000	100'000	100'000	100'000	100'000
OESN: Mesures d'exemplarité, institutions santé-social / loi sur les finances.	500'000	1'070'000	1'070'000	1'070'000	1'070'000	1'070'000
OESN: Participation des communes.	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000
BUIS : Responsable de projets pédagogie.	0	78'000	78'000	78'000	78'000	78'000
BUIS : Correspondants administratifs.	0	12'000	12'000	12'000	12'000	12'000
SOSP: Non renouvellement du poste de chef de service.	50'000	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000
SFPO : Non renouvellement du poste de chef du SHER.	43'000	170'000	170'000	170'000	170'000	170'000

Tableau n° 6 (suite)

Liste mesures pérennes déjà décidées ou en phase de mise en œuvre par département (en francs)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SFPO: Non renouvellement du poste de directeur de l'ESCN.	197'000	197'000	197'000	197'000	197'000	197'000
SFPO : passage de l'indice 23 à 24.	898'000	2'154'000	2'154'000	2'154'000	2'154'000	2'154'000
SFPO : Décharges et dédoublements de français au lycée.	500'000	1'200'000	1'200'000	1'200'000	1'200'000	1'200'000
SFPO: Mesures concernant les effectifs des lycées.	321'000	770'400	770'400	770'400	770'400	770'400
SFPO : Suppression des heures cantonales (1 heure au lycée Jean-Piaget).	339'500	339'500	339'500	339'500	339'500	339'500
SFPO : Passage de 3 à 2 des heures d'introduction Economie et droit.	54'000	130'000	130'000	130'000	130'000	130'000
SFPO : Suppression de deux classes de raccordement suite au redoublement au secondaire 1.	188'000	450'000	450'000	450'000	450'000	450'000
SFPO : Augmentation de la taxe forfaitaire annuelle pour les lycées cantonaux.	42'000	100'000	100'000	100'000	100'000	100'000
SFPO: BSM dans les lycées (ratio par élève); cette décision concernant les biens-service-marchandises a été prise dans le cadre de la préparation des budgets.	0	300'000	300'000	300'000	300'000	300'000
SFPO : Défraiement des stages de maturité professionnelle santé et social.	0	100'000	100'000	100'000	100'000	100'000
SFPO : Réduction de la subvention aux associations professionnelles dans l'organisation des cours interentreprises (CIE).	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000
SFPO : non entrée en vigueur du passage de l'indice 28 à 27.	362'000	869'100	869'100	869'100	869'100	869'100
SFPO : Restructuration centres professionnels.	400'000	800'000	800'000	800'000	800'000	800'000
SFPO: Filières sous-critiques HE-Arc.	271'000	650'000	650'000	650'000	650'000	650'000
SFPO : He-Arc, révision de la clé de répartition pour le loyer TransEurope.	0	487'368	487'368	487'368	487'368	487'368
SFPO : He-Arc, économies dans le domaine ingénierie.	0	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000
SFPO : He-Arc, augmentation du forfait ingénieur-designer par étudiant.	0	890'000	890'000	890'000	890'000	890'000
Université: limitation du mandat d'objectif.	2'836'000	600'000	600'000	600'000	600'000	600'000
CMNE: écolages forfaitaires (filières amateurs).	48'000	114'000	114'000	114'000	114'000	114'000
Sous-total DECS	9'628'500	15'851'368	15'851'368	15'851'368	15'851'368	15'851'368
Total Etat de Neuchâtel	20'459'700	37'189'568	37'964'368	37'972'968	37'981'268	37'989'568

Tableau n° 6bis

Historique détaillé des mesures structurelles du DSAS (HNe et CNP) (en francs)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HNe	4'500'000	5'250'000	10'250'000	10'250'000	10'250'000	10'250'000	10'250'000
Diminution de la contribution à La Providence	1'900'000	1'900'000	1'900'000	1'900'000	1'900'000	1'900'000	1'900'000
Réduction des charges de pertes sur débiteurs lié au passage en tiers payant	700'000	700'000	700'000	700'000	700'000	700'000	700'000
Fermeture de la maternité et du bloc op de Couvet	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000
Réorganisation de l'accueil des centres de réadaptation	400'000	400'000	400'000	400'000	400'000	400'000	400'000
Utilisation de médicaments génériques et négociations des prix avec VD et GE	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000
Réduction de 2 lits en pédiatrie sur Pourtalès		250'000	250'000	250'000	250'000	250'000	250'000
Centralisation de la maternité		500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000
Economies exigées par le Conseil d'Etat sur la base du rapport Antarès			5'000'000	5'000'000	5'000'000	5'000'000	5'000'000
CNP	0	3'153'000	4'592'000	4'592'000	4'592'000	4'592'000	4'592'000
2009: 1er exercice du CNP							
Réduction de la dotation suite à diverses réorganisations et regroupements: de 638 EPT à 616 EPT, soit -22 EPT		2'107'000	2'107'000	2'107'000	2'107'000	2'107'000	2'107'000
Réduction de la dotation suite à diverses réorganisations et regroupements: de 616 EPT à 602 EPT, soit -14 EPT			1'340'000	1'340'000	1'340'000	1'340'000	1'340'000
Economies réalisées sur l'alimentation		139'000	270'000	270'000	270'000	270'000	270'000
Economies réalisées sur les médicaments		481'000	449'000	449'000	449'000	449'000	449'000
Réduction des charges de pertes sur débiteurs lié au passage en tiers payant		426'000	426'000	426'000	426'000	426'000	426'000

3. MECANISMES DU FREIN AUX DEPENSES ET A L'ENDETTEMENT

Les instruments de maîtrise des finances, adoptés à plus de 85% par le peuple, lors de la votation du 5 juin 2005, sont entrés en vigueur avec le budget 2006. Ils prévoient deux mécanismes distincts comprenant:

- le frein aux dépenses,
- le frein à l'endettement.

Tous deux concourent au même but consistant par des voies différentes à contenir les déficits et l'endettement de l'Etat, en créant un cadre institutionnel et juridique contraignant. Ces deux instruments, appliqués rigoureusement, ont joué un rôle efficace dans la maîtrise des finances cantonales et l'obtention de résultats positifs durant les exercices 2006 à 2008, même si la conjoncture favorable explique aussi pour une part ces bons résultats.

Le frein aux dépenses

Le frein aux dépenses vise à endiguer la progression des nouvelles dépenses en imposant une majorité qualifiée pour celles qui dépassent un certain seuil. Le propre de ce mécanisme est d'agir sur les dépenses prises individuellement et il repose sur la conviction que l'engagement de dépenses importantes ne devrait être possible que si elles font l'objet d'un large consensus au sein des autorités politiques.

Les décrets et lois doivent être votés à la majorité des 3/5^{èmes} des membres du Grand Conseil (69 membres) lorsqu'ils entraînent:

- une nouvelle dépense unique (investissement) supérieure à 5 millions,
- une nouvelle dépense renouvelable (subvention) supérieure à 0,5 million par an,
- une diminution ou augmentation des recettes fiscales supérieure à 5 millions par an.

Le frein à l'endettement

Le but du frein à l'endettement est de stabiliser (voire réduire) l'évolution de la dette en empêchant les déficits chroniques du compte de fonctionnement et en assurant un financement minimal des investissements. Les valeurs limites suivantes doivent être cumulativement respectées dans les budgets annuels:

- 1) L'excédent de charges prévu au budget ne peut dépasser 2% des revenus déterminants (revenus totaux déduction faite des imputations internes et des subventions à redistribuer).
- 2) Le degré d'autofinancement des investissements doit être d'au minimum 70%. Autrement dit, les investissements ne peuvent être financés par l'emprunt que jusqu'à concurrence de 30%. Une part prépondérante des investissements doit ainsi pouvoir être financée par des ressources internes, correspondant à la marge d'autofinancement (amortissement du patrimoine administratif + bénéfice ou - déficit du compte de fonctionnement). Le volume d'investissements autorisé dépend par conséquent à la fois du résultat du compte de fonctionnement et du montant des amortissements du patrimoine administratif. Des déficits élevés réduisent la marge d'autofinancement. De la même manière, un état chronique de sous-investissements génère des amortissements moindres, et par conséquent péjore également la marge

d'autofinancement. C'est un des problèmes auxquels doit faire face actuellement notre canton.

Le Grand Conseil peut, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, arrêter un budget qui n'est pas conforme aux valeurs limites fixées aux alinéas précédents, s'il adopte simultanément une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques dans la mesure nécessaire pour que la prise en compte de ces revenus supplémentaires permette le respect des valeurs-limites.

Tant que le budget ne remplit pas ces conditions, il ne peut pas être accepté par le Grand Conseil. Le frein à l'endettement fait ainsi obstacle au manque de discipline budgétaire en imposant l'obligation de proposer des économies ou d'augmenter les impôts.

Lorsque les deux valeurs limites du frein à l'endettement ne sont pas respectées au terme de l'exercice, les sanctions suivantes s'appliquent:

- La part de déficit dépassant la limite admise doit être amortie à raison de 20% (sur 5 ans), à partir du budget de l'exercice suivant (t+2).
- Si les comptes des deux derniers exercices budgétaires clos présentent chacun un excédent de charges supérieur à 2% ou un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 70%, la valeur-limite pour l'excédent de charges est réduite à 1% et celle pour le degré d'autofinancement des investissements est portée à 80% pour les budgets des deux prochains exercices.

Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, déroger aux dispositions précédentes pour une durée de deux ans au plus en cas de circonstances extraordinaires.

4. DEUXIEME VOLET DU DESENCHEVETREMENT DES TACHES

Le deuxième volet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes, entré en vigueur en 2005, a transféré à l'Etat la responsabilité financière des domaines de la santé, du secondaire 2 et des établissements spécialisés pour enfants et adolescents. Pour les transports publics, une solution de "pot commun" des trafics urbains et régional a été instaurée. Enfin, quelques aménagements ont été effectués dans l'enseignement obligatoire et l'inspection des denrées alimentaires.

Le transfert de 153 millions de francs de charges supplémentaires à l'Etat a été compensé par un transfert équivalent de ressources selon le principe de la "basculé d'impôt". Les 153 millions de francs équivalaient pour l'Etat à 30 points d'impôts. Le coefficient de l'impôt cantonal direct des personnes physiques est passé de 100 à 130, alors que les coefficients communaux ont conjointement été réduits de 30 points lors de l'année de mise en œuvre.

Ainsi que l'indique le rapport du Conseil d'Etat 04.033 du 2 juillet 2004 à l'appui de cette réforme, le 2^e volet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes est une réforme favorable aux communes:

"L'Etat reprend à son compte des charges particulièrement dynamiques (...). Conscient des difficultés budgétaires de nombre de communes neuchâtelaises et soucieux d'accroître leur marge de manœuvre financière, le Conseil d'Etat propose une réforme qui peut résolument être considérée comme favorable, avant tout, aux communes. (...). L'Etat reprend à son compte des charges "dynamiques" (...). A ce titre, on peut

raisonnablement estimer les économies réalisées dans le futur par l'ensemble des communes à environ 15 millions de francs chaque année. En effet, l'évolution des charges cantonales réparties varie de plus 10 à plus 12,5% par année (2001: total des charges de 100 millions de francs; 2005: 153 millions)".

Cette appréciation est corroborée par l'analyse rétrospective de l'impact financier de ce second volet du désenchevêtrement.

Ce sont plus particulièrement les communes en situation financière difficile, notamment celles de Val-de-Travers et des vallées des Ponts et de la Brévine qui ont bénéficié d'une amélioration de leur situation financière avec le désenchevêtrement. Cette amélioration s'explique par le fait que la réduction de 30 points d'impôt est inférieure à la diminution qui aurait effectivement dû avoir lieu en fonction de l'allègement de charges.

Bien que nécessaire dans une optique de clarification des tâches et des charges entre l'Etat et les communes, ce second désenchevêtrement a contribué à alourdir structurellement les comptes de l'Etat dans la seconde moitié des années 2000, en rendant son pilotage financier plus difficile. Dans le même temps, les communes – notamment les plus faibles d'entre elles – ont vu accroître leur marge de manœuvre financière.

Les recettes supplémentaires perçues par l'Etat dans le cadre de cette opération (930,2 millions au total entre 2005 et 2010) ne contrebalançant que partiellement l'augmentation des charges reprises aux communes (1013,2 millions au total entre 2005 et 2010), qui concernent des domaines à forte dynamique de croissance. Les avantages financiers retirés par les communes sont reconstitués dans le tableau ci-après. Les résultats obtenus ont été déterminés empiriquement, en comparant les charges assumées par l'Etat avec celles que les communes auraient dû assumer si le deuxième volet de désenchevêtrement n'était pas entré en vigueur. Compte tenu des changements structurels intervenus dans plusieurs domaines – gestion des hôpitaux, transports publics et enseignement du secondaire 2 notamment –, les montants indiqués ne peuvent refléter un degré de précision absolu. Les effets de cette opération varient aussi d'une commune à l'autre. Globalement, les avantages dont bénéficie l'ensemble des communes peuvent être évalués à plus de 80 millions de francs au total entre 2005 et 2010, en tenant compte des effets induits par l'introduction de la RPT en 2008 dans les différents domaines ayant fait l'objet d'un désenchevêtrement (53 millions environ).

Tableau n° 7

Incidences financières liées au second désenchevêtrement des tâches (en millions de francs) (- allègement / + aggravation)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Bascule impôt -30 points communes	+141.7	+151.3	+156.0	+161.7	+160.9	+158.6	+930.2
Total charges désenchevêtrées	-152.1	-154.1	-158.6	-177.5	-185.6	-185.3	-1'013.2
Hôpitaux	-91.0	-90.6	-92.6	-98.5	-102.7	-102.2	-577.7
Homes LESPAs	-7.6	-7.7	-7.4	-3.1	-2.0	-2.0	-29.7
Etablissements spécialisés	-16.9	-19.0	-19.4	-28.4	-30.7	-29.0	-143.4
Transports publics	-2.9	-2.6	-4.7	-13.4	-14.5	-16.2	-54.2
Denrées alimentaires	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-3.0
Matériel et mobilier scolaire	-2.2	-2.3	-2.3	-2.4	-2.5	-2.6	-14.3
Secondaire 2	-30.0	-30.6	-30.8	-30.4	-31.8	-31.8	-185.4
Informatique scolaire	-0.9	-0.9	-0.9	-0.9	-0.9	-0.9	-5.5
Effet net pour les communes	-10.4	-2.8	-2.6	-15.8	-24.7	-26.7	-83.0

L'entrée en vigueur de la RPT en 2008 a donc allégé les charges des communes d'environ 53 millions de francs en flux nets, plus particulièrement dans les domaines des établissements spécialisés pour enfants et adolescents et des transports publics.

L'augmentation des recettes non affectées reçues de la Confédération en compensation de la suppression des suppléments péréquatifs et des nouvelles dépenses assumées par le canton, ne couvre que partiellement le surcroît de charges reportées sur ce dernier. Le bilan global n'est pas neutre, contrairement aux chiffres publiés par la Confédération au moment de la votation populaire sur la RPT, et se solde pour le canton par une péjoration de ses résultats de 25 à 30 millions de francs environ (pas inclus dans le tableau ci-dessus). Ainsi, sans l'introduction de la RPT, les allègements en faveur des communes auraient été d'environ 30 millions de francs au total entre 2005 et 2010 (83 millions . / . 53 millions liés à la RPT).

Autres réformes favorables aux communes

Les communes ont de surcroît été bénéficiaires de diverses mesures ou réformes initiées par l'Etat, illustrées par les exemples représentatifs suivants, au demeurant non exhaustifs:

- Mise en place, au moment du bouclage de l'exercice 2005, du fonds destiné aux réformes de structures des communes (FRSC) en vue de favoriser les fusions et les collaborations intercommunales, par affectation de 20 millions de francs de la part du canton au produit de la vente d'or de la BNS. Montant distribué: environ 9,5 millions de francs entre 2006 et 2010. En 2009, 12,4 millions de francs ont été alloués aux deux nouvelles communes issues de fusions, Val-de-Travers et La Tène, prélevés pour moitié sur le FRSC, et pour moitié sur le fonds d'aide aux communes.
- Intégration progressive des corps de police communaux assortie de mandats de prestations de sécurité conclus avec les communes. La réforme permet d'ores et déjà des économies importantes pour les communes ayant conclu un mandat de prestations avec l'Etat. Par rapport à 2005, les frais de sécurité publique à la charge des communes étaient inférieurs de plus de 9 millions de francs en 2009, ce qui correspond à une diminution de l'ordre de 38,5%.
- Mise en place entre 2007 et 2009 du programme de retraites anticipées. Les économies réalisées par les communes sur les traitements de leur personnel enseignant s'élèvent au total à 10 millions de francs à l'issue du programme. A ce montant s'ajoute une économie de 2,6 millions de francs sur les différences de traitements, dont une part déploiera des effets ces prochaines années encore. Le coût de 6,8 millions de francs des départs à la retraite anticipée des enseignants communaux a été intégralement financé par l'Etat.
- Prise en charge par l'Etat des travaux importants d'un ordre de grandeur de 30 à 35 millions de francs, représentant de l'entretien différé, sur les bâtiments du secondaire 2 acquis dans le cadre du deuxième désenchevêtrement (LJP, CPLN, CIFOM). Si ces bâtiments étaient restés en mains communales, les charges y relatives auraient été partagées entre les communes et l'Etat, et non pas assumées exclusivement par l'Etat.

Charges reportées sur les communes

Les reports de charges sur les communes décidées par le Grand Conseil dans le cadre des mesures d'accompagnement au budget 2006 ont été entièrement compensés par la redistribution à ces dernières d'un montant de 3 millions de francs, issus de la part de notre canton au produit de la vente d'or de la BNS, qui a été bonifié (en plus des 20 millions mentionnés plus haut) au nouveau fonds destiné aux réformes de structures des communes.

Une contribution de solidarité de 8,3 millions de francs a été prélevée sur les communes en 2010.

Ces reports doivent être mis en perspective avec les réformes favorables aux communes évoquées précédemment, ainsi qu'avec les économies réalisées par les communes durant les exercices 2007 à 2009 puis 2010, suite aux accords salariaux négociés par le Conseil d'Etat avec les employés de la fonction publique, qui se répercutent en particulier sur les traitements des employés communaux.

Les restrictions temporaires prises ces dernières années dans l'attribution des ressources au fonds des routes communales et au fonds d'aide aux communes ont réduit drastiquement la fortune de ces fonds, même si, jusqu'ici, les prestations allouées aux communes n'ont pas été touchées.

Les communes ont en revanche été appelées à participer davantage aux tâches suivantes, hors contexte des mesures d'économies:

- allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative: +1,2 million (2010);
- formation scolaire spéciale +2,0 millions.

Finalement, les seules charges dynamiques auxquelles les communes participent – au demeurant conjointement avec l'Etat – concernent les charges d'aide matérielle, les mesures d'intégration professionnelle ainsi que les structures d'accueil préscolaires et parascolaires.

Evolution des finances communales

Quand bien même la situation financière des communes considérées isolément a pu évoluer à des rythmes différents, nous pouvons néanmoins constater qu'elle s'est globalement améliorée entre 2004 et 2010 sur la base des éléments suivants:

- Le déficit net de l'ensemble des communes, corrigé des amortissements supplémentaires, a été ramené de 44,8 millions en 2004 à 2,6 millions de francs en 2006. Après avoir atteint un pic de 30,8 millions de francs en 2008, le bénéfice enregistré en 2009 et 2010 a atteint respectivement 10,1 millions et 6,6 millions de francs.
- Le résultat net de l'ensemble des communes, pour la période 2004 à 2010, présente un déficit de 17,1 millions de francs, ce qui correspond à moins de 0,5% des impôts directs communaux (PM et PP sans l'impôt à la source et sans l'impôt des frontaliers) prélevés au cours de cette période.
- La fortune nette totale de l'ensemble des communes est passée de 204,7 millions en 2004 à 259,3 millions de francs en 2010, sur la base des derniers chiffres disponibles, représentant une hausse de 54,6 millions de francs. Les fortunes nettes des trois villes et de la commune de Val-de-Travers ont également évolué favorablement, passant d'un montant cumulé de 61,4 millions en 2004 à 117,8 millions de francs en 2010, Neuchâtel et Le Locle affichant même une progression spectaculaire respective de plus de 400% et 300%, passant respectivement de 7,2 millions à 33,7 millions de francs et de 11,2 millions à 36,8 millions de francs.
- Malgré la bascule d'impôts de 30 points, le produit de l'impôt perçu dans l'ensemble des communes est passé de 517,2 millions en 2004 à 483,8 millions de francs en 2008, ce qui ne représente qu'une diminution de 6,5% par rapport au montant qu'elles percevaient en 2004. Cette évolution favorable s'explique principalement par la forte

progression du produit de l'impôt des personnes morales. En 2009 toutefois, à l'instar de la situation observée dans les comptes de l'Etat pour les personnes physiques, le produit de l'impôt total encaissé par les communes enregistre une diminution de 18,6 millions pour s'établir à 465,3 millions de francs.

Classement des communes et de l'Etat par rapport au produit des impôts perçus durant l'exercice 2010 (cf. tableau n°8)

Le produit de l'impôt des personnes physiques encaissé par les différentes communes oscille entre 1377 francs par habitant à Valangin et 3348 francs par habitant à Auviernier. Celui encaissé par les différentes communes au titre de l'impôt des personnes morales oscille entre -146 francs par habitant à Brot-Dessous à 2781 francs par habitant au Locle. Seules cinq communes encaissent, par habitant, un montant supérieur à la moyenne de l'ensemble des communes au titre de l'impôt des personnes morales. Un nombre limité de communes encaissent la majeure part de l'impôt des personnes morales, en particulier les villes de Neuchâtel et du Locle.

Le produit encaissé par l'Etat – pondéré dans le cadre de l'impôt des personnes physiques du rapport entre le coefficient moyen de l'ensemble des communes et le coefficient de l'Etat – est également présenté afin de déterminer le positionnement des communes entre elles et celui des communes par rapport à l'Etat. Pour l'impôt des personnes physiques, le produit encaissé par l'Etat sur la base du coefficient moyen de l'ensemble des communes est situé au milieu de l'éventail de dispersion des communes – 26 communes encaissant un montant supérieur à lui et 27 un montant inférieur. Pour l'impôt des personnes morales, le montant encaissé par l'Etat est inférieur à celui de 6 communes seulement. Parmi ces dernières, les villes de Neuchâtel et du Locle encaissent un montant exprimé en francs par habitant près de trois fois supérieur à celui de l'Etat. De l'autre côté, 47 communes encaissent un montant inférieur à celui de l'Etat.

Le tableau présente également la situation de chaque commune et celle de l'Etat en termes de potentiel fiscal, le produit de l'impôt étant calculé sur la base d'un coefficient de 100. Ce tableau montre ainsi que 12 communes seulement disposent d'un potentiel fiscal supérieur à celui de l'Etat, dont Neuchâtel et Le Locle, alors que 41 communes disposent d'un potentiel inférieur, dont La Chaux-de-Fonds et Val-de-Travers.

Tableau n° 8

Classement des communes et de l'Etat par rapport au produit des impôts perçus durant l'exercice 2010

Produit impôt personnes physiques avec ADB (y.c. Impôt source)		Produit impôt personnes morales (2) (y.c. impôt foncier et impôt frontalier)		Total produit impôt personnes physiques et morales		Classement selon point d'impôt 2010 par habitant (3)		Classement selon potentiel fiscal Produit de l'impôt potentiel pour 2010 avec application d'un						
1	Auvernier	3348	1	Le Locle	4507	1	Auvernier	56.45	1	Auvernier	6192			
2	Saint-Blaise	2845	2	Neuchâtel	4446	2	Gorgier	43.96	2	Neuchâtel	5642			
3	Vaumarcus	2822	3	Les Brenets	3602	3	Vaumarcus	43.73	3	Le Locle	5347			
4	Enges	2736	4	Cornaux	3501	4	Saint-Blaise	43.12	4	Saint-Blaise	4942			
5	Gorgier	2656	5	Fontainemelon	3224	5	Enges	38.97	5	Vaumarcus	4937			
6	Corcelles-Cormondrèche	2647	6	Saint-Blaise	3179	6	Hauterive	37.03	6	Les Brenets	4771			
7	Hauterive	2596	6	La Tène	869	7	Montmollin	36.34	7	Gorgier	4763			
8	Fenin-Vilars-Saules	2552	Etat de Neuchâtel	858	7	Cornaux	2965	8	Corcelles-Cormondrèche	36.13	8	La Tène	4495	
9	Le Pâquier	2514	7	La Chau-de-Fonds	734	Etat de Neuchâtel	2939	9	Bôle	35.44	9	Cornaux	4202	
10	Rochefort	2447	8	La Côte-aux-Fées	704	8	Gorgier	2918	10	Rochefort	35.16	10	Fontainemelon	4110
11	Montmollin	2429	9	Fresens	622	9	Corcelles-Cormondrèche	2816	11	Colombier	34.82	11	Fontainemelon	4110
12	Les Hauts-Geneveys	2422	10	Cressier	589	10	La Tène	2766	12	Fenin-Vilars-Saules	34.78	12	Enges	4059
13	Engollon	2412	11	Les Geneveys/Coffrane	524	11	Enges	2760	13	Les Hauts-Geneveys	34.13	Etat de Neuchâtel	4034	
14	Villiers	2382	12	Cortailod	505	12	Fontainemelon	2755	14	Le Pâquier	34.05	13	Hauterive	4030
15	Bevaix	2313	13	Le Landeron	456	13	Cressier	2713	15	Engollon	33.84	14	Corcelles-Cormondrèche	4009
16	Saint-Aubin-Sauges	2306	14	Fontaines	439	14	Cortailod	2710	16	La Tène	33.34	15	Cortailod	3974
17	Neuchâtel	2275	15	Val-de-Travers	431	15	La Chau-de-Fonds	2634	17	Bevaix	33.10	16	Le Landeron	3949
18	Colombier	2216	16	Vaumarcus	403	16	Bevaix	2631	18	Cortailod	33.01	17	Colombier	3871
19	Cortailod	2204	17	Boudry	341	17	Fenin-Vilars-Saules	2593	19	Le Landeron	32.99	18	Bevaix	3807
20	Savagnier	2159	18	Saint-Blaise	334	18	Le Landeron	2592	20	Neuchâtel	32.82	19	Fenin-Vilars-Saules	3796
21	Chézard-Saint-Martin	2157	19	Bevaix	317	19	Le Pâquier	2564	21	Saint-Aubin-Sauges	31.86	20	Bôle	3754
22	Cernier	2139	20	La Sagne	312	20	Hauterive	2527	22	Savagnier	30.22	21	Engollon	3739
23	Bôle	2138	21	Les Planchettes	271	21	Rochefort	2525	22	Les Hauts-Geneveys	29.96	22	Les Hauts-Geneveys	3711
24	Le Landeron	2136	22	Gorgier	263	22	Engollon	2479	23	Rochefort	29.96	23	Rochefort	3658
25	Cressier	2124	23	Auvernier	254	23	Montmollin	2476	24	Montmollin	29.84	24	Montmollin	3657
26	Peseux	2084	24	Boudevilliers	245	24	Les Hauts-Geneveys	2475	25	Fontainemelon	29.74	25	Saint-Aubin-Sauges	3528
Etat de Neuchâtel (1)	2081	25	Colombier	214	25	Saint-Aubin-Sauges	2448	26	Villiers	29.64	26	Les Geneveys/Coffrane	3471	
27	Boudevilliers	2080	26	Les Ponts-de-Martel	199	26	La Côte-aux-Fées	2434	27	Boudevilliers	29.51	27	La Chau-de-Fonds	3465
28	La Sagne	2045	27	Brot-Plamboz	196	27	Colombier	2430	28	Cornaux	29.19	28	Fontaines	3437
29	Coffrane	2020	28	Cernier	192	28	Les Geneveys/Coffrane	2409	29	Cernier	29.07	29	Cressier	3381
30	Boudry	1995	29	Les Verrières	186	29	Villiers	2401	30	Fontaines	28.92	30	La Côte-aux-Fées	3315
31	Dombresson	1944	30	Peseux	181	30	La Sagne	2357	31	Peseux	28.86	31	Peseux	3306
32	La Chau-de-Fonds	1900	31	Bôle	172	31	Boudry	2336	32	Chézard-Saint-Martin	28.86	32	Boudevilliers	3300
33	La Tène	1897	32	Corcelles-Cormondrèche	169	32	Cernier	2332	33	Coffrane	28.64	33	Le Pâquier	3284
34	Les Geneveys/Coffrane	1885	33	Dombresson	150	33	Boudevilliers	2325	34	Dombresson	27.57	34	Boudry	3274
35	La Chau-du-Milieu	1875	34	Saint-Aubin-Sauges	142	34	Bôle	2310	35	Boudry	27.52	35	Cernier	3270
36	Brot-Plamboz	1865	35	Le Cerneux-Péquignot	111	35	Peseux	2265	36	Les Geneveys/Coffrane	27.01	36	La Sagne	3205
37	La Brévine	1838	36	La Brévine	105	36	Fontaines	2255	37	Cressier	26.90	37	Savagnier	3191
38	Montalchez	1834	37	La Chau-du-Milieu	101	37	Chézard-Saint-Martin	2209	38	La Sagne	26.73	38	Villiers	3174
39	Les Planchettes	1829	38	Coffrane	87	38	Savagnier	2193	39	Lignières	26.07	39	Fresens	3142
40	Fontainemelon	1821	39	Rochefort	79	39	Fresens	2163	40	La Chau-de-Fonds	25.85	40	Coffrane	3129
41	Lignières	1819	40	Valangin	76	40	Coffrane	2107	41	Valangin	25.15	41	Chézard-Saint-Martin	2974
42	Fontaines	1816	41	Lignières	72	41	Les Planchettes	2100	42	La Chau-du-Milieu	24.84	42	Dombresson	2964
43	Cornaux	1807	42	Engollon	67	42	Val-de-Travers	2095	43	La Côte-aux-Fées	24.75	43	Brot-Plamboz	2959
44	Les Brenets	1802	43	Les Hauts-Geneveys	53	43	Dombresson	2094	44	Fresens	24.73	44	Lignières	2838
45	Le Cerneux-Péquignot	1793	44	Chézard-Saint-Martin	53	44	Brot-Plamboz	2061	45	Brot-Plamboz	24.70	45	Val-de-Travers	2750
46	La Côte-aux-Fées	1729	45	Le Pâquier	50	45	La Chau-du-Milieu	1976	46	Le Locle	24.19	46	La Chau-du-Milieu	2672
47	Le Locle	1726	46	Montmollin	47	46	La Brévine	1943	47	La Brévine	24.13	47	Les Planchettes	2647
48	Val-de-Travers	1664	47	Fenin-Vilars-Saules	42	47	Le Cerneux-Péquignot	1904	48	Brot-Dessous	24.05	48	Le Cerneux-Péquignot	2646
49	Les Ponts-de-Martel	1654	48	Savagnier	34	48	Lignières	1891	49	Le Cerneux-Péquignot	23.46	49	La Brévine	2606
50	Les Verrières	1589	49	Enges	24	49	Les Ponts-de-Martel	1853	50	Val-de-Travers	22.73	50	Brot-Dessous	2589
51	Fresens	1540	50	Villiers	19	50	Montalchez	1852	51	Les Ponts-de-Martel	22.69	51	Les Ponts-de-Martel	2533
52	Brot-Dessous	1480	51	Montalchez	18	51	Les Verrières	1775	52	Montalchez	22.31	52	Montalchez	2420
53	Valangin	1377	52	Hauterive	-69	52	Valangin	1453	53	Les Planchettes	21.80	53	Valangin	2351
			53	Brot-Dessous	-146	53	Brot-Dessous	1334	54	Les Verrières	20.45	54	Les Verrières	2308

(1) Le montant réel a été pondéré par le facteur 50,28%, soit le rapport entre le coefficient moyen des communes de 65,36 et celui de l'Etat de 130.

(2) L'impôt des frontaliers est en lien direct avec la conjoncture des sociétés.

(3) Le point d'impôt par habitant permet de mesurer la richesse des contribuables personnes physiques.

5. BUDGET 2012 ET PLANIFICATION FINANCIERE ROULANTE (PFR) 2013 – 2015

5.1 Contexte économique

L'expansion économique en 2010 se traduit par un essor réjouissant des affaires dans notre pays, dont l'économie neuchâteloise bénéficie également. On assiste à une décreue du chômage qui témoigne de la vitalité du tissu économique et industriel du canton. Le chômage a de nouveau reculé. A fin juillet 2011, on comptait 109.200 chômeurs en Suisse (taux de chômage de 2,8%). Dans le canton de Neuchâtel, on comptait à la même période 3854 chômeurs (taux de chômage de 4,5%, identique à juin 2011, mais en baisse de 1,6 point en regard de juillet 2010). En rythme annuel, le renchérissement reste très modéré (+0,5% entre juillet 2010 et juillet 2011).

La reprise économique laisse augurer favorablement 2011. Le Conseil d'Etat est plus réservé en ce qui concerne 2012 et 2013. On peut craindre que la croissance observée, qui se traduit dans le contexte neuchâtelois par des comptes 2010 meilleurs qu'escomptés, faiblisse au cours des deux prochaines années.

La crise monétaire résultant des difficultés de refinancement de leur dette souveraine de la part d'un certain nombre d'Etats européens a provoqué une forte hausse du franc suisse par rapport à l'euro et au dollar. Cette distorsion des cours pourrait peser sur l'économie neuchâteloise, largement exportatrice. Si cette survalorisation du franc suisse perdurait, elle aurait probablement des conséquences négatives sur les résultats des entreprises et sur le marché du travail.

En outre, le renchérissement des matières premières pourrait induire une inflation par les coûts et amener les banques centrales, pour la première fois depuis plusieurs années, à majorer progressivement leurs taux d'intérêt. Cela étant, la cherté du franc a un effet de frein sur l'inflation importée et permet d'amoindrir le renchérissement du prix des importations de matières premières. D'ailleurs, aucune pression inflationniste n'a émané pour l'instant sur les prix à la consommation en Suisse.

Tableau n° 9

Prévisions concernant l'évolution économique (moyenne annuelle, en pourcent)	2010	2011	2012	2013-2015
Produit intérieur brut réel	2,6	2,1	1,5	1,5
Renchérissement	0,7	0,7	0,7	1,0

Source : SECO, prévisions 14 juin 2011 / extrapolations service financier (période 2013-2015)

5.2 Etat actuel du processus d'élaboration du budget 2012 et de la planification financière roulante 2013-2015

5.2.1 Cadre financier

A la fin de l'année 2010, le Conseil d'Etat a arrêté le cadre fixant les objectifs financiers pour les années 2012 à 2016, qu'il a par la suite concrétisés dans les directives relatives au budget 2012 et à la planification financière roulante 2013-2015, du 21 février 2011. Les grands principes et constats qui en découlent sont les suivants:

- la progression des charges est limitée en moyenne à 0,7% par année pour la période 2012-2016;
- compte tenu d'une augmentation attendue des revenus de 1,2% par année durant la même période, le Conseil d'Etat vise le retour à un équilibre budgétaire durable à l'horizon 2015;
- malgré cela, la progression de la dette durant la période est estimée à environ 300 millions de francs.

Afin de maintenir la progression des charges en moyenne à 0,7%, le Conseil d'Etat a fixé des taux de progression par secteur d'activité (hors charges de personnel ainsi que biens, services et marchandises), qui se traduisent par un objectif de déficit de 20 millions de francs en 2012. Pour les charges de personnel et les BSM, des taux génériques de 1,0% respectivement 0,0% ont été appliqués.

Tableau n° 10

Compte de fonctionnement	
Taux de progression fixés par secteur fonctionnel	
(en pourcent)	
Administration générale	0,5
Sécurité publique	0,5
Enseignement et formation	0,6
Culture et loisirs	0,5
Santé	1,4
Prévoyance sociale	0,6
Trafic	1,3
Protection et aménagement de l'environnement	0,5
Economie publique	0,2
Finances et impôts	1,2

Les objectifs par secteur fonctionnel ont par la suite été déclinés en enveloppes budgétaires départementales dans les directives budgétaires.

5.2.2 Analyse du budget 2012 et de la planification financière roulante 2013-2015

L'évaluation de la situation financière qui suit est basée sur l'état définitif du budget 2012 du Conseil d'Etat et des chiffres provisoires de la planification financière roulante (PFR) 2013-2015. Elle inclut les incidences liées aux réformes de la fiscalité des personnes morales et des personnes physiques.

Des déficits préoccupants pour les années 2012 à 2015

Le déficit s'établit à 20,9 millions de francs au budget 2012 et de 95,8 à 159,6 millions de francs durant les années de la planification financière roulante 2013-2015, ce en incluant les mesures d'améliorations pérennes proposées par le Conseil d'Etat et la prise en compte réduite (40% soit 14,8 millions) de la part du canton au bénéfice de la BNS.

Tableau n° 11

Compte de fonctionnement Classification fonctionnelle (en millions de francs)	Budget 2011	Budget 2012	PFR 2013	PFR 2014	PFR 2015	Variation 2011-2015 en millions de francs annuelle moy. en %	
	0 Administration générale	-63.5	-68.2	-87.5	-91.0	-94.7	-31.2
1 Sécurité publique	-81.2	-80.7	-88.3	-95.9	-99.0	-17.8	+5.1
2 Enseignement et formation	-395.8	-404.0	-417.1	-427.0	-430.5	-34.7	+2.1
3 Culture et loisirs	-14.7	-14.5	-14.8	-14.9	-15.2	-0.5	+0.9
4 Santé	-328.3	-335.6	-344.7	-354.8	-360.2	-31.9	+2.3
5 Prévoyance sociale	-278.9	-283.6	-301.8	-311.5	-320.6	-41.7	+3.5
6 Trafic	-90.3	-79.8	-85.0	-89.4	-86.2	+4.1	-1.1
7 Protection et aménag. de l'envt	-8.1	-7.6	-8.7	-8.9	-9.2	-1.1	+3.2
8 Economie publique	-23.9	-20.3	-21.6	-21.9	-21.6	+2.3	-2.5
Total charges nettes	-1'284.8	-1'294.3	-1'369.5	-1'415.3	-1'437.2	-152.4	+2.8
Variation p.r. à l'année précédente (mios)		-9.5	-75.2	-45.8	-21.9		
Variation p.r. à l'année précédente (%)		+0.7	+5.8	+3.3	+1.5		
9 Finances et impôts	1'269.4	1'273.4	1'273.7	1'279.6	1'277.6	+8.2	+0.2
Variation p.r. à l'année précédente (mios)		4.0	0.3	5.9	-2.0		
Variation p.r. à l'année précédente (%)		0.3	0.0	0.5	-0.2		
Exc. de charges (-) / revenus (+)	-15.4	-20.9	-95.8	-135.7	-159.6		

Les objectifs selon directives budgétaires du Conseil d'Etat, fixés par rapport au budget 2011 sur la base d'une croissance annuelle moyenne globale des charges de 0,7% et des revenus de 1,2%, se situent quant à eux dans une fourchette de 20,0 millions de déficit (2012) à 3 millions de francs d'excédents de revenus (2015).

Graphique n° 7

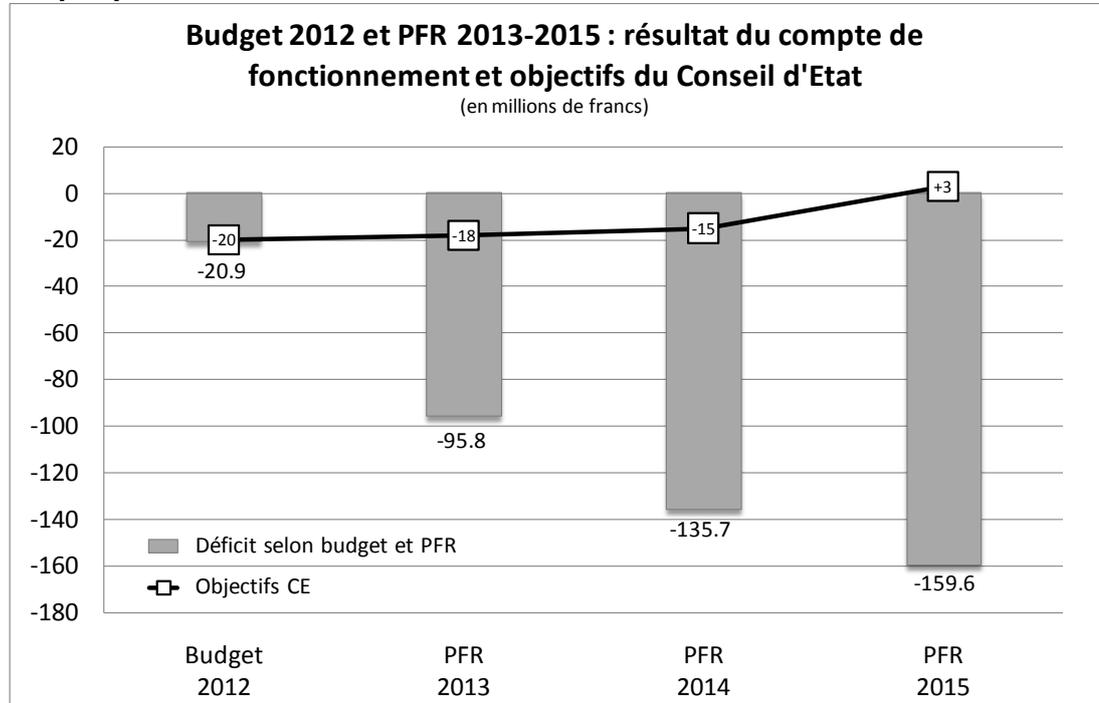


Tableau n° 12

Compte de fonctionnement (en millions de francs)	Budget	Budget	PFR	PFR	PFR	Variation 2011-2015	
	2011	2012	2013	2014	2015	en millions de francs	annuelle moy. en %
Revenus totaux	1'931.7	1'987.3	1'978.9	1'986.6	1'989.7	+58.0	+0.7
Charges totales	-1'947.1	-2'048.4	-2'131.3	-2'186.0	-2'223.3	-276.2	+3.4
Excédent de charges (-) / revenus (+)	-15.4	-61.1	-152.4	-199.4	-233.6	-218.2	+97.2
Mesures pérennes proposées		40.2	56.6	63.7	74.0		
Exc. de ch. (-) / rev. (+) après mesures	-15.4	-20.9	-95.8	-135.7	-159.6	-144.2	+79.3
Déficit autorisé par le frein à l'endettement	-36.1	-37.1	-36.8	-37.0	-37.1		
Objectifs du Conseil d'Etat		-20.0	-18.0	-15.0	3.0		
Ecart par rapport aux objectifs		-0.9	-77.8	-120.7	-162.6		

Des subventions qui continuent à s'accroître et des charges de personnel en hausse

Comme pour les exercices précédents, l'accroissement des charges est particulièrement déterminé par les subventions, ainsi que l'illustre le tableau ci-après. Entre 2011 et 2015, cette catégorie de dépenses augmente globalement de 151,3 millions de francs (+3,5% par an), principalement au titre de l'aide hospitalière (avec prise en compte de la révision LAMal et du nouveau financement hospitalier, mais hors risque d'exode des patients neuchâtelois), de la réduction de primes LAMal, de l'AVS/AI et des entreprises de transports.

Tableau n° 13

Compte de fonctionnement Subventions accordées (brutes) (en millions de francs)	Budget	Budget	PFR	PFR	PFR	Variation 2011-2015	
	2011	2012	2013	2014	2015	en millions de francs	annuelle moy. en %
Aide hospitalière	242.2	248.2	255.2	262.8	265.7	+23.5	+2.3
Maintien à domicile	20.1	22.5	23.1	23.7	24.3	+4.3	+4.9
EMS	49.4	49.1	50.2	51.3	52.5	+3.0	+1.5
Etablissements spécialisés	83.0	85.8	91.1	92.3	93.2	+10.2	+2.9
Réduction primes assurances	102.4	109.2	121.5	127.5	133.5	+31.1	+6.9
Aide matérielle	90.9	82.0	81.0	81.0	81.0	-9.9	-2.8
Entreprises de transports	54.6	61.4	64.8	65.6	72.4	+17.8	+7.3
AVS/AI	104.9	111.2	115.9	120.8	126.0	+21.1	+4.7
Requérants d'asile et réfugiés	11.5	10.2	10.2	10.2	10.2	-1.3	-2.9
Chômeurs fin de droit	11.0	11.4	13.9	13.9	13.9	+2.9	+6.0
Traitements subv. enseignants	79.2	78.7	80.0	82.2	83.6	+4.4	+1.4
Université	80.4	84.5	89.7	92.8	95.3	+14.9	+4.3
Autres	100.9	124.5	133.8	127.8	130.2	+29.2	+6.6
Total	1'030.4	1'078.6	1'130.4	1'151.9	1'181.7	+151.3	+3.5
Variation p.r. à l'année précédente (mios)		+48.2	+51.8	+21.5	+29.8		
Variation p.r. à l'année précédente (%)		+4.7	+4.8	+1.9	+2.6		

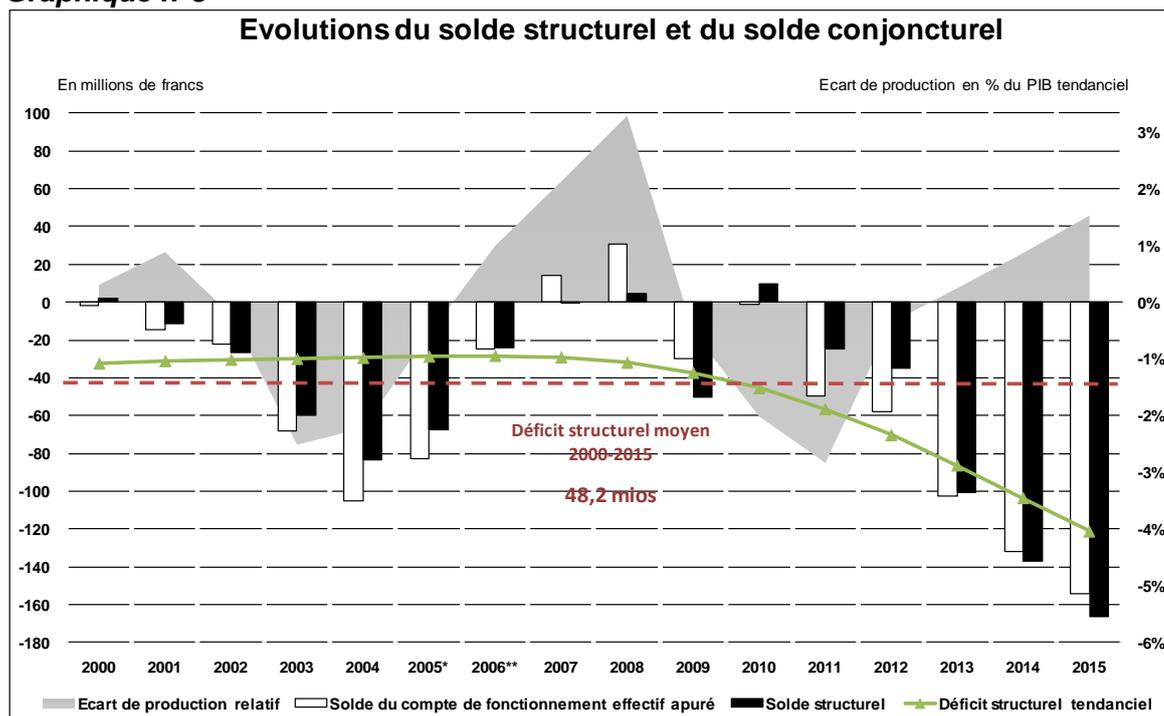
Néanmoins, avec une hausse globale de 54,1 millions (+3,1% par an), les charges de personnel (personnel administratif et technique, personnel enseignant des écoles cantonales) augmentent elles aussi plus fortement durant la période 2011-2015, en raison du rétablissement progressif des mécanismes salariaux consécutivement à l'accord négocié en 2010 avec les représentants des syndicats de la fonction publique et de l'augmentation de la contribution employeur à Prévoyance.ne.

Un déficit structurel important confirmé

L'utilisation de la méthode de calcul mise au point par l'IDHEAP tend à confirmer l'appréciation du Conseil d'Etat, partagée par la CGF, qui évaluait le déficit structurel de l'Etat à plusieurs dizaines de millions de francs, tout en mettant en évidence un risque d'aggravation au cours de ces prochaines années.

Selon les projections actuelles, dans l'hypothèse d'une reprise économique durable, le déficit structurel (colonnes noires) passerait de 35 millions en 2012 à plus de 166 millions de francs en 2015.

Graphique n°8



Les colonnes blanches représentent le solde effectif du compte de fonctionnement. Ce solde est apuré des opérations comptables de clôture (prélèvements et attributions aux financements spéciaux). Les colonnes noires montrent le solde structurel. Lorsqu'elles pointent vers le bas, les colonnes indiquent un solde négatif et donc un excédent de charges. La zone grise donne l'arrière-plan conjoncturel: un écart positif indique que l'économie s'est accrue plus fortement que le développement à long terme de l'économie, ou inversement lorsque la zone pointe vers le bas.

Des investissements qui ne peuvent plus être financés

Les besoins d'investissements exprimés dépassent les 100 millions de francs en 2012 et 2013.

La difficulté que le canton rencontre, durant ces dernières années, à inscrire le budget du compte de fonctionnement à l'équilibre voire en zone bénéficiaire se traduit par une pression sur le niveau des investissements nets. En effet, la capacité d'autofinancement est déterminée par la somme de deux facteurs principaux: le résultat du compte de fonctionnement et le niveau des amortissements du patrimoine administratif. Alors que le premier a toujours été déficitaire ces dernières années, fait nouveau, le second subit une baisse importante d'environ 14 millions de francs en 2012 par rapport au budget 2011. Ce faisant, et compte tenu du degré d'autofinancement minimal de 70% que lui impose le mécanisme du frein, l'Etat ne peut recourir à l'emprunt au-delà du 30% des investissements nets. Par conséquent, si le budget 2012 du compte de fonctionnement était juste conforme aux limites du frein, soit un déficit représentant au maximum 2% des

revenus déterminants (37,1 millions de francs), le niveau des investissements nets autorisé ne s'élèverait alors qu'à environ 33 millions de francs, ce qui correspond davantage à l'effort d'investissement d'une petite ville qu'à celle d'un canton. A elle seule, la tranche prévue pour le projet Microcity absorbe les deux tiers du montant disponible.

Pour assurer un volume d'investissements à peine suffisant, il faut au minimum que le déficit ne dépasse pas 20 millions de francs en 2012 (objectif du Conseil d'Etat). Il devrait idéalement se situer à un montant inférieur à 10 millions de francs. Finalement, avec un déficit 2012 proposé à hauteur de 20,9 millions de francs, les investissements nets budgétés s'élèvent à 56 millions de francs, soit au maximum autorisé par le frein à l'endettement.

Tableau n° 14

Compte des investissements (en millions de francs)	Budget 2011	Budget 2012	PFR 2013	PFR 2014	PFR 2015	Variation 2011-2015	
						en millions de francs	annuelle moy. en %
Dépenses d'investissement	129.7	102.5	162.8	99.7	57.1	-72.6	-18.5
Recettes d'investissement	-46.1	-46.5	-43.4	-22.1	-13.1	+33.0	-27.0
Dépenses nettes d'investissement	83.6	56.0	119.4	77.6	44.0	-39.6	-14.8
Invest. autorisés par le frein à l'endettement (hypothèse : déficit conforme au frein)	84.5	56.1	37.0	44.1	30.8		
Objectifs du Conseil d'Etat ¹		58.0	65.0	70.0	90.0		
Ecart par rapport aux objectifs		-2.0	54.4	7.6	-46.0		

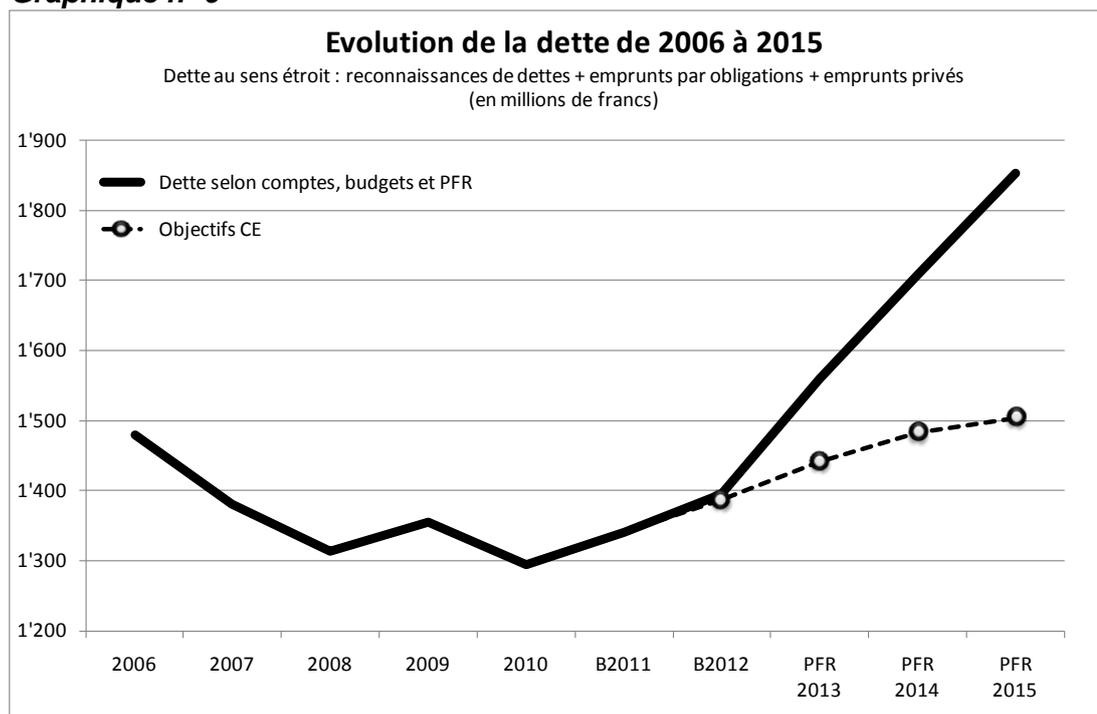
¹ Selon un déficit du compte de fonctionnement: de 20 mio en 2012, 18 mio en 2013, 15 mio en 2014 et -3 mio en 2015.

Un endettement qui avoisine les 1,9 milliard à l'horizon 2015

La situation actuelle laisse présager, si rien n'est entrepris, un accroissement de l'endettement de 512 millions de francs entre 2011 et 2015. Le niveau d'endettement avoisinerait alors les 1,85 milliard de francs.

Une telle situation impliquerait *de facto* que les limites du frein à l'endettement ne pourraient être respectées.

Graphique n° 9



Un découvert avoisinant 800 millions de francs à l'horizon 2015

Selon les chiffres actuels, le découvert augmente quant à lui de 412 millions de francs entre 2011 à 2015 pour atteindre un peu plus de 800 millions de francs à l'horizon 2015.

Graphique n° 10

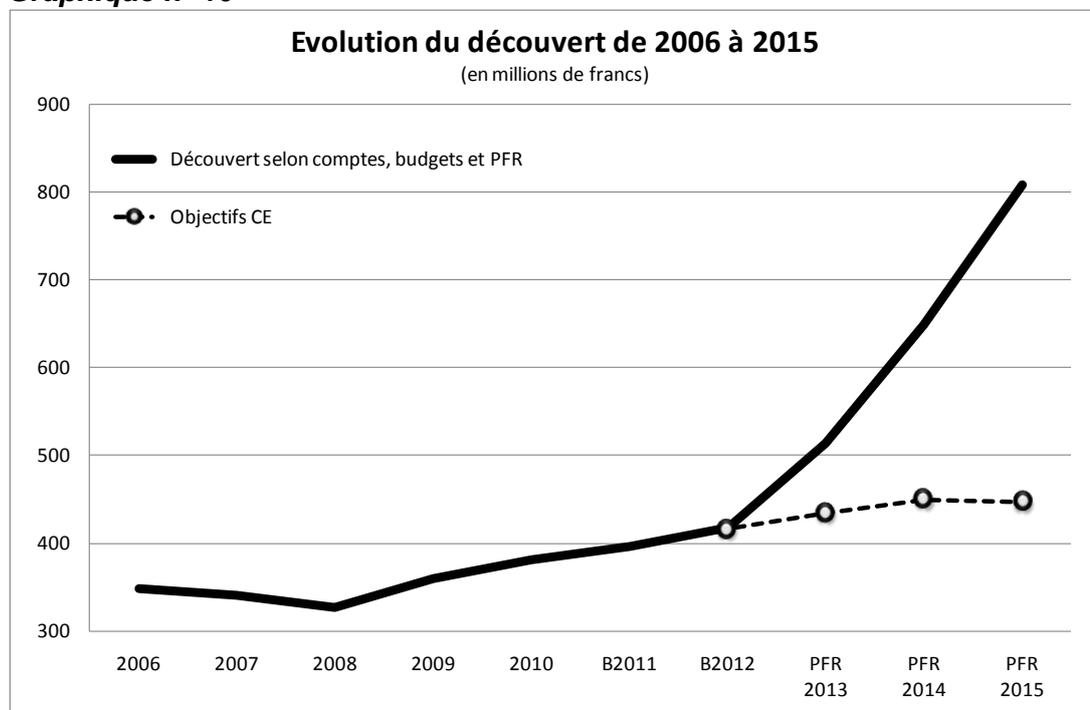


Tableau n° 15

Bilan et indicateurs financiers (en millions de francs)	Budget 2011	Budget 2012	PFR 2013	PFR 2014	PFR 2015	Variation 2011-2015	
						en millions de francs	annuelle moy. en %
Bilan							
Dette (au sens étroit)	1'341.0	1'394.5	1'559.7	1'707.3	1'853.2	+512.2	+8.4
Evolution du découvert	396.7	417.6	513.4	649.1	808.7	+412.0	+19.5
Indicateurs financiers							
Marge d'autofinancement	59.2	39.3	-33.1	-67.9	-100.9		
Degré d'autofinancement	70.8%	70.2%	-27.7%	-87.5%	-229.5%		
Degré de couv des rev. déterminants	0.9%	1.1%	5.2%	7.3%	8.6%		
Poids des intérêts passifs	4.5%	4.0%	4.3%	4.4%	4.5%		
Effort d'investissement	4.8%	3.1%	6.4%	4.1%	2.3%		

6. Objectifs stratégiques et perspectives financières 2012-2020

6.1 Double enjeu du redressement des finances et du financement des nouveaux projets

Le constat que nous faisons est donc sans appel: sans une approche fondamentalement novatrice qui ose aborder sans tabou la nécessité de jeter les bases d'une nouvelle répartition des charges et des revenus, le canton ne pourra plus assumer ses charges existantes, assurer l'entretien de ses infrastructures, ni dégager une marge de manœuvre suffisante pour financer des projets d'envergure.

A cela s'ajoute un endettement déjà élevé non seulement du canton, mais également des communes, des établissements autonomes de droit public et du domaine parapublic en général, ainsi que l'illustre le tableau suivant, qui, en l'absence de données précises touchant tous les intervenants, tente d'évaluer sommairement la situation d'ensemble à fin 2010.

Tableau n° 16

Evaluation de la dette consolidée de la collectivité "Canton de Neuchâtel" à fin 2010	en millions de francs	en pourcent du PIB cantonal (11,5 milliards)	en pourcent cumulé du PIB cantonal
Engagements canton	1'586	13.8%	13.8%
Engagement établissements cantonaux	450	3.9%	17.7%
Engagements communes	1'453	12.6%	30.3%
Engagements établissements communaux	150	1.3%	31.6%
Engagements institutions parapubliques	250	2.2%	33.8%
TOTAL engagements financiers	3'889	33.8%	

Avant d'accorder des prêts, les institutions de financement analysent désormais la situation financière de l'ensemble de ce qui constitue la "collectivité publique neuchâteloise", dont les engagements financiers à fin 2010 représentent environ 3,9 milliards de francs (33,8% du PIB)². En ajoutant les engagements conditionnels des partenaires employeurs envers Prévoyance.ne (1 milliard), les engagements totaux atteignent près de 43% du PIB cantonal. Plus l'endettement est élevé, plus les primes de risques sur les prêts sont majorées. On ne peut exclure par ailleurs que les taux d'intérêt repartent à la hausse au cours des prochaines années. A fin 2010, la dette consolidée à moyen et long termes de l'Etat s'élevait à 1,3 milliard de francs représentant des charges d'intérêts de 39,1 millions de francs, pour un taux d'intérêt moyen de 2,87%. Avec un taux d'intérêt s'élevant à 4% par exemple, les charges d'intérêts augmenteraient progressivement à 56 millions de francs (+16,9 millions) pour un niveau de dette constant. Deux phénomènes pourraient alors se conjuguer: l'augmentation de l'endettement couplée à un relèvement des taux d'intérêt, conduisant tous deux à une forte poussée des charges financières devant être assumées par l'Etat.

Le train de mesures pérennes que présente le Conseil d'Etat dans le présent rapport a donc un double enjeu. D'une part, conformément à la volonté affichée par les autorités politiques de ce canton dans le rapport 10.002, il doit contribuer à redresser les finances cantonales dont la situation reste très fragile. D'autre part, le Conseil d'Etat a des ambitions pour ce canton qu'il souhaite réaliser.

Avec l'appui du Grand Conseil et de la population, une première étape a été concrétisée le 19 juin 2011 par l'acceptation de la réforme de la fiscalité des personnes morales et de la loi sur l'accueil des enfants.

Le Conseil d'Etat poursuit sur sa lancée et le projet de réforme de la fiscalité des personnes physiques a d'ores et déjà été transmis à votre Autorité, qui devrait en débattre d'ici au printemps 2012. L'amélioration des conditions cadres sur le plan de la

² La statistique fédérale qui s'aligne sur les normes internationales en vigueur, ne tient pas compte des établissements du secteur public couvrant plus de la moitié de leurs coûts de production par la vente de biens ou de services ou par le prélèvement d'émoluments. N'y figurent pas non plus les banques cantonales ou les caisses de pensions. Dans le présent rapport, il est tenu compte de ces éléments de manière à mieux refléter le potentiel d'endettement du canton, à l'exception de la BCN qui déploie une activité commerciale et des engagements conditionnels envers Prévoyance.ne.

fiscalité des personnes physiques est essentielle pour insuffler un nouveau dynamisme économique et démographique au canton. Les pertes de rentrées d'impôts importantes générées lors de l'application de la réforme devraient à terme être contrebalancées par les rentrées supplémentaires qui sont escomptées. D'autre part, les diminutions de recettes seront, dès la phase d'introduction, partiellement contrebalancées par les suppléments de revenus découlant de la réforme de la fiscalité des entreprises.

Le Conseil d'Etat est également convaincu que le canton a besoin de projets structurants qui dessineront son avenir. Un premier projet est déjà en voie de réalisation. En effet, avec Microcity, le canton se dote non seulement d'un outil de formation de pointe en collaboration avec un institut de renommée mondiale, l'EPFL, mais il affirme également une position économique leader dans le domaine de la microtechnique.

La mobilité est plus que jamais devenue un moteur de notre développement socio-économique et de cohésion nationale. La performance de notre Réseau Express Régional (RER) est décisive pour nous permettre d'assurer notre avantage comparatif. A ce titre, il devient un projet de société à part entière. De la même manière, un système de transport efficient et en adéquation avec l'aménagement du territoire est indispensable au développement durable de notre région.

Le RER neuchâtelois doté de sa colonne vertébrale TransRUN doit permettre une accessibilité nettement améliorée vers les pôles économiques de l'Espace Capitale Suisse, de la Riviera Lémanique, du bassin Rhénan et de la région Zurichoise. Il doit aussi permettre de concrétiser le projet d'agglomération neuchâtelois nécessaire à un positionnement fort de notre canton au sein de l'arc jurassien lui-même situé entre l'arc lémanique et la grande région de Bâle.

Finalement, pour faire face à la demande croissante de la mobilité exigée notamment par le développement économique et simultanément par celui d'une meilleure qualité de vie, le RER s'affiche comme le projet phare de notre génération et dessinera les contours de notre région pour les 100 prochaines années. Selon les études effectuées par des experts scientifiques, les investissements importants auxquels il faudra consentir seront à terme économiquement rentables pour l'ensemble de notre région.

Un autre dossier important est en cours dans notre canton: la réforme de son système hospitalier. L'introduction du libre choix des patients va changer fondamentalement la donne dans ce secteur. Il est clair que le canton de Neuchâtel ne peut pas jouer dans la cour des grands au milieu des deux grands centres universitaires que sont l'Inselspital à Berne et le CHUV à Lausanne. Par contre, un système de santé de qualité répondant aux principales attentes de la population est nécessaire à l'attractivité de notre région. Le défi de la santé réside essentiellement dans la qualité des soins. Cependant, la proximité joue également un rôle dans l'attractivité, du moins pour tout ce qui concerne les actes médicaux simples. Le Conseil d'Etat doit donc trouver le juste équilibre entre les prestations à fournir à la population et les coûts.

Suite aux Etats généraux de la santé et au travail du Groupe de pilotage politique, le Conseil d'Etat a validé un certain nombre d'options stratégiques et a demandé au Conseil d'administration d'HNe de les concrétiser dans un plan stratégique, qui devra être présenté au Grand Conseil.

Les principales options stratégiques peuvent être résumées de la manière suivante:

- étude de la création d'un site unique de soins aigus à l'horizon des années vingt;
- orientation patient: amélioration de l'attractivité et des prestations de manière à résister à la concurrence régionale;
- orientation coût: accroissement de l'efficacité et maîtrise des coûts;

- orientation réseau: intensification de la collaboration avec tous les acteurs du système de santé.

La recapitalisation de Prévoyance.ne, la caisse de pensions commune aux collectivités publiques neuchâteloise et au secteur parapublic constitue un autre défi important de taille, qui nécessitera ces prochaines années des ressources financières importantes, liées à l'allongement de l'espérance de vie, ainsi qu'aux exigences fédérales en matière de couverture des engagements actuariels.

6.2 Perspectives financières 2012-2020

Les projections qui suivent ont pour but de montrer les perspectives financière du canton à l'horizon 2020 compte tenu de la réalisation des projets stratégiquement importants.

Elles ont été construites selon les hypothèses et principes suivants:

- Les mesures d'améliorations pérennes présentées dans le présent rapport sont, tout comme dans la PFR 2013-2015, incluses dans les projections 2012-2020.
- Les revenus ont été extrapolés à partir des taux de croissance moyens figurant dans la PFR 2013-2015. Il en va de même des charges d'amortissement, présentées séparément, en dehors des secteurs fonctionnels.
- Il est implicitement fait l'hypothèse de la poursuite d'une croissance économique favorable (env. 1,5% par an), ce qui, dans le climat d'incertitude actuel, est plutôt optimiste. Les rentrées fiscales des personnes morales augmentent à un rythme annuel d'environ 5,5%. Dans ce cas, il est tenu compte de l'effet positif de la réforme de la fiscalité des personnes morales, qui permet de générer des rentrées largement supérieures à celles escomptées avec une croissance économique modérée. L'augmentation annuelle des rentrées fiscales des personnes physiques est évaluée à près de 2% (hors réforme). De manière prudente et suite aux perspectives économiques pessimistes nécessitant des engagements massifs de la BNS, il n'est pas tenu compte d'une nouvelle convention en voie de négociation sur la distribution future des bénéfiques entre la Confédération, les cantons et la BNS. Seul un montant correspondant au 40% de la distribution ordinaire (14,8 millions sur 37 millions) est intégré au budget 2012 et dans les perspectives futures, à l'instar de ce qu'ont décidé la Confédération et certains cantons. Il est ainsi tablé sur une reconstitution progressive des réserves de la BNS à partir de 2012, respectivement à une détente sur le marché des changes. A cet égard il convient de rappeler qu'en 2012 par exemple, conformément au principe d'échéance, c'est le résultat 2012 (et non pas 2011) qui sera comptabilisé.
- Les incidences liées à la réforme de la fiscalité des personnes physiques, incluses dans la PFR 2013-2015, ont été sorties et sont présentées de manière distincte dans les projets stratégiquement importants. En effet, cette réforme, enjeu majeur pour l'amélioration des conditions cadres de notre canton, n'a formellement pas été traitée par votre Autorité au moment de la publication de ce rapport et demeure par conséquent à l'état de projet. Pour des questions de transparence, les conséquences financières importantes qu'elle induit sur la situation financière de l'Etat sont ainsi indiquées séparément, au même titre que les autres grands projets.
- La croissance des charges par secteur d'activité découle des objectifs politiques fixés par le Conseil d'Etat. Ces derniers devraient permettre selon l'objectif exprimé dans le Programme de législature 2010-2013 d'assurer une politique financière soutenable, à même de financer les projets stratégiquement importants et de rétablir l'équilibre budgétaire à l'horizon 2015 par l'élimination de la composante structurelle du déficit.

- Les projets stratégiquement importants comprennent la réforme de la fiscalité des personnes physiques, le RER neuchâtelois, la réforme hospitalière (infrastructures) et le refinancement de Prévoyance.ne. Microcity – projet phare de la présente législature – n'est pas indiqué expressément, dans la mesure où les travaux sont en phase de réalisation et que son financement est assuré de manière prioritaire par le biais des crédits d'investissement courants.

Réforme de la fiscalité des personnes physiques

Sont repris les chiffres figurant dans le rapport du Conseil d'Etat 11.025, du 23 mai 2011.

RER neuchâtelois

Sur la base d'estimations prudentes, les coûts de réalisation du RER neuchâtelois devraient s'élever aux environs de 1040 millions de francs, dont 850 millions pour le TransRUN (à savoir la liaison entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel), 90 millions pour les autres infrastructures du RER - pour lesquelles aucune décision définitive n'a été prise - et 100 millions au titre de réserve et imprévus.

Les négociations avec la Confédération sont actuellement en cours. Il n'est donc pas possible, à ce stade, de mentionner le montant exact de la part fédérale au financement du projet. Il est cependant d'ores et déjà acquis – sans toutefois en connaître le montant précis – que les charges liées aux travaux indispensables à la réfection des tunnels de la ligne actuelle pourront être reportées sur le nouveau tracé. Les autres besoins en travaux devront encore, quant à eux, faire l'objet de discussion dans le cadre des négociations.

Au niveau du financement, sur la base du scénario le plus coûteux, le canton devrait supporter un montant de quelque 680 millions de francs (hors renchérissement), dont 500 millions pour le TransRUN. Il est prévu de comptabiliser la totalité de ces investissements à charge de la société TransRUN SA et d'effectuer un préfinancement de 20 millions de francs par an durant les années 2014 à 2020, soit pendant la phase de réalisation du projet.

Sur la base des hypothèses retenues ci-dessus, la dette cumulée de TransRUN SA au moment de la mise en exploitation est évaluée à quelque 590 millions de francs (intérêts compris). A défaut de préfinancement, cette dette s'élèverait à 745 millions de francs.

Réforme hospitalière

Le plan stratégique d'HNe sera transmis d'ici au 31 octobre 2011 au Conseil d'Etat, avec une évaluation financière des investissements prévisibles. Dans le présent rapport, il est provisoirement fait l'hypothèse d'une rénovation et d'une adaptation des sites existants pour environ 80 millions de francs et de la réalisation d'un nouvel hôpital de soins aigus à l'horizon 2022, dont le coût est évalué grossièrement à 300 millions de francs. Les investissements sont comptabilisés dans les comptes d'HNe et augmenteront son endettement de 380 millions de francs à fin 2022. Hormis les charges financières qui en découlent, il n'est pas tenu compte d'autres évolutions possibles des charges liées à l'évolution des missions, des structures et des équipements internes.

Refinancement de Prévoyance.ne

Prévoyance.ne doit être recapitalisée afin de tenir compte de l'allongement de la durée de vie et de répondre aux exigences fédérales en matière de couverture des engagements actuariels. Plusieurs variantes de refinancement sont à l'étude, et la répartition des efforts entre employeurs et employés n'a pas encore été déterminée. Il est provisoirement fait l'hypothèse de surcoûts annuels d'un ordre de grandeur de 5 millions de francs pour l'Etat, déterminés de manière sommaire, sur la base des éléments d'appréciation à disposition.

Tableau n° 17 : perspectives financières 2012-2020 selon taux de progression fixés et grands projets

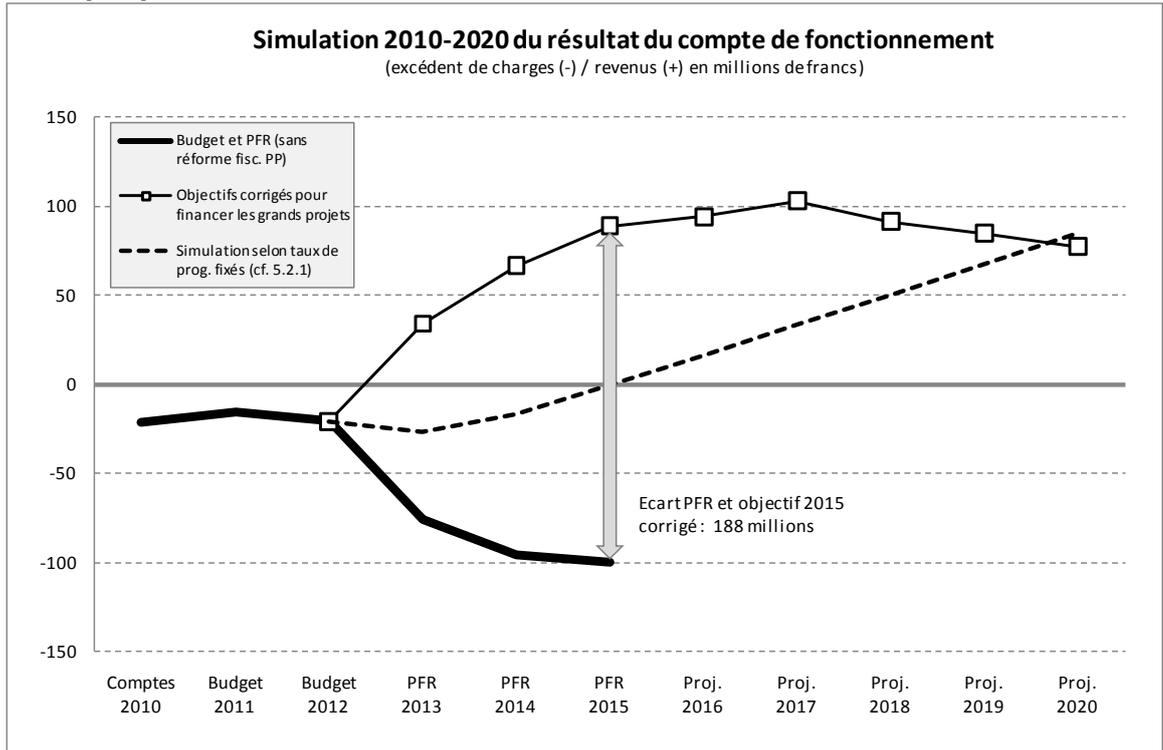
Secteurs fonctionnels et grands projets Montants en millions de francs (totaux par domaine = sans amortissements)	Comptes	Budget	Budget	PFR	PFR	PFR	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.	Variation 2012-2020 en mios annuelle mov. en %
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
0 Administration générale	-67.2	-67.0	-69.9	-70.3	-70.6	-71.0	-71.4	-71.7	-72.1	-72.4	-72.8	-2.8 +0.5%
1 Sécurité publique	-62.6	-72.5	-72.6	-73.0	-73.4	-73.7	-74.1	-74.5	-74.8	-75.2	-75.6	-3.0 +0.5%
2 Enseignement et formation	-359.7	-378.4	-386.4	-388.7	-391.1	-393.4	-395.8	-398.1	-400.5	-402.9	-405.3	-18.9 +0.6%
3 Culture et loisirs	-12.2	-13.1	-13.1	-13.1	-13.2	-13.2	-13.3	-13.4	-13.4	-13.5	-13.6	-0.5 +0.5%
4 Santé	-273.7	-326.8	-334.7	-339.4	-344.2	-349.0	-353.9	-358.8	-363.9	-369.0	-374.1	-39.4 +1.4%
5 Prévoyance sociale	-293.1	-278.5	-282.7	-284.4	-286.1	-287.8	-289.6	-291.3	-293.1	-294.8	-296.6	-13.9 +0.6%
6 Trafic	-55.3	-60.1	-61.7	-62.5	-63.3	-64.1	-64.9	-65.8	-66.6	-67.5	-68.4	-6.7 +1.3%
7 Prot. et aménag. de l'environnement	-6.9	-6.4	-6.0	-6.0	-6.0	-6.1	-6.1	-6.1	-6.1	-6.2	-6.2	-0.2 +0.5%
8 Economie publique	-20.9	-20.3	-16.4	-16.5	-16.5	-16.5	-16.6	-16.6	-16.6	-16.7	-16.7	-0.3 +0.2%
9 Finances et impôts	1'272.6	1'264.9	1'293.9	1'314.1	1'340.0	1'358.1	1'384.4	1'411.6	1'439.9	1'469.2	1'499.6	+205.7 +1.9%
Charges d'amortissements	-108.2	-100.5	-87.6	-87.1	-92.2	-83.1	-82.2	-82.0	-82.5	-83.6	-85.5	+2.1 -0.3%
Charges et revenus extraordinaires	-41.3	37.0	16.3									
Excédent de charges (-) / revenus (+) (sans projets stratégiques)	-21.4	-15.4	-20.9	-26.9	-16.6	0.1	16.6	33.3	50.2	67.4	84.8	
Projets stratégiquement importants	0.0	0.0	0.0	-25.0	-65.0	-86.0	-110.5	-136.0	-141.5	-152.0	-162.0	
Réforme fiscalité personnes physiques				-20.0	-40.0	-60.0	-80.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	
TransRUN (avec préfinancement 2014-2020)					-20.0	-20.0	-22.0	-26.0	-29.0	-35.0	-38.0	
Réforme hospitalière						-1.0	-3.5	-5.0	-7.5	-12.0	-19.0	
Refinancement Prévoyance.ne				-5.0	-5.0	-5.0	-5.0	-5.0	-5.0	-5.0	-5.0	
Excédent de charges (-) / revenus (+) (y compris projets stratégiques)	-21.4	-15.4	-20.9	-51.9	-81.6	-85.9	-93.9	-102.7	-91.3	-84.6	-77.2	

Tableau n° 18 : simulation des résultats et améliorations nécessaires pour atteindre les objectifs

Compte de fonctionnement (en millions de francs)	Excédent de ch. (-) / rev. (+) (sans la réforme fisc. PP)		Projets stratégiquement importants					Objectifs corrigés pour financer les grands projets	Excédent de charges (-) / revenus (+) final
	Budget et PFR	Simulation selon taux de prog. fixés *	Réforme fiscalité PP	TransRUN	HNe	Refinancement Prévoyance.ne	Total		
Comptes 2010	-21.4								-21.4
Budget 2011	-15.4								-15.4
Budget 2012	-20.9	-20.9						-20.9	-20.9
PFR 2013	-75.8	-26.9	-20.0				-5.0	33.9	-18.0
PFR 2014	-95.7	-16.6	-40.0	-20.0			-5.0	66.6	-15.0
PFR 2015	-99.6	0.1	-60.0	-20.0	-1.0		-5.0	88.9	3.0
Proj. 2016		16.6	-80.0	-22.0	-3.5		-5.0	93.9	0.0
Proj. 2017		33.3	-100.0	-26.0	-5.0		-5.0	102.7	0.0
Proj. 2018		50.2	-100.0	-29.0	-7.5		-5.0	91.3	0.0
Proj. 2019		67.4	-100.0	-35.0	-12.0		-5.0	84.6	0.0
Proj. 2020		84.8	-100.0	-38.0	-19.0		-5.0	77.2	0.0

* Taux de progression par secteur d'activité fixés par le Conseil d'Etat y compris sur les rubriques "Charges de personnel" et "BSM" (cf. point 5.2.1)

Graphique n° 11



Principaux constats

Les projets stratégiquement importants nécessitent potentiellement des ressources additionnelles de 25 millions (2013) à 162 millions de francs (2020). La réalisation du TransRUN et de la réforme hospitalière (infrastructures) entraîneront à eux deux un accroissement de l'endettement de la collectivité neuchâteloise dans son ensemble d'environ 1 milliard de francs à l'horizon 2020. *Toutes choses restant égales par ailleurs*, le taux d'endettement (y. c. engagements conditionnels envers Prévoyance.ne) par rapport aux critères de Maastricht, serait alors supérieur à 50% du PIB.

- Sur la base des données actualisées des grands projets, l'application des objectifs de taux de croissance par secteur définis précédemment par le Conseil d'Etat (cf. chiffre 5.2.1) ne permettent pas de rétablir l'équilibre budgétaire à l'horizon 2015, compte tenu des besoins de financement potentiels des projets stratégiquement importants. Dans ce cas, les déficits seraient supérieurs à 80 millions de francs entre 2015 et 2019.
- Le rétablissement de l'équilibre budgétaire à l'horizon 2015 nécessite, afin de financer les projets stratégiquement importants, et parallèlement au strict respect des taux de progression fixés par secteur fonctionnel, des excédents de revenus de 34 millions de francs en 2013 déjà, 67 millions en 2014 et environ 90 millions de francs en 2015 et 2016. C'est même un résultat bénéficiaire de plus de 100 millions de francs qui serait nécessaire en 2017 pour financer ces projets importants. Au net, le résultat final serait alors conforme aux objectifs fixés pour la période 2013-2015 (cf. chiffre 5.2.1), puis neutre (= zéro) entre 2016 et 2020. Pour pouvoir assurer un remboursement progressif sur une génération (25 ans) des dettes importantes contractées sur les grands projets et ainsi faire baisser le taux d'endettement de la collectivité publique, il faudrait un excédent de revenus supplémentaire d'au moins 4% (env. 75 millions) à partir des années vingt.

- Par rapport à l'objectif corrigé (89 millions de francs d'excédents de revenus en 2015), le besoin d'amélioration supplémentaire par rapport à la PFR 2015 actuelle est de 188 millions de francs.
- A l'horizon 2020, le graphique n° 11 montre que le strict respect des taux de progression qui ont été fixés permettrait de dégager les excédents nécessaires au financement des grands projets.

6.3 Financement des projets stratégiquement importants

Jusqu'en 2019, les taux de progression par secteur d'activité fixés par le Conseil d'Etat (*cf. chiffre 5.2.1*) ne sont pas suffisants pour financer les grands projets. Les perspectives financières montrent que le financement des grands projets ne pourra se faire sans le redimensionnement voire le renoncement à certaines structures actuelles ni sans une réflexion sur le partage des charges et des revenus entre Etat et Communes.

Malgré les efforts déjà entrepris, le Conseil d'Etat est conscient que certains domaines qui relèvent de sa compétence nécessitent encore des réformes importantes.

Secteur santé

Dans le cadre de la politique de redressement des finances du Conseil d'Etat, le secteur de la santé est amené à jouer un rôle important. Actuellement, HNe est engagé dans un programme d'économies extrêmement ambitieux, qui lui permettra de se rapprocher de la moyenne suisse et cela sans diminuer les prestations. Dès l'année prochaine, le Conseil d'Etat s'attellera à faire une évaluation circonstanciée des coûts liés à la création du centre unique de soins aigus et les comparera aux coûts générés par les deux centres actuels de soins aigus, de manière à pouvoir prendre une décision en toute connaissance de cause. Le concept de maintien à domicile doit également permettre d'améliorer les prestations tout en limitant l'accroissement des coûts liés à la prise en charge des personnes très âgées. En outre, le passage de la couverture de déficit au contrat de prestations pour les homes amène une meilleure maîtrise des coûts.

Secteur formation tertiaire

Une étude est en cours pour envisager toutes les synergies possibles dans le secteur de la formation tertiaire (UNINE-HE-ARC-HEP) car le monde universitaire est en proie à une concurrence nationale et internationale très vive. Le canton de Neuchâtel possède un atout avec ses Hautes Ecoles, mais il doit aussi réfléchir à mettre en avant encore plus ses avantages comparatifs et compétitifs.

Secteur subventionné en général

Le projet "gouvernance des partenariats" doit permettre de clarifier les rôles entre Etat et partenaires et de fixer un cadre financier qui tient compte des impératifs des uns et des autres. Le Conseil d'Etat n'entend plus cautionner une gestion par les "inputs". Des enveloppes seront allouées aux entités et des objectifs définis, charge ensuite aux entités de mettre en œuvre ces derniers dans le cadre financier défini. Le Conseil d'Etat est conscient que cette mesure peut poser des difficultés de mise en œuvre importantes au sein des entités et va donc proposer la mise sur pied de groupes de suivi chargés d'élaborer des solutions avec les différents partenaires.

Secteur promotion économique

Le Conseil d'Etat s'emploie à aménager de nouvelles conditions cadres nécessaires au développement économique de ce canton, notamment par le biais de la réforme de la fiscalité des personnes morales. Cette nouvelle stratégie marque aussi d'une certaine façon la fin d'une promotion économique axée sur les allègements fiscaux et les aides financières aux entreprises. Le nouveau cadre fiscal doit être l'occasion de repenser notre promotion économique en l'orientant davantage sur la communication, l'accueil et le soutien endogène. Une première proposition en ce sens est contenue dans le présent rapport (*cf. fiche 2.4.2 de l'annexe*). La réflexion se poursuivra.

Secteur patrimoine administratif

Le patrimoine de l'Etat est estimé à quelque 1,2 milliard de francs selon les valeurs d'assurance. Le nombre de bâtiments divers dont dispose l'Etat est d'environ 250. Tous ces bâtiments ne sont pas nécessaires au bon fonctionnement de l'administration et à la délivrance des prestations. Le Conseil d'Etat s'est engagé dans une réflexion en deux étapes:

1. Identifier les potentiels de vente, et notamment ceux qui peuvent être réalisés rapidement afin de soutenir les investissements nets du patrimoine restant et des nouveaux projets, à brève échéance déjà;
2. Mettre en place une structure qui doit piloter le désengagement patrimonial de l'Etat tant sur le plan de la coordination des ventes que sur le plan des déménagements et réorganisation dans l'occupation des locaux que cela implique.

En plus des réformes décrites ci-dessus que l'Etat entend accentuer, le financement des grands projets ne pourra se faire sans l'appui des communes. Pour doter le canton des infrastructures qui feront son succès demain, le canton a besoin de toutes les collectivités. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat envisage trois pistes de réflexion:

1) Révision du partage des charges

Le présent rapport de mesures pérennes est un exemple d'une nouvelle répartition des charges, objectivement fondée, dans le domaine de l'assurance-maladie et de l'intégration professionnelle. Dans d'autres domaines comme l'aide sociale, la formation et les services d'intervention, une autre répartition est également possible. Il s'agirait donc de relancer les discussions sur le troisième désenchevêtrement.

2) Répartition révisée de l'impôt sur les personnes morales

La réforme de la fiscalité des personnes morales crée des déséquilibres. Certaines communes bénéficient de rentes de situation notamment en raison de l'existence des pôles de développement. La ville de La Chaux-de-Fonds l'a relevé dans son rapport sur les comptes 2010. Les tâches communales, généralement peu liées aux mouvements conjoncturels, doivent pouvoir bénéficier d'un financement stable, constant et équitable sur l'ensemble du territoire. Ces constats conduisent le Conseil d'Etat à initier des réflexions sur une répartition révisée du revenu de l'impôt sur les personnes morales. Il va bien sûr y associer les représentants des communes.

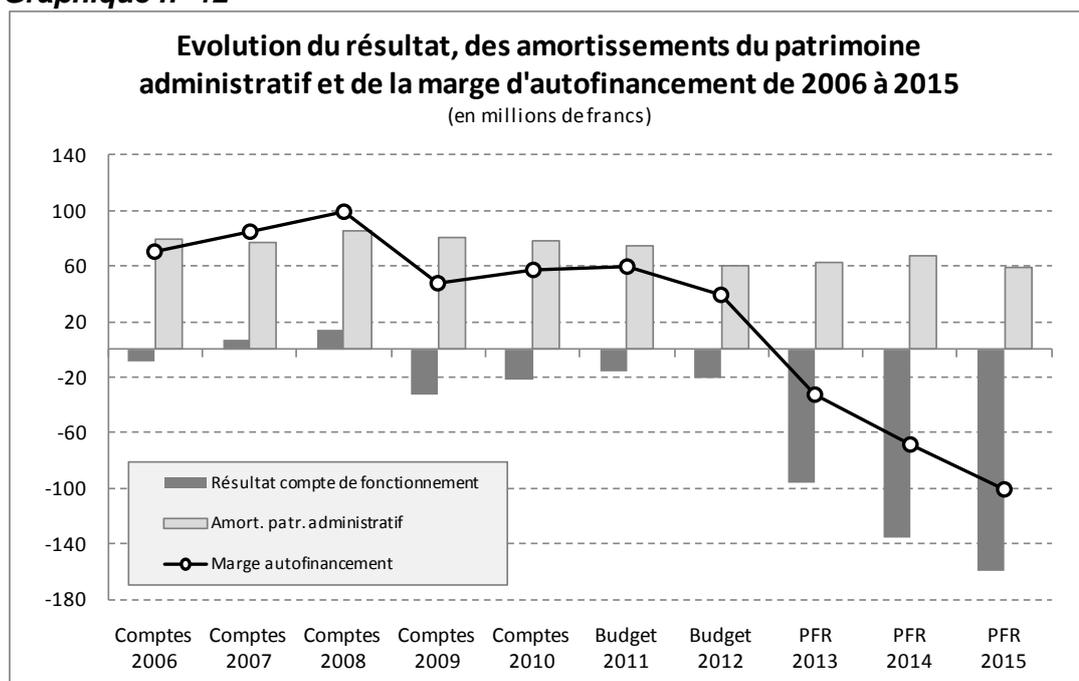
3) Financement conjoint du TransRUN

Il serait opportun d'étudier pour la part cantonale un financement conjoint du RER neuchâtelois avec les communes. Le préfinancement du projet serait alors assuré par l'ensemble des acteurs institutionnels. Le Conseil d'Etat examinera cette question dans le rapport RER neuchâtelois qu'il est prévu de soumettre au Grand Conseil au printemps 2012.

Mécanismes de frein à l'endettement adaptés aux enjeux

L'année 2012 a montré que le mécanisme des freins à l'endettement, décrit au chapitre 3 du présent rapport, pouvait avoir un effet néfaste sur le niveau des investissements. En effet, ces derniers dépendent de la marge d'autofinancement qui résulte de la somme du résultat du compte de fonctionnement et des amortissements du patrimoine administratif. Or, durant ces dernières années, d'une part le résultat du compte de fonctionnement a rarement été positif ce qui pèse sur la marge d'autofinancement et, d'autre part, les amortissements ont baissé car certains grands investissements (par ex: tunnels sous la ville de Neuchâtel) ont été totalement amortis sans que, par ailleurs, de nouveaux grands investissements voient le jour.

Graphique n° 12



Le faible autofinancement se traduit par une faible capacité d'investissement et, donc, par une réduction des amortissements futurs. On entre ainsi dans une spirale négative.

Une entreprise qui n'investit pas est un organisme qui se meurt. De même, une collectivité sans projet est condamnée à périr. Afin de permettre le financement des grands projets, le Conseil d'Etat est donc prêt à examiner un assouplissement du frein dans le domaine des investissements. Par contre, il est aussi d'avis que la limite actuelle de 2% sur le compte de fonctionnement n'est pas satisfaisante. L'endettement lié à un investissement doit engendrer un retour sur investissement. Par contre, s'endetter pour fonctionner, c'est sombrer dans la spirale de la dette comme le montre la situation de différents pays qui doivent imposer de douloureux plans d'austérité pour éviter la faillite.

La limite de 2% sur le compte de fonctionnement doit donc être revue. L'Etat de Neuchâtel doit viser au minimum l'équilibre pour se désendetter et même au-delà s'il souhaite rembourser l'inévitable augmentation de la dette qu'engendreront les grands projets.

Sans une planification financière rigoureuse, basée sur des mécanismes de frein adaptés aux circonstances, le canton de Neuchâtel ne sera pas en mesure de donner un signal positif aux marchés financiers qui seront d'importants pourvoyeurs de fonds des futurs projets. Les collectivités neuchâteloises devront démontrer qu'elles peuvent à la fois réaliser de nouveaux projets ambitieux tout en conservant la maîtrise de leurs charges et de leurs dépenses.

Evolution conjoncturelle récente

Le Conseil d'Etat observe avec attention la récente évolution conjoncturelle liée à l'endettement public trop important aux Etats-Unis et en Europe ainsi que ses conséquences sur le franc suisse. Une nouvelle crise ou une réplique de la crise de 2007 sont des scénarii dont il faut tenir compte. Pour cette raison, la planification financière et les hypothèses retenues sont basées sur des tendances à long terme. Une conjoncture par trop défavorable pourrait amener le Conseil d'Etat à ajuster ses plans dans leur ampleur et leur calendrier. Toutefois, le Conseil d'Etat entend maintenir le cap et affirmer sa volonté à réaliser la vision qu'il propose dans le présent document.

7. NOUVELLES MESURES D'AMELIORATIONS PERENNES

Les mesures pérennes qui vous sont présentées par le présent rapport représentent un volume d'améliorations annuelles s'élevant progressivement de 40,2 millions (2012) à 74,0 millions de francs (dès 2016). Des incidences positives à hauteur de 5,4 millions de francs sont également attendues en 2011. Les mesures sont majoritairement axées sur la réduction des charges.

7.1 Répartition par secteur d'activité

Les mesures d'amélioration se concentrent principalement sur les importants secteurs de la santé et de la prévoyance sociale, des secteurs qui présentent par ailleurs les taux de progression annuels les plus élevés.

En proportion des charges nettes par secteur, les efforts les plus importants concernent l'économie publique et la santé.

Tableau n° 19

Listes nouvelles mesures pérennes selon classification fonctionnelle (en francs)	Part secteur en % Comptes 2010	2011	2012	2013	2014	2015	Part économie 2015 en % total amélioration	Part économie 2015 en % secteur
0 Administration générale	5.9%	0	240'000	340'000	340'000	340'000	0.5%	-0.5%
1 Sécurité	6.3%	135'000	3'023'700	3'657'000	3'662'000	3'667'000	5.0%	-4.6%
2 Enseignement et formation	30.9%	268'000	3'980'000	6'867'000	7'178'000	7'439'000	10.1%	-1.9%
3 Culture et loisirs	1.1%	0	26'000	26'000	26'000	26'000	0.0%	-0.2%
4 Santé	22.4%	5'000'000	12'300'000	20'622'500	23'347'500	30'895'000	41.8%	-10.9%
5 Prévoyance sociale	23.2%	0	12'638'800	16'563'800	20'670'800	22'235'800	30.1%	-7.6%
6 Trafic	7.1%	0	2'500'000	3'300'000	3'300'000	3'300'000	4.5%	-3.7%
7 Prot. et aménag. environnement	1.2%	0	0	0	0	60'000	0.1%	-0.4%
8 Economie publique	1.8%	0	4'290'000	3'990'000	3'990'000	4'790'000	6.5%	-21.2%
Sous-total	100.0%	5'403'000	38'998'500	55'366'300	62'514'300	72'752'800		-5.7%
9 Finances et impôts	-100.0%	0	1'200'000	1'200'000	1'220'000	1'220'000	1.6%	0.1%
Total	100.0%	5'403'000	40'198'500	56'566'300	63'734'300	73'972'800	100%	

7.2 Répartition selon la nature des mesures

Les nouvelles mesures d'amélioration ont pour l'essentiel un impact sur:

- les structures et la rationalisation des prestations (51,3 millions ou 69,4% du total),
- les communes (13,1 millions ou 17,8% du total).

Les contribuables et administrés ne sont concernés qu'à hauteur de 4,3 millions de francs (5,8% du total), tandis que les employés salariés – qui ont fourni des efforts importants ces dernières années – le sont à raison de 0,6 million de francs (0,8% du total). Il n'y a pour ainsi dire aucune réduction de prestations dans ce premier train de mesures.

Un tableau ventilant les différentes mesures selon leur nature figure à la page suivante.

Les numéros de mesures permettent de faire le lien avec les fiches détaillées de la compétence du Grand Conseil figurant en annexe.

Incidences sur les communes

Un partage des efforts sous forme de rééquilibrage des flux financiers avec les communes est justifié sous l'angle de la cohérence d'ensemble des différentes politiques sectorielles, notamment dans le secteur social. Il se justifie également compte tenu de l'évolution globalement positive de la situation financière des communes, et du fait qu'elles ont davantage bénéficié que l'Etat des réformes menées ces dernières années dans notre canton (notamment 2^{ème} désenchevêtrement, prise en charge des incidences RPT), comme cela a été démontré au chapitre 4 du présent rapport.

Tableau n° 20

Liste nouvelles mesures pérennes impact selon nature (en francs)	2011	2012	2013	2014	2015	%
<i>Employés salariés</i>						
1.4.3. Evologia: suppression d'un poste en 2012 et un poste en 2013	0	130'000	330'000	330'000	330'000	0.4%
1.5.1. BUIS : animation proximité	3'000	10'000	10'000	10'000	10'000	0.0%
1.5.8. HEP-BEJUNE : adapter la structure aux besoins en enseignants	0	100'000	250'000	250'000	250'000	0.3%
1.5.15. Sortie du fonds des sports du budget et des comptes de l'Etat au 31 décembre 2011	0	26'000	26'000	26'000	26'000	0.0%
Sous-total employés salariés	3'000	266'000	616'000	616'000	616'000	0.8%
<i>Communes</i>						
1.1.1. Coût du policier	0	2'700'000	3'328'000	3'328'000	3'328'000	4.5%
1.2.1. Développement d'entreprises sociales	0	-900'000	-1'350'000	-1'800'000	-1'800'000	-2.4%
1.4.2. Réforme des mesures d'intégration professionnelle (non quantifiable en l'état)	0	0	0	0	0	0.0%
1.4.9. Révision de l'émolument communal de naturalisation	0	145'500	145'500	145'500	145'500	0.2%
1.5.4. Part de l'Etat aux écolages perçus par les communes	0	150'000	150'000	150'000	150'000	0.2%
2.1.1. Suppression péréquation verticale	0	1'200'000	1'200'000	1'220'000	1'220'000	1.6%
2.2.5. Aménagement système réduction primes LAMal	0	9'100'000	9'100'000	9'100'000	9'100'000	12.3%
2.2.6. Introduction des PC familles	0	0	-2'760'000	-2'760'000	-2'760'000	-3.7%
2.3.2. Redéfinition des tâches d'entretien des routes entre communes et canton	0	0	800'000	800'000	800'000	1.1%
2.4.1. Modification de la Lempl, financement FIP	0	1'983'300	1'983'300	1'983'300	1'983'300	2.7%
2.4.3. AVS: Participation des communes aux remises de cotisation	0	660'000	750'000	852'000	972'000	1.3%
Sous-total communes	0	15'038'800	13'346'800	13'018'800	13'138'800	17.8%

Tableau n° 20 (suite)

Liste nouvelles mesures pérennes impact selon nature (en francs)		2011	2012	2013	2014	2015	%
Réductions prestations							
1.4.6.	Indemnité cantonale en cas d'insolvabilité de l'employeur	0	25'000	25'000	25'000	25'000	0.0%
1.5.5.	LDDR : non-ouverture 1ère année Fleurier	100'000	250'000	150'000	0	0	0.0%
Sous-total réductions prestations		100'000	275'000	175'000	25'000	25'000	0.0%
Réforme structures et rationalisation							
1.2.1.	Développement d'entreprises sociales (incidence Etat)	0	600'000	900'000	1'200'000	1'200'000	1.6%
1.2.2.	Fusion d'institutions sociales	0	0	770'000	1'020'000	1'540'000	2.1%
1.2.3.	Fusion services généraux institutions sociales	0	125'000	125'000	250'000	250'000	0.3%
1.2.4.	Prise en charge ambulatoire accrue des personnes souffrant d'addiction	0	0	925'000	925'000	1'850'000	2.5%
1.2.5.	Plan stratégique des institutions spécialisées	0	0	447'500	447'500	895'000	1.2%
1.2.6.	Prise en charge ambulatoire des mineurs	0	0	0	3'330'000	3'330'000	4.5%
1.3.1.	Réorganisation des garages	0	100'000	100'000	100'000	100'000	0.1%
1.3.3.	Réorganisation des laboratoires	0	0	100'000	100'000	100'000	0.1%
1.3.4.	Réorganisation du patrimoine des bâtiments de l'Etat	0	100'000	100'000	100'000	100'000	0.1%
1.3.5.	Réorganisation de l'activité de pisciculture	0	100'000	100'000	100'000	100'000	0.1%
1.4.1.	Suppression de l'office du commerce	135'000	135'000	135'000	135'000	135'000	0.2%
1.4.4.	Encavage de l'Etat	0	10'000	10'000	10'000	10'000	0.0%
1.4.5.	Reprise activités chimiste et vétérinaire JU	0	0	300'000	300'000	300'000	0.4%
1.4.7.	Projet d'une fusion des bureaux de second accueil de l'OSAS sur un seul site (non quantifiable en l'état)	0	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.	
1.4.8.	Intégration du SSRT au SEMP	0	188'700	194'000	199'000	204'000	0.3%
1.5.2.	BUIS : logiciels libres	0	30'000	30'000	30'000	30'000	0.0%
1.5.3.	BUIS : portail pédagogiques	0	20'000	20'000	20'000	20'000	0.0%
1.5.6.	Lycées et centres professionnelles : mesures visant à limiter le redoublement	165'000	500'000	500'000	500'000	500'000	0.7%

Tableau n° 20 (suite)

Liste nouvelles mesures pérennes impact selon nature (en francs)		2011	2012	2013	2014	2015	%
1.5.7.	ESNE : développement du dual	0	0	50'000	150'000	200'000	0.3%
1.5.9.	HEP-BEJUNE : regroupement des sites	0	100'000	500'000	500'000	500'000	0.7%
1.5.11.	HE-Arc : améliorer la gestion de la filière ingénierie	0	1'700'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000	2.0%
1.5.12.	HEM : limitation nombre d'étrangers et augmentation taxe pour étudiants étrangers	0	110'000	222'000	333'000	444'000	0.6%
1.5.13.	UniNE, HE-Arc, HEP : nouvelle vision dans le Canton pour les prochaines années (non quantifiable en l'état)	0	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.	
1.5.14.	UniNE : diminution de l'enveloppe	0	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1.4%
1.5.16.	Financement Microcity par un sponsor	0	460'000	460'000	460'000	460'000	0.6%
1.6.1.	Vente du chalet Etherollaz aux Collons	0	40'000	40'000	40'000	40'000	0.1%
2.2.1.	HNE : plan stratégique	5'000'000	10'000'000	15'000'000	15'000'000	15'000'000	20.3%
2.2.2.	CNP : plan stratégique	0	2'300'000	4'600'000	6'900'000	9'200'000	12.4%
2.2.3.	Planification médico-sociale personnes âgées	0	0	0	0	4'800'000	6.5%
2.2.4.	CNP - Perreux	0	0	425'000	850'000	850'000	1.1%
2.2.6.	Introduction des PC familles	0	0	1'840'000	1'840'000	1'840'000	2.5%
2.4.2.	Recentrage stratégie promotion économique	0	2'550'000	1'900'000	1'900'000	2'700'000	3.6%
2.4.4.	Evologia: autofinancement et statut	0	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.	
2.5.1.	Structures écoles spécialisées	0	150'000	250'000	500'000	600'000	0.8%
2.5.2.	HESA: dénonciation du concordat	0	150'000	150'000	150'000	150'000	0.2%
2.5.3.	Cité universitaire : vente bâtiment avec droit de superficie	0	-2'000'000	375'000	375'000	375'000	0.5%
2.5.4.	Formation initiale : développement du dual	0	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1.4%
Sous-total réforme structures et rationalisation		5'300'000	19'468'700	34'068'500	41'264'500	51'323'000	69.4%
Contribuables et administrés							
1.3.2.	Taxe éolienne	0	0	0	0	60'000	0.1%
1.5.10.	Renégociation convention tarifaire BEJUNE	0	250'000	250'000	250'000	250'000	0.3%

Tableau n° 20 (suite)

Liste nouvelles mesures pérennes impact selon nature (en francs)	2011	2012	2013	2014	2015	%
2.3.1. Redevance sur la consommation d'électricité	0	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000	2.0%
2.3.3. Taxe parking	0	2'500'000	2'500'000	2'500'000	2'500'000	3.4%
Sous-total contribuables et administrés	0	4'250'000	4'250'000	4'250'000	4'310'000	5.8%
Total de l'impact net (sans améliorations pour les communes s'agissant des mesures 1.2.1 et 2.2.6)	5'403'000	40'198'500	56'566'300	63'734'300	73'972'800	100%

n.q. : non quantifiable

7.3 Répartition selon la compétence décisionnelle

Sur un potentiel d'améliorations de 74 millions de francs en 2015, 19,4 millions (26,2%) relèvent de la compétence du Conseil d'Etat, et 54,6 millions (73,8%) – soit la part prépondérante – du Grand Conseil. Les modifications de rang législatif feront l'objet de rapports séparés présentés ultérieurement à votre autorité.

Hormis les tableaux synthétiques ci-après, les fiches détaillées des mesures de la compétence du Grand Conseil sont présentées dans l'annexe du présent rapport.

Pour chaque mesure est indiqué le calendrier politique jusqu'au moment de la mise en œuvre.

Tableau n° 21

Liste nouvelles mesures pérennes compétence Dpt et/ou Conseil d'Etat (en francs)		2011	2012	2013	2014	2015		
Calendrier politique	Num.	Libellé des nouvelles mesures pérennes						
<i>Décision CE</i>	<i>Entrée en vigueur</i>							
	1.1. DJSF							
24.08.2011	01.01.2012	1.1.1.	Coût du policier	0	2'700'000	3'328'000	3'328'000	3'328'000
	Sous-total DJSF	0	2'700'000	3'328'000	3'328'000	3'328'000		
	1.2. DSAS							
Automne 2011	Automne 2011	1.2.1.	Développement d'entreprises sociales	0	600'000	900'000	1'200'000	1'200'000
Eté 2012	Eté 2013	1.2.2.	Fusion d'institutions sociales	0	0	770'000	1'020'000	1'540'000
Déc. 2011	Eté 2012	1.2.3.	Fusion services généraux institutions sociales	0	125'000	125'000	250'000	250'000
Eté 2012	Eté 2013	1.2.4.	Prise en charge ambulatoire accrue des personnes	0	0	925'000	925'000	1'850'000
Eté 2011	Début 2013	1.2.5.	Plan stratégique des institutions spécialisées	0	0	447'500	447'500	895'000
Eté 2012	Début 2014	1.2.6.	Prise en charge ambulatoire des mineurs	0	0	0	3'330'000	3'330'000
	Sous-total DSAS	0	725'000	3'167'500	7'172'500	9'065'000		
	1.3. DGT							
Novembre 2011	01.01.2012	1.3.1.	Réorganisation des garages	0	100'000	100'000	100'000	100'000
Automne 2014	01.01.2015	1.3.2.	Taxe éolienne	0	0	0	0	60'000
Courant 2012	01.01.2013	1.3.3.	Réorganisation des laboratoires	0	0	100'000	100'000	100'000
Automne 2011	01.01.2012	1.3.4.	Réorganisation du patrimoine des bâtiments de l'Etat	0	100'000	100'000	100'000	100'000
Automne 2011	01.01.2012	1.3.5.	Réorganisation de l'activité de pisciculture	0	100'000	100'000	100'000	100'000
	Sous-total DGT	0	300'000	400'000	400'000	460'000		

Tableau n° 21 (suite)

Liste nouvelles mesures pérennes compétence Dpt et/ou Conseil d'Etat (en francs)				2011	2012	2013	2014	2015
1.4. DEC								
mai.11	01.01.2012	1.4.1.	Suppression de l'office du commerce	135'000	135'000	135'000	135'000	135'000
31.12.2011	01.01.2012	1.4.2.	Réforme des mesures d'intégration professionnelle (non quantifiable en l'état)	0	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
30.06.2012	01.01.2013	1.4.3.	Evologia: suppression d'un poste en 2012 et un poste en 2013	0	130'000	330'000	330'000	330'000
30.09.2012	01.01.2012	1.4.4.	Encavage de l'Etat	0	10'000	10'000	10'000	10'000
30.06.2012	01.01.2013	1.4.5.	Reprise activités chimiste et vétérinaire JU	0	0	300'000	300'000	300'000
30.06.2011	01.01.2012	1.4.6.	Indemnité cantonale en cas d'insolvabilité de	0	25'000	25'000	25'000	25'000
30.09.2011	01.01.2012	1.4.7.	Projet d'une fusion des bureaux de second accueil de l'OSAS sur un seul site (non quantifiable en l'état)	0	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
30.06.2011	01.01.2012	1.4.8.	Intégration du SSRT au SEMP	0	188'700	194'000	199'000	204'000
30.06.2011	01.01.2012	1.4.9.	Révision de l'émolument communal de naturalisation	0	145'500	145'500	145'500	145'500
Sous-total DEC				135'000	634'200	1'139'500	1'144'500	1'149'500
1.5. DECS								
Aucun rapport	août.11	1.5.1.	BUIS : animation proximité	3'000	10'000	10'000	10'000	10'000
Aucun rapport	août.11	1.5.2.	BUIS : logiciels libres	0	30'000	30'000	30'000	30'000
Aucun rapport	août.11	1.5.3.	BUIS : portail pédagogiques	0	20'000	20'000	20'000	20'000
Aucun rapport	janv.12	1.5.4.	Part de l'Etat aux écolages perçus par les communes	0	150'000	150'000	150'000	150'000
Aucun rapport	août 11	1.5.5.	LDDR : non-ouverture 1ère année Fleurier	100'000	250'000	150'000	0	0
Aucun rapport	août 11	1.5.6.	Lycées et centres professionnelles : mesures visant à limiter le redoublement	165'000	500'000	500'000	500'000	500'000
Aucun rapport	août.13	1.5.7.	ESNE : développement du dual	0	0	50'000	150'000	200'000
Aucun rapport	août 12	1.5.8.	HEP-BEJUNE : adapter la structure aux besoins en enseignants	0	100'000	250'000	250'000	250'000
oct. 2011	août 12	1.5.9.	HEP-BEJUNE : regroupement des sites	0	100'000	500'000	500'000	500'000

Tableau n° 21 (suite)

Liste nouvelles mesures pérennes compétence Dpt et/ou Conseil d'Etat (en francs)				2011	2012	2013	2014	2015
juil.11	août.12	1.5.10.	Renégociation convention tarifaire BEJUNE	0	250'000	250'000	250'000	250'000
Aucun rapport	janv. 12	1.5.11.	HE-Arc : améliorer la gestion de la filière ingénierie	0	1'700'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000
Aucun rapport	août 12	1.5.12.	HEM : limitation nombre d'étrangers et augmentation taxe pour étudiants étrangers	0	110'000	222'000	333'000	444'000
Indéterminé	Indéterminé	1.5.13.	UniNE, HE-Arc, HEP : nouvelle vision dans le Canton pour les prochaines années (non quantifiable en l'état)	0	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Aucun rapport	janv.12	1.5.14.	UniNE : diminution de l'enveloppe	0	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000
oct.11	janv.11	1.5.15.	Sortie du fonds des sports du budget et des comptes de l'Etat au 31 décembre 2011	0	26'000	26'000	26'000	26'000
août.11	janv.12	1.5.16.	Financement Microcity par un sponsor	0	460'000	460'000	460'000	460'000
Sous-total DECS				268'000	4'706'000	5'118'000	5'179'000	5'340'000
1.6. Prévoyance.ne								
		1.6.1.	Vente du chalet Etherollaz aux Collons	0	40'000	40'000	40'000	40'000
Sous-total Prévoyance.ne				0	40'000	40'000	40'000	40'000
TOTAL				403'000	9'105'200	13'193'000	17'264'000	19'382'500

n.q. : non quantifiable

Tableau n° 22

Liste nouvelles mesures pérennes compétence Grand Conseil (en francs)				2011	2012	2013	2014	2015		
Calendrier politique				Num.	Libellé des mesures pérennes					
<i>Décision CE</i>	<i>Consultation</i>	<i>GC</i>	<i>Entrée en vigueur</i>							
				2.1. DJSF						
24.8.11	oui, 6 sem	nov. 2011	1.1.2012	2.1.1.	Suppression péréquation verticale	0	1'200'000	1'200'000	1'220'000	1'220'000
				Sous-total DJSF	0	1'200'000	1'200'000	1'220'000	1'220'000	
				2.2. DSAS						
Eté 2011	à l'étude	automne 2011	progressive	2.2.1.	HNE : plan stratégique	5'000'000	10'000'000	15'000'000	15'000'000	15'000'000
Les mesures permettant d'apporter les 15 mios sont partiellement indépendantes du plan stratégique										
Début 2012	à l'étude	printemps 2012	courant 2012	2.2.2.	CNP : plan stratégique	0	2'300'000	4'600'000	6'900'000	9'200'000
Juillet 2011	été 2011	fin 2011	début 2012	2.2.3.	Planification médico-sociale personnes âgées	0	0	0	0	4'800'000
Début 2012	à l'étude	printemps 2012	courant 2012	2.2.4.	CNP - Perreux	0	0	425'000	850'000	850'000
Juin 2011	non	automne 2011	01.01.2012	2.2.5.	Aménagement système réduction primes LAMal	0	9'100'000	9'100'000	9'100'000	9'100'000
Début 2012	2ème trim. 2012	fin 2012	début 2013	2.2.6.	Introduction des PC familles	0	0	1'840'000	1'840'000	1'840'000
				Sous-total DSAS	5'000'000	21'400'000	30'965'000	33'690'000	40'790'000	
				2.3. DGT						
Adopté le 28.03.2011	Réalisée	Août/sept 2011	01.01.2012	2.3.1.	Redevance sur la consommation d'électricité	0	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000
Fin juin 2012	Oui	Automne 2012	01.01.2013	2.3.2.	Redéfinition des tâches d'entretien des routes entre communes et canton	0	0	800'000	800'000	800'000
Août 2011	Non	Novembre 2011	01.01.2012	2.3.3.	Taxe parking	0	2'500'000	2'500'000	2'500'000	2'500'000
				Sous-total DGT	0	4'000'000	4'800'000	4'800'000	4'800'000	

Tableau n° 22 (suite)

Liste nouvelles mesures pérennes compétence Grand Conseil (en francs)					2011	2012	2013	2014	2015	
2.4. DEC										
24.08.2011	oui	décembre 2011	01.01.2012	2.4.1.	Modification de la Lempl, financement FIP	0	1'983'300	1'983'300	1'983'300	1'983'300
30.06.2012	oui	oui	01.01.2012	2.4.2.	Recentrage stratégie promotion économique	0	2'550'000	1'900'000	1'900'000	2'700'000
24.08.2011	oui	décembre 2011	01.01.2012	2.4.3.	AVS: Participation des communes aux remises de cotisation		660'000	750'000	852'000	972'000
30.06.2012	oui	non	01.01.2013	2.4.4.	Evologia: autofinancement et statut (non quantifiable en l'état)	0	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Sous-total DEC					0	5'193'300	4'633'300	4'735'300	5'655'300	
2.5. DECS										
oct. 11	non	janv. 12	août 12	2.5.1.	Structures écoles spécialisées	0	150'000	250'000	500'000	600'000
27 juin 2011	non	1+2 nov. 11 (evtl. session fin sept.)	01.01.12	2.5.2.	HESA: dénonciation du concordat	0	150'000	150'000	150'000	150'000
nov. 11	non	avril 12	janv. 13	2.5.2.	Cité universitaire : vente bâtiment avec droit de superficie	0	-2'000'000	375'000	375'000	375'000
août 11	non	nov. 11	janv. 12	2.5.3.	Formation initiale : développement du dual	0	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000
Sous-total DECS					0	-700'000	1'775'000	2'025'000	2'125'000	
Total					5'000'000	31'093'300	43'373'300	46'470'300	54'590'300	

n.q. : non quantifiable

8. AGENDA POLITIQUE

Les modifications légales nécessaires à la mise en œuvre des différentes mesures feront l'objet de rapports séparés qui seront présentées au Grand Conseil selon un rythme propre, calqué sur le calendrier politique figurant en regard de chacune des mesures contenues dans les tableaux du chapitre 7 ci-dessus.

S'agissant des objectifs stratégiques devant permettre d'assurer la résorption du déficit structurel ainsi que le financement des projets stratégiquement importants, les réflexions ne sont pas abouties et nécessiteront encore un important travail d'approfondissement. Une concertation étroite sera indispensable pour ne pas bloquer d'emblée tout règlement politique. Pour ce faire, le Conseil d'Etat entend associer étroitement votre Autorité par le biais de la commission de gestion et des finances, les communes ainsi que les principaux partenaires institutionnels dans les discussions sur la meilleure manière de parvenir à des solutions financièrement soutenables des prestations publiques, existantes ou à venir.

Le Grand Conseil aura l'occasion de se prononcer et de valider la concrétisation de ces objectifs stratégiques dans le courant de l'année 2012, conformément aux dispositions des articles 13 et 14 du décret du 23 février 2010 sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat.

9. CONCLUSIONS

Nous vivons dans un monde devenu hautement compétitif qui connaît des mutations considérables depuis plusieurs décennies. Le Conseil d'Etat estime que notre canton, qui est l'un des plus industriels de ce pays, dispose de très nombreux atouts. Néanmoins, si notre canton entend relever les défis d'aujourd'hui et de demain, il se doit de prendre maintenant des mesures énergiques, dont certaines seront douloureuses, pour ne pas être aspiré par une détérioration difficilement réversible de ses finances.

Ce ne sont que par des choix fondamentaux et par la fixation de priorités claires que notre canton sortira de l'ornière financière dans laquelle il risque actuellement de s'enfoncer, et qu'il retrouvera la capacité d'action qui lui fait actuellement défaut, et sans laquelle il perdra la maîtrise de son avenir.

Le présent rapport démontre que les défis à relever mais aussi les opportunités à saisir sont immenses, tant pour le canton que pour les communes et nos partenaires institutionnels. C'est par la concertation que le Conseil d'Etat est décidé à trouver des solutions appropriées et adaptées dans la durée aux besoins de notre collectivité, et partant à l'ensemble de ses citoyens.

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

Neuchâtel, le 26 août 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

2. MESURES PERENNES DE LA COMPETENCE DU GRAND CONSEIL

2.1. DÉPARTEMENT DE LA JUSTICE, DE LA SÉCURITÉ ET DES FINANCES

2.1.1. *Suppression de la péréquation verticale*

Situation actuelle:	Une quote-part de 2% du produit brut de la part du canton à l'impôt fédéral direct est attribuée au fonds d'aide aux communes pour financer la péréquation financière verticale destinée aux communes financièrement les plus faibles.			
Proposition:	Suppression dès 2014 de la péréquation financière verticale et dès 2012 de l'attribution au fonds d'aide aux communes de la part destinée à financer la péréquation financière verticale.			
Modifications législatives:	Modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LFPI, RSN 171.16) et de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, du 26 juin 1995 (RSN 637.20).			
	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Amélioration budgétaire (en francs):	1.200.000	1.200.000	1.220.000	1.220.000

Explications complémentaires concernant les divers points ci-dessus

Brève description de la situation actuelle

Jusqu'en 2000, la quote-part attribuée au fonds d'aide aux communes était de 1% du produit net de l'impôt fédéral direct. A fin 2000, la fortune du fonds était de 14 millions de francs.

Dans le contexte de la nouvelle péréquation financière intercommunale et du premier volet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes, le Conseil d'Etat a

voulu donner au fonds d'aide aux communes les moyens de favoriser les regroupements régionaux, les collaborations intercommunales et les fusions de communes par l'octroi de subventions à fonds perdus. A cet effet, il a proposé à votre Autorité de doter le fonds de moyens supplémentaires en lui attribuant 3% du produit net de la part du canton à l'impôt fédéral direct. La modification y relative de la loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001. A la suite de l'entrée en vigueur de la RPT, ce montant a été porté à 6% à compter de l'exercice 2008.

En décembre 2001, le Grand Conseil a adopté une nouvelle loi sur le fonds d'aide aux communes selon laquelle le fonds peut accorder aux communes en situation financière difficile, à certaines conditions, des aides ponctuelles pour:

- couvrir des dépenses d'investissement (aides d'investissement);
- améliorer le compte de fonctionnement (aides de fonctionnement).
- favoriser les projets de collaborations ou de fusions (aides d'encouragement).

L'attribution au fonds a été suspendue temporairement dès l'année 2003, sauf en 2009, dans le cadre des mesures d'améliorations budgétaires.

En 2006, le Grand Conseil a introduit la péréquation verticale des ressources destinée à soulager les communes financièrement les plus faibles. A cette fin, il a introduit une nouvelle attribution complémentaire à ce fonds de 1% - 2% à compter de 2008, à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle RPT et de ces incidences financières sur le produit de la part du canton à l'impôt fédéral direct de manière à maintenir la dotation du fonds au niveau de celle des années précédentes - du produit de la part du canton à l'impôt fédéral direct.

A fin 2010, la fortune du fonds s'élevait à près de 6,5 millions de francs.

L'article 4 de la loi sur le fonds d'aide aux communes donne au Conseil d'Etat la compétence de fixer la limite des engagements annuels du fonds. Dans le règlement d'application de la loi, du 22 octobre 2003, il est précisé que le total des engagements d'un exercice annuel doit si possible être limité à 10% du capital du fonds. Si ce capital est réduit à moins de 5 millions de francs, cette limite est obligatoire. En l'occurrence, la limite inférieure de fortune du fonds est atteinte.

Explication de la proposition

En 2009, le rapport sur l'évaluation des subventions a préconisé la suppression de cet instrument. Au moment de sa création, cet instrument a servi essentiellement à soutenir les communes du Val-de-Travers, district qui regroupait les communes financièrement les plus faibles. Depuis la création de la nouvelle Commune, seules les Communes de Val-de-Travers - dans une moindre mesure qu'avant la fusion vu que la fusion a permis d'élever le revenu des communes les plus faibles -, des Verrières - qui ont refusé d'entrer dans le processus de fusion et profitent ainsi indûment de la création de la nouvelle Commune en ce sens que cette dernière a élevé le revenu moyen des anciennes communes - et de Montalchez, mais ceci dans une faible proportion, profitent de l'outil.

Une aide aussi massive concentrée sur un aussi faible nombre de communes bénéficiaires n'incite pas ces dernières à moderniser et à adapter leurs structures voire à envisager la fusion de leurs entités avec leurs consœurs voisines, à l'image de la Commune des Verrières qui a refusé d'entrer dans le processus de fusion avec ses voisines.

De surcroît, aider de manière massive quelques communes tandis que parallèlement un nombre croissant de communes présentant un revenu fiscal inférieur à celui des communes aidées sont parvenues à faire face à leurs obligations sans l'aide de l'Etat, en raison d'un coefficient d'impôt ne leur permettant pas de prétendre à cette aide, tend à démontrer que cette aide n'est pas indispensable au fonctionnement des communes et qu'elle peut être supprimée.

Commentaire des modifications législatives

Modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LFPI, RSN 171.16), du 2 février 2000, et de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, du 26 juin 1995 (RSN 637.20).

Explications au sujet des incidences financières

Pour l'Etat, la mesure proposée améliorera le budget annuel de quelque 1,2 million de francs dès 2012.

Incidences sur les communes

Les charges supplémentaires pour les communes correspondent aux économies effectuées par l'Etat. La mesure proposée ne touche que les communes bénéficiaires de la péréquation financière verticale; les autres ne sont pas concernées.

Toutefois, il n'est prévu de cesser les versements accordés aux communes bénéficiaires de la péréquation verticale qu'en 2014, ce délai devant permettre aux communes concernées d'anticiper la fin de la mesure de soutien et de prévoir les réformes de structures adéquates. L'an prochain, il est prévu de maintenir l'intégralité du dispositif d'aide aux communes bénéficiaires, les montants requis étant prélevés sur le fonds destiné aux réformes de structures des communes (FRSC). En 2013, il est prévu de diminuer l'aide accordée aux communes bénéficiaires de moitié, les montants requis étant également prélevés sur le FRSC.

Cette proposition suppose néanmoins d'admettre que la limite des engagements d'un exercice annuel du FRSC, limitée à 10% du capital du fonds, d'ordre réglementaire – en vertu de l'article 2 du règlement d'application de la loi sur le fonds d'aide aux communes applicable au FRSC - ne s'applique pas aux aides versées en 2012 et en 2013, fondées sur la loi sur la péréquation financière verticale. La loi sur la péréquation financière intercommunale stipule que le revenu fiscal minimal correspond à un certain pourcentage du revenu fiscal moyen de l'ensemble des communes déterminé par le Conseil d'Etat en fonction des moyens affectés par la loi. Avec ces cautèles, la mesure proposée entraînera d'abord une diminution de la fortune du fonds en 2012 et en 2013.

Le Grand Conseil sera saisi au cours de l'année 2012 d'un projet de loi prévoyant la suppression de la péréquation financière verticale dès 2014, la réduction de moitié de l'aide accordée en 2013 et parallèlement la modification de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct dès 2012.

2.2. DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES

2.2.1. Aide hospitalière: HNe – Plan stratégique

Situation actuelle:	Tenant compte de la subvention allouée par l'Etat, le budget 2011 d'HNe présente un manque de financement de l'ordre de 5 millions de francs. De plus, HNe devra, durant le printemps 2011, remettre son plan stratégique à horizon de 5 ans.			
Proposition:	Sur cette base, le Conseil d'Etat a demandé à HNe de réaliser des économies d'un montant de 5 millions en 2011 pour entrer dans le cadre budgétaire fixé par le Conseil d'Etat et avalisé par le Grand Conseil. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a estimé que des économies devraient également être réalisées à moyen terme. Il a ainsi demandé à HNe de trouver des mesures d'économies de 5 millions de francs par année pour les exercices 2012 et 2013, soit un total de 15 millions de francs sur trois ans. La réalisation du plan stratégique de l'HNe devra tenir compte de ces demandes d'économies.			
Modifications législatives:	Le plan stratégique d'HNe sera soumis au Grand Conseil à l'automne 2011. Selon les options retenues, une modification de la loi sur l'Etablissement hospitalier multisite cantonal (LEHM) pourrait s'avérer nécessaire.			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	10.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000

Brève description de la situation actuelle

Tenant compte de la subvention allouée par l'Etat, le budget 2011 de l'HNe présente un manque de financement de l'ordre de 5 millions de francs. Sur cette base, le Conseil d'Etat a demandé à HNe de réaliser des économies d'un montant de 5 millions en 2011 pour entrer dans le cadre budgétaire fixé par le Conseil d'Etat et avalisé par le Grand Conseil. L'HNe s'est adjoint les services d'un consultant externe pour l'aider à identifier des pistes d'économies potentielles lui permettant d'atteindre cet objectif.

Explication de la proposition

Par ailleurs, HNe mène actuellement une réflexion d'envergure sur son organisation. Il est en train d'élaborer un plan stratégique à horizon de 5 ans. Ce plan devra également contenir un plan financier qui présentera l'évolution de la situation financière d'HNe ces prochaines années.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a également demandé à HNe de trouver des pistes d'économies pour un montant de 5 millions de francs par année pour les exercices 2012 et 2013. Une économie totale de 15 millions de francs sur trois ans est donc attendue de la part d'HNe.

Cependant, par le seul renchérissement de ses charges salariales, l'HNe fait face à une augmentation de coûts de l'ordre de 7,8 millions de francs chaque année, toutes choses égales par ailleurs. L'augmentation des charges salariales dépend fortement de la CCT santé 21 qui est en vigueur dans le canton de Neuchâtel. Sur cette base, les institutions signataires, dont fait partie l'HNe, sont tenues d'en appliquer les termes, à savoir notamment l'adaptation au renchérissement. Celui-ci est évalué à 3% par année, soit 1% d'indexation, 1% de hautes-paies et 1% d'augmentation des charges sociales y relatives. Par ailleurs, le renchérissement des autres charges d'exploitation (sans investissement) est considéré comme étant un peu plus élevé que l'indexation normale liée à l'indice des prix à la consommation (IPC) pour tenir compte de l'évolution des prix des médicaments et autres dispositifs médicaux, soit à 2% au total.

Explications au sujet des incidences financières

Au final, les économies brutes demandées à HNe ne se répercuteront pas telles quelles dans les comptes de l'Etat mais elles contribueront grandement à limiter la hausse des coûts à charge de l'Etat dans le domaine hospitalier.

Incidences sur les communes

Aucun impact financier.

2.2.2. Aide hospitalière: centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) – Plan stratégique 2013 – 2015

Situation actuelle:	Le CNP a présenté son premier plan stratégique 2010-2012 portant sur son activité hospitalière. Le Grand Conseil a validé ce plan en automne 2010. Un second volet est attendu courant 2011 présentant les options stratégiques que le CNP souhaite mettre en œuvre pour 2013-2015 dans les secteurs des homes, des ateliers et des structures intermédiaires.			
	Par le seul renchérissement de ses charges (notamment salariales en application de la CCT Santé 21), le CNP fait face à une augmentation de coûts de l'ordre de 2,3 millions de francs chaque année.			
Proposition:	La seconde étape de la restructuration du CNP devrait lui permettre d'améliorer son efficacité, notamment par une optimisation de la prise en charge des patients et la mise en place de structures intermédiaires, et de ce fait déboucher sur des économies structurelles. Les économies trouvées lors de la restructuration devraient permettre de juguler l'augmentation "normale" des charges attendues dans ce secteur d'activité.			
Modifications législatives:	Aucune. Le plan stratégique 2013 – 2015 du CNP sera soumis au Grand Conseil au début de l'année 2012.			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	2.300.000	4.600.000	6.900.000	9.200.000

Brève description de la situation actuelle

Par le seul renchérissement de ses charges, le CNP fait face à une augmentation de coûts de l'ordre de 2,3 millions de francs chaque année, toutes choses égales par ailleurs. L'augmentation des charges salariales dépend fortement de la CCT santé 21 qui est en vigueur dans le canton de Neuchâtel. Sur cette base, les institutions signataires, dont fait partie le CNP, sont tenues d'en appliquer les termes, à savoir notamment l'adaptation au renchérissement. Celui-ci est évalué à 3% par année, soit 1% d'indexation, 1% de hautes-paies et 1% d'augmentation des charges sociales y relatives. Par ailleurs, le renchérissement des autres charges d'exploitation (sans investissement) est considéré comme étant un peu plus élevé que l'indexation normale liée à l'indice des prix à la consommation (IPC) pour tenir compte de l'évolution des prix des médicaments et autres dispositifs médicaux, soit à 2% au total.

Créé en 2009, le CNP a présenté son premier plan stratégique 2010-2012 portant sur son activité hospitalière. Le Grand Conseil a validé ce plan à l'automne 2010. Un second volet est attendu courant 2011 présentant les options stratégiques que le CNP souhaite mettre en œuvre pour 2013-2015 dans ses secteurs des homes, des ateliers et des structures intermédiaires. Il sera soumis au Grand Conseil au début de l'année 2012.

Explication de la proposition

Avec le second volet de sa réorganisation, le CNP devrait pouvoir dégager certaines pistes d'économies. En effet, la restructuration du CNP devrait permettre à ce dernier d'obtenir une plus grande efficacité dans son organisation, notamment par une optimisation de la prise en charge de ses patients et la mise en place de structures intermédiaires, et dès lors d'obtenir des économies. Dans le même temps, le CNP devra toutefois faire face à une augmentation de ses charges liée au renchérissement.

Explications au sujet des incidences financières

Dans ce contexte, on peut espérer que les coûts à charge de l'Etat n'augmentent pas ces prochaines années et que les économies escomptées avec la mise en œuvre du plan d'action que prépare le CNP permettent de compenser l'augmentation annuelle des charges de cet établissement pour que l'Etat puisse stabiliser le montant de sa subvention.

Au total, la réorganisation du CNP devrait lui permettre de stabiliser ses coûts et d'absorber cette augmentation "normale" des charges de l'ordre de 2,3 millions de francs par année.

Incidences sur les communes

Aucun impact financier.

2.2.3. Santé publique: planification médico-sociale pour personnes âgées

Situation actuelle:	L'offre de prestations dans la prise en charge des personnes âgées est basée essentiellement sur le dispositif des établissements médico-sociaux (EMS). Elle ne prévoit que trop peu de possibilités alternatives de prise en charge telles que l'extension de l'aide et soins à domicile ou la création d'appartements adaptés et/ou protégés.			
Proposition:	Mise en œuvre d'une planification médico-sociale tenant compte d'offres alternatives aux EMS, prévue jusqu'en 2022.			
Modifications législatives:	Le projet qui s'appuiera sur une nouvelle base légale est en cours de finalisation. Il sera soumis au Grand Conseil avant la fin 2011.			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	0	0	0	4.800.000

Brève description de la situation actuelle

Le développement de l'offre de prise en charge des personnes âgées atteintes dans leur santé, dans le cadre d'une nouvelle politique de maintien à domicile visant à diminuer l'accueil institutionnel, a été inscrit par le Conseil d'Etat dans son programme de législation.

Une première étape dans ce sens a consisté en la création de l'établissement cantonal de droit public NOMAD "Neuchâtel organise le maintien à domicile" en 2006.

Pour rappel, NOMAD a notamment pour buts de favoriser le maintien à domicile sur tout le territoire du canton de Neuchâtel, notamment par la livraison de prestations d'aide et de soins à domicile; garantir à la population l'accès à des prestations de maintien à domicile de proximité, économiques et de qualité; collaborer étroitement avec les services de l'Etat, les communes, les milieux associatifs concernés, les intervenants à domicile privés ou publics, pour appliquer la politique de maintien à domicile définie par le Conseil d'Etat et de proposer d'autres mesures innovantes afin de favoriser le maintien à domicile à des conditions sociales et économiques adéquates.

L'offre actuelle est essentiellement basée sur la capacité d'accueil des EMS et sur l'activité "historique" déployée par NOMAD et les services de soins à domicile, à savoir celle répondant à son but premier. Un fort potentiel de développement des possibilités de maintien à domicile existe, mais cette évolution doit pouvoir s'appuyer sur des structures intermédiaires telles que des appartements protégés, des accueils de jour ou de nuit, des unités d'accueil temporaire, qui n'existent aujourd'hui qu'à toute petite échelle, ainsi que sur une intensification des prestations délivrées par les services d'aide et de soins à domicile.

Explication de la proposition

L'idée du Conseil d'Etat consiste à établir un modèle équilibré de planification, construit avec les partenaires, et favorisant les possibilités de maintien à domicile des personnes âgées.

Explications au sujet des incidences financières

Le processus de réalisation de la nouvelle planification médico-social s'étendra jusqu'en 2022. A cette date, elle devrait permettre d'économiser 16 millions de francs annuellement par rapport à 2008. De premières économies structurelles, estimées à 4,8 millions de francs, en lien avec la mise en œuvre de la planification médico-sociale, sont attendues pour l'année 2015. Il faut toutefois préciser que, parallèlement, les coûts de ce secteur continueront de croître pendant cette période en raison de la seule évolution démographique. Les économies attendues de la nouvelle planification médico-sociale ne viendront donc que freiner cette évolution naturelle.

Incidences sur les communes

Aucun impact financier.

2.2.4. Aide hospitalière: CNP – Perreux

Situation actuelle:	Le site de Perreux est aujourd'hui loué par l'Etat au CNP pour un montant de 3 millions de francs par année. Le CNP n'exploite cependant qu'une partie des bâtiments du site.			
Proposition:	Le CNP réfléchit actuellement à la possibilité de déménager ses prestations de ce site vers un ou plusieurs autres sites (Préfarquier ou site à trouver) dont le loyer serait certainement inférieur au loyer actuel de Perreux.			
Modifications législatives:	Aucune. Cette proposition relevant toutefois du domaine stratégique, elle devra être soumise au Grand Conseil.			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	0	425.000	850.000	850.000

Brève description de la situation actuelle

Le site de Perreux est aujourd'hui loué par l'Etat au CNP pour un montant de 3 millions de francs par année. Sur ce site, le CNP exploite deux homes AVS de 25 et 36 lits, deux foyers AI pour handicapés mentaux et malades psychiatriques chroniques de 31 et 21 lits et un atelier de 100 places. Pour toutes ces activités, le CNP n'exploite qu'une partie des bâtiments de Perreux.

Explication de la proposition

Le CNP réfléchit actuellement à la possibilité de déménager ces prestations vers un ou plusieurs autres sites dont le loyer serait certainement inférieur au loyer actuel de Perreux.

Si le CNP quitte le site de Perreux, il devra retrouver des locaux adaptés pour maintenir son offre de prestations. Sur la base de nos estimations, nous pouvons estimer que le CNP pourrait trouver des locaux adéquats pour accueillir les activités actuellement fournies à Perreux pour un loyer total de l'ordre de 2.150.000 millions de francs. Cela représenterait, pour le CNP, une économie de 850.000 francs par rapport à aujourd'hui. De plus, cela permettrait à l'Etat de valoriser son site de Perreux.

Le transfert des activités actuellement fournies sur le site de Perreux vers un ou plusieurs autres sites ne pourrait certainement pas avoir lieu avant le milieu de l'année 2013.

Cette problématique sera abordée dans le cadre du plan stratégique 2013 – 2015 du CNP. Celui-ci est en cours d'élaboration. Il devrait être soumis au Grand Conseil au début de l'année 2012.

2.2.5. SASO, OCAM: aménagement du système de la réduction des primes LAMal

Situation actuelle:	Les primes des bénéficiaires de l'aide sociale matérielle sont prises en charge à concurrence de la prime effective.			
Proposition:	Il est proposé de limiter le montant du subside versé aux assurés bénéficiant de l'aide sociale au niveau de la catégorie 1. Ainsi, la différence entre le montant de la prime effective et le subside de la catégorie 1 est mise à la charge du budget de l'aide sociale.			
Modifications législatives:	Modification de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal), article 15 al.2			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	9.100.000	9.100.000	9.100.000	9.100.000

Brève description de la situation actuelle

Actuellement, le système neuchâtelois de réduction des primes d'assurance-maladie en faveur des personnes de condition économique modeste comprend 3 groupes d'ayants droit:

- a) Bénéficiaires ordinaires (actuellement catégories 1 à 5 et la catégorie Objectif Social LAMal/OSL)

Les ménages (personnes seules et couples avec/sans enfants) sont classifiés dans l'une des 5 catégories ordinaires, donnant droit au subside correspondant, en fonction de leur revenu déterminant, sur la base des données fiscales de leur dernière taxation. Les

limites de revenu de chaque catégorie tiennent compte de la composition du ménage. Pour ce qui est de la catégorie OSL, le canton doit, au sens de l'article 65 alinéa 1 bis de la LAMal, réduire au moins de 50% les primes des enfants et des jeunes adultes en formation.

b) Bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS-AI

En vertu du droit fédéral, repris par la législation cantonale en matière de réduction des primes, les personnes qui perçoivent une prestation complémentaire AVS/AI ont droit à un subside correspondant à la prime moyenne cantonale (PMC) de leur groupe d'âge (enfants, jeunes adultes ou adultes).

c) Bénéficiaires de l'aide sociale matérielle

Pour les bénéficiaires de l'aide sociale, la prise en charge des primes correspond en principe à la prime effective de l'assureur, afin de respecter les devoirs constitutionnels de garantie d'accès aux soins (art. 13 Cst. NE, 12 Cst. féd.). Ces assurés sont toutefois priés chaque année par les services sociaux de choisir un assureur dont la prime n'excède pas le montant de la prime moyenne cantonale.

Pour se faire une idée de l'emprise budgétaire sur l'enveloppe dévolue annuellement à l'OCAM en vue d'alléger les primes LAMal, précisons qu'un quart des dépenses sont allouées, chaque année, à cette catégorie.

Explication de la proposition

Dès 2012, il est proposé d'attribuer aux assurés de la catégorie "aide sociale" le même subside que ceux de la catégorie 1 "ordinaire". Il n'apparaît en effet pas justifié de maintenir une distinction entre ces deux statuts. La LAMal délègue aux cantons la charge de réduire les primes pour les assurés de condition modeste, ainsi que pour les enfants et jeunes en formation des bas et moyens revenus. Que l'assuré bénéficie de l'aide sociale ou d'un revenu donnant droit à un subside de la catégorie 1, il correspond dans les deux cas à la définition fédérale d'assuré de condition modeste. En alignant, dans le régime cantonal de réduction des primes, les uns et les autres dans un droit au subside de la catégorie 1, on établit une égalité dans l'accès au régime cantonal de réduction des primes.

Il convient toutefois de préciser que cela ne signifie pas que la prise en charge des primes des assurés bénéficiaires de l'aide sociale matérielle serait, dans la pratique, limitée au subside de la catégorie 1. Une telle opération n'aurait pas de sens, puisque les intéressés ne seraient pas en mesure d'assumer la part restant à leur charge. Cette part relève de l'aide sociale dont l'assuré a précisément besoin. A ce titre, il apparaît logique que son financement soit ventilé comme le sont les autres postes constituant l'aide matérielle, comme le loyer, l'entretien, etc., puisqu'il s'agit d'une prestation non servie aux autres bénéficiaires "ordinaires" du régime de réduction des primes.

De plus, en termes de politique sociale générale, il y aurait une logique évidente d'affecter à la charge de l'aide sociale une partie des primes des personnes assistées et ainsi à alléger l'emprise de ce domaine sur l'aide financière à disposition de l'ensemble de la population pour la réduction des primes LAMal.

Les économies réalisées pour l'Etat dans le secteur de l'assurance-maladie pourraient être réallouées, toutes ou en partie, dans une première mesure visant à atténuer les effets de seuil.

Commentaire des modifications législatives

Il convient de modifier la LILAMal, du 4 octobre 1995, comme suit:

Article 15, alinéa 2, 2^e phrase

²(1^{ère} phrase inchangée) Le Conseil d'Etat peut limiter l'aide à la catégorie ordinaire la plus élevée et reporter le solde conformément à l'article 65 de la Loi sur l'action sociale, du 25 juin 1996.

La loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Explication au sujet des incidences financières

La différence entre le montant de la prime totale des bénéficiaires de l'aide sociale et le subside de la catégorie 1 de ces mêmes assurés est estimée, pour l'année 2012, à 15,1 millions de francs³ qui seront mis à charge du service de l'action sociale, puis répartis entre le canton (40%) et les communes (60%) conformément à l'article 65 de la loi sur l'action sociale. L'économie nette pour le canton se montera ainsi à 9'100'000 francs, qui devront être supportés par les communes.

Incidences sur les communes

Charges supplémentaires de 9,1 millions de francs par an (base 2012), selon explications apportées ci-dessus.

2.2.6. SASO: introduction de prestations complémentaires pour les familles

Situation actuelle:	Plusieurs centaines de familles réalisant un revenu du travail régulier doivent solliciter l'aide sociale afin d'atteindre le minimum vital.			
Proposition:	Introduire des prestations complémentaires permettrait aux familles de "travailleurs pauvres" d'atteindre le minimum vital et de sortir de l'aide sociale. Économies réalisées sur les charges d'aide matérielle.			
Modifications législatives:	Une nouvelle loi sur les PC famille est à créer.			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	0	1.840.000	1.840.000	1.840.000

Brève description de la situation actuelle

Sur la base de la statistique OFS 2009 de l'aide sociale, on peut estimer qu'environ 300 familles (monoparentales ou non) dans le canton de Neuchâtel réalisent des revenus réguliers du travail ne leur permettant pas de subvenir à leurs besoins élémentaires et les obligeant à solliciter l'intervention de l'aide sociale pour atteindre le minimum vital. Ces

³ Ce montant dépend pour, chaque classe d'âge, de l'effectif des bénéficiaires de l'aide sociale, de la PMC et du subside de la catégorie 1

quelque 300 dossiers d'aide sociale comprennent notamment des familles monoparentales (environ un tiers) et représentaient environ 10% de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Neuchâtel en 2009, soit 1.023 personnes.

A cette statistique de l'aide sociale, il faudrait également pouvoir ajouter les familles qui rencontrent des difficultés financières importantes, et, pour des raisons diverses, ne sollicitent pas les services sociaux ou ne remplissent pas les conditions permettant l'intervention de l'aide sociale. Ainsi, un tableau plus réaliste de la précarité des familles pourrait être dépeint pour le canton de Neuchâtel.

A propos des working poor, une étude réalisée en septembre 2007 par l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel (sous la direction du professeur Claude Jeanrenaud) estimait que le taux de travailleurs pauvres pour le canton de Neuchâtel s'élevait à 4,7% des personnes ayant une activité à plein temps (selon l'OFS, un ménage ou une personne seule, pour être reconnu working poor, doit réaliser au moins 36 heures de travail par semaine). Au niveau suisse, l'OFS considérait un taux de 3,8% en 2008.

Il importe de préciser que l'aide sociale est mal adaptée pour intervenir dans le cas des travailleurs pauvres car il s'agit, par principe, d'une aide temporaire et non durable et parce que cette prestation peut paraître stigmatisante. Enfin, on peut faire le constat que lorsque l'aide sociale intervient en complément d'une activité lucrative et que la famille est monoparentale, l'activité est très partielle et les perspectives de sortie de l'aide sociale sont faibles.

Explication de la proposition

Pour le secteur de l'aide sociale, la mesure proposée permettrait d'éviter le recours à ses prestations, l'objectif étant de faire sortir des familles de l'aide sociale et de maintenir d'autres familles à revenus modestes hors de l'aide sociale. Dans ce dernier cas, les gains ne peuvent guère être estimés à ce stade.

Dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté, le Conseil fédéral recommande aux cantons d'introduire, en dehors de l'aide sociale, des prestations complémentaires en faveur des familles dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté alors qu'elles sont intégrées professionnellement ou pendant qu'elles suivent une formation. Ces prestations doivent être coordonnées de façon adéquate avec le système fiscal afin d'éviter de nouveaux effets de seuil. C'est dans cet esprit que devrait s'inscrire le projet neuchâtelois.

Un concept de PC famille doit encore être développé pour le canton de Neuchâtel, s'inspirant notamment des récentes recommandations émises par la Conférence suisse des directeurs des affaires sociales (CDAS) et des expériences menées dans d'autres cantons. Le modèle tessinois, très complet, a permis de réduire considérablement le recours à l'aide sociale quand il a été introduit.

Aucune analyse au niveau du canton de Neuchâtel n'a encore été faite pour chiffrer les investissements nécessaires en vue de la mise en place de PC famille. Aucun élément n'existe ni sur la nouvelle dépense générée par les nouvelles prestations complémentaires, ni sur le futur mode de prise en charge par le canton et les communes, par exemple. Un mandat doit être confié pour développer un projet complet de PC famille et répondre à de nombreuses questions pendantes. Pour ces raisons, on ne peut guère imaginer une entrée en vigueur avant 2013.

Commentaire des modifications législatives

Une loi spécifique doit encore être préparée.

Explications au sujet des incidences financières

Selon les estimations réalisées par l'office cantonal de l'aide sociale (ODAS), les coûts annuels des charges d'aide matérielle pour les 300 dossiers susmentionnés (qui pourraient bénéficier de PC famille) représentent environ 4,6 millions de francs, soit un gain net pour le canton de 1.840.000 francs (les dépenses d'aide sociale étant réparties à raison de 40% à charge de l'Etat et 60% pour l'ensemble des communes, selon l'article 65 LASoc).

On estime ici les économies réalisées si les 300 familles sortaient de l'aide sociale. On ne peut raisonnablement pas aller au-delà de cette évaluation d'économie, pourtant il faudrait pouvoir estimer le nombre de familles qui se maintiendraient, grâce aux PC famille, juste au-dessus de l'aide sociale sans y avoir recours.

Par ailleurs, à ce jour, aucun modèle de financement des PC famille n'a été arrêté. Il n'est donc pas possible de chiffrer les dépenses supplémentaires du canton qui viendraient atténuer l'effet financier positif attendu sur les dépenses d'aide matérielle.

Enfin, compte tenu du contexte évolutif, il est difficile d'évaluer l'économie réalisée par les services sociaux en termes de dossiers non suivis. Cette question n'est pourtant pas négligeable dans la mesure où l'introduction de PC famille diminuerait la charge de travail du personnel et par la même les frais de personnel des services sociaux auquel le Canton participe en vertu de l'article 61 LASoc.

Incidences sur les communes

Les communes prenant à leur charge le 60% des coûts de l'aide matérielle et des charges de personnel des services sociaux, l'économie pour les finances communales serait double. Selon les estimations qui peuvent être formulées, le gain net pour les communes au niveau des charges d'aide matérielle pourrait avoisiner les 2,8 millions de francs. L'économie au niveau des charges de personnel n'est pour l'heure pas chiffrable.

2.3. DEPARTEMENT DE LA GESTION DU TERRITOIRE

2.3.1. Service de l'énergie et de l'environnement (SENE) : introduction d'une redevance sur la consommation d'électricité dans le cadre de la loi sur l'approvisionnement en énergie électrique (LAEE)

Situation actuelle:	En vue de l'ouverture du marché de l'électricité, le canton de Neuchâtel a adopté une loi sur l'approvisionnement en énergie électrique (LAEE), le 1er septembre 2004 (RSN 731.270), et son arrêté d'application (ALAE), le 27 octobre 2004 (RSN 731.270.1).			
Proposition:	Projet d'alimenter le fonds cantonal de l'énergie par une recette de 0.53 centime par kWh avec entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2012.			
	Selon projet de nouvelle loi (LAEI) adopté par le Conseil d'Etat le 28 mars 2011, le produit de la redevance inscrit au budget 2012 et dans la PFR 2013 – 2015 s'élève à 4.800.000 francs par année. Sans cette redevance, le fonds de l'énergie devrait être alimenté par une attribution budgétaire annuelle de l'ordre de 1,5 millions de francs, au même titre que la contribution annuelle de la Confédération. Cette attribution péjorerait le budget de fonctionnement du SENE. C'est donc le montant de 1,5 millions de francs qu'il faut considérer comme économie annuelle.			
Modifications législatives:	LAEI, chapitre 5, section 2 Redevances, article 22 et suivants (voir rapport 11.016).			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000

Brève description de la situation actuelle

En vue de l'ouverture du marché de l'électricité, le canton de Neuchâtel avait déjà adopté la LAEE, le 1er septembre 2004 (RSN 731.270), et son arrêté d'application (ALAE), le 27 octobre 2004 (RSN 731.270.1).

Sur le plan fédéral, la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), du 23 mars 2007 (RS 734.7), et son ordonnance (OApEI), du 14 mars 2008 (RS 734.71), sont entrées en vigueur définitivement le 1er janvier 2009. Les principales tâches d'exécution imposées par la législation fédérale sont déjà remplies par le droit cantonal précité.

Cependant, des éléments nouveaux imposent d'édicter une nouvelle loi cantonale sur l'approvisionnement en électricité. La première raison est la nécessité de combler l'importante lacune en matière de redevances qui peuvent être perçues par l'Etat et par les communes.

La seconde raison de cette nouvelle loi est la nécessité d'assurer une pérennité du fonds cantonal de l'énergie en définissant une alimentation de ce fonds.

Explication de la proposition

Il s'agit d'alimenter le fonds cantonal de l'énergie, dans le but d'affecter ces recettes à des objectifs de la politique énergétique du Canton, à savoir le soutien des énergies renouvelables productrices d'électricité, de l'efficacité énergétique et du développement durable, et la participation de l'Etat à des entreprises œuvrant pour la production et la distribution d'énergies renouvelables source d'électricité. Ces recettes profiteront autant à la population, qu'aux communes et aux sociétés distributrices et productrices d'énergie. Pour la seule année 2010, les montants engagés par l'intermédiaire du fonds dépassent les 6 millions de francs, alors que toute la politique énergétique cantonale n'est pas encore déployée. Il est donc impératif d'assurer une alimentation régulière de ce fonds.

Commentaires sur les modifications législatives

Les articles 22 à 24 LAEI instituent une redevance cantonale, qui alimentera le fonds cantonal de l'énergie. Nous rappelons qu'au plan fédéral, la taxe en faveur de la rétribution au prix coûtant (RPC) de l'électricité produite à partir d'une nouvelle énergie renouvelable est de 0,45 centime par kWh d'électricité consommé.

Une alimentation du fonds cantonal de l'énergie par une redevance sur l'électricité d'environ 4,8 millions de francs par an, dont le produit sera affecté selon les dispositions générales de l'article 52 de la loi portant révision de la loi sur l'énergie (LCEn) et de l'article 22 LAEI, constitue un élément essentiel de la politique énergétique cantonale. Le règlement d'exécution du fonds permettra de définir en détail son utilisation.

Explications au sujet des incidences financières

Pour l'Etat, la nouvelle recette provenant de la redevance alimentera le fonds cantonal de l'énergie et permettra ainsi de financer la politique énergétique cantonale, d'une part et de soutenir les énergies renouvelables productrices d'électricité, d'autre part.

Le projet de nouvelle loi fixe le montant de la redevance annuelle au fonds cantonal de l'énergie à 0,53 centime par kWh d'électricité distribué sur le territoire cantonal mais, afin de ne pas pénaliser notre industrie, plafonne ce montant à 75.000 francs par an et par consommateur final (alinéa 1). Ce dernier doit cependant être un gros consommateur au sens de l'article 49, alinéas 2 et 3, de la loi cantonale sur l'énergie. Il doit donc s'être engagé à atteindre un objectif d'évolution de sa consommation. Avec une consommation électrique annuelle dans le Canton d'environ 1000 millions de kWh, et compte tenu de ce plafond, la redevance sera donc d'environ 4,8 millions de francs par année. Abstraction faites des modestes variations conjoncturelles, la consommation d'électricité dans le Canton est stable depuis une dizaine d'années. Nous tablons donc également sur une recette stable pour cette redevance au fonds cantonal de l'énergie.

Si la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité devait être refusée, le fonds cantonal de l'énergie devrait être alimenté par une attribution budgétaire annuelle de l'ordre de 1.500.000 millions de francs, qui péjorerait le budget de fonctionnement du SENE.

Incidences sur les communes

Aucun impact financier.

2.3.2. Service des ponts et chaussées (SPCH), loi sur les routes et voies publiques (LRVP): redéfinition des tâches d'entretien des routes entre communes et canton

Situation actuelle:	Modification en cours de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP) de 1849.			
Proposition:	Les travaux d'entretien courant (estival et hivernal) et de réfection des routes cantonales à l'intérieur des localités sont transférés aux communes, le Canton effectuant ces tâches à l'extérieur des localités.			
Modifications législatives:	LRVP de 1849.			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	0	800.000	800.000	800.000

Brève description de la situation actuelle

Actuellement, le Canton assume l'entier des tâches concernées, tant financièrement que pratiquement, à l'exception de la création de trottoirs ou d'autres aménagements (y compris le marquage et la signalisation) destinés à assurer la sécurité des usagers en localité.

Le domaine public cantonal routier en localité est essentiellement utile au développement de la localité. Il joue le rôle de réseau collecteur dans lequel se déverse l'ensemble du réseau des routes communales. De plus, c'est dans les routes cantonales que les communes logent les éléments principaux de leurs réseaux souterrains (alimentations en eau, gaz, électricité, fibre optique, évacuations des eaux claires/usées, chauffages à distance, etc.). Cette utilisation du domaine public cantonal est le facteur principal de la dégradation accélérée des chaussées en localité, puisque chaque fouille rebouchée, même avec tout le soin que l'on peut apporter à ce genre de travaux, génère des points faibles où, à coup sûr, des dégâts vont apparaître à court ou moyen terme.

Commentaire des modifications législatives

La modification à apporter consisterait en un ajout par lequel les missions d'entretien et de renouvellement des chaussées du domaine public cantonal seraient mises à charge des communes, la propriété du fonds et le pouvoir décisionnel restant à l'Etat. Cette pratique est celle qui prévaut aujourd'hui dans le canton de Vaud.

Plusieurs routes cantonales en localité étaient, jusqu'à fin 2010, au régime de l'abonnement, qui consistait à rémunérer la commune concernée à un tarif forfaitaire annuel par m² de chaussée pour l'entretien courant et le renouvellement de la couche d'usure en localité. Cette manière de faire est abandonnée depuis 2011, mais va être remplacée par un système de rémunération des prestations, qui pourrait être abandonné si ces prestations sont transférées aux communes.

Incidences sur les communes

Les améliorations apportées pour l'Etat se répercutent en charges supplémentaires sur les communes (800.000 francs) pour autant qu'elles assument le même degré d'entretien que l'Etat auparavant.

2.3.3. *Service des ponts et chaussées (SPCH), loi sur les routes et voies publiques (LRVP): taxe parking*

Situation actuelle:	Modification en cours de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP) de 1849.			
Proposition:	Prélèvement d'une taxe parking dans les centres commerciaux. Les recettes seront affectées au financement des transports publics.			
Modifications législatives:	LRVP de 1849.			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000

Brève description de la situation actuelle

Aujourd'hui, à l'exception de quelques parkings payants dans divers centres commerciaux, beaucoup de surfaces commerciales offrent un parcage gratuit à leurs clients. Ces facilités ont un quadruple effet négatif:

- elles n'encouragent pas les clients à emprunter les transports publics;
- elles contribuent à générer des problèmes de gestion du trafic;
- elles induisent une dégradation plus importante des infrastructures routières;
- elles créent une distorsion de concurrence d'avec les commerces des centres-villes, qui ne bénéficient pas de parcage facilité et gratuit.

Commentaire des modifications législatives

La révision de la LRVP, initiée récemment, et/ou de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), qui va subir des modifications prochainement, donnent l'occasion de fournir des bases légales à une telle pratique. La manière dont cette taxe sera formulée reste encore à examiner.

La taxe imaginée pourrait être partagée à raison de moitié pour le commerce concerné, ce qui couvrirait les frais d'exploitation engendrés par la mise en place de la gestion du système de contrôle nécessaire, et l'autre moitié pour le Canton.

Le taux de rotation moyen pouvant être pris en compte pour chaque place de parc offerte peut être de 4 véhicules pour 5 jours ouvrables par semaine, à 1 franc par véhicule. L'ensemble des places de parc dans les centres commerciaux du Canton qui seraient soumis à ce régime est estimé à 5.000, ce qui donne un revenu à partager entre l'Etat et les commerces de:

$$2 \times 5 \times 5.000 \times 50 = 5.000.000 \text{ millions de francs/an}$$

Ce revenu supplémentaire serait affecté, en ce qui concerne l'Etat, au financement des transports publics desservant lesdits centres commerciaux, selon le principe voulant que l'effet dissuasif du parcage payant induise un report sur les transports publics, qui devront parallèlement offrir des prestations répondant aux besoins de leur clientèle, qui est aussi celle des centres commerciaux.

Incidences sur les communes

Aucun impact financier.

2.4. DEPARTEMENT DE L'ECONOMIE

2.4.1. Fonds d'intégration professionnelle (FIP): modification du financement du fonds d'intégration professionnelle

Situation actuelle:	La LEmpl, du 25 mai 2004, stipule, à son article 63, que tant la participation financière du canton à la LACI que les mesures cantonales d'intégration professionnelle sont réparties entre l'Etat et les communes. Cette répartition est actuellement de 50% à charge de l'Etat et de 50% à charge des communes.			
Proposition:	La mesure soumise au Grand Conseil concerne l'augmentation, dès 2012, de la part des communes au financement des charges du FIP. Elle revient à appliquer aux charges du FIP la même clé de répartition que celle appliquée aux charges relevant de l'application de la loi sur l'action sociale, à savoir 40% à charge de l'Etat et 60% à charge des communes.			
Modifications législatives:	Modification de l'article 63 de la LEmpl, du 25 mai 2004 comme suite: "La participation financière du canton prévue par la LACI à l'exécution, aux mesures et, cas échéant, aux indemnités de l'assurance-chômage, ainsi que les dépenses entraînées par les mesures cantonales d'intégration professionnelle sont supportées à raison de 40% par l'Etat et de 60% par l'ensemble des communes (suite inchangée)".			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	1.983.300	1.983.300	1.983.300	1.983.300

Situation actuelle

La LEmpl, du 25 mai 2004, stipule, à son article 63, que tant la participation financière du canton à la LACI que les mesures cantonales d'intégration professionnelle sont réparties entre l'Etat et les communes. Cette répartition est actuellement de 50% à charge de l'Etat et de 50% à charge des communes.

La répartition actuelle des charges du fonds d'intégration professionnelle entre l'Etat et les communes remonte à 2006. Elle est à mettre en lien avec les décisions prises par le Grand Conseil en matière d'harmonisation et de coordination des prestations sociales en février 2005, puis repris en janvier 2006 s'agissant de la révision de la LEmpl. Jusqu'à fin 2005, la répartition de ces charges était de 40% pour les communes et de 60% pour l'Etat.

Proposition

La mesure soumise au Grand Conseil concerne l'augmentation, dès 2012, de la part des communes au financement des charges du FIP. Elle revient à appliquer aux charges dudit fonds la même clé de répartition que celle appliquée aux charges relevant de l'application de la LASoc, à savoir 40% à charge de l'Etat et 60% à charge des communes.

En effet, les prestations déployées par le FIP sont de nature à éviter la prise en charge financière et sans contrepartie des personnes qui sont en fin de droit de l'assurance chômage ou tout simplement, en décalage durable par rapport au marché du travail. Ainsi, le filet social est intelligemment réparti à raison d'une incitation à l'activité professionnelle et enfin, une prise en charge financière pour celles et ceux qui en ont besoin.

Pour exemple, à travers la loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans émergeant à l'aide sociale, l'Etat de Neuchâtel s'est engagé pour que la jeunesse de notre Canton soit encouragée à dépasser ses limites et définisse son avenir à travers un projet professionnel. Les coûts (investissement pour la jeunesse) pris en charge par l'Etat sont de 4,4 millions de francs. Les conséquences d'un tel engagement de l'Etat sont positives pour les communes à mesure que les personnes émergeant à l'aide sociale et qui retrouvent un emploi grâce au dispositif mis en place ne sont plus à charge des budgets communaux. Plus de 300 personnes font l'objet d'un suivi attentif dans le cadre de ce projet et les effets financiers positifs se font sentir et se poursuivront.

Modifications législatives

La version actuelle de l'article 63, premier alinéa, de la LEmpl a la teneur suivante:

"La participation financière du canton prévue par la LACI à l'exécution, aux mesures et, cas échéant, aux indemnités de l'assurance-chômage, ainsi que les dépenses entraînées par les mesures cantonales d'intégration professionnelle sont supportées à raison de 50% par l'Etat et de 50% par l'ensemble des communes".

Le projet de loi qui est soumis au Grand Conseil vise à modifier la loi susmentionnée de la manière suivante:

"La participation financière du canton prévue par la LACI à l'exécution, aux mesures et, cas échéant, aux indemnités de l'assurance-chômage, ainsi que les dépenses entraînées par les mesures cantonales d'intégration professionnelle sont supportées à raison de 40% par l'Etat et de 60% par l'ensemble des communes (suite inchangée)".

Incidences financières

La mesure proposée permet d'améliorer la situation financière de l'Etat de 1.983.300 francs dès 2012. En revanche, elle induit pour les communes une augmentation de charges du même montant dès 2012.

Incidences sur les communes

Détérioration budgétaire (en francs):

2012	2013	2014	2015
1.983.300	1.983.300	1.983.300	1.983.300

2.4.2. Recentrage de la stratégie en matière de développement et de promotion économique

Situation actuelle:	La stratégie en matière de développement et de promotion économique repose sur trois bases légales (loi sur la promotion de l'économie cantonale, du 10 octobre 1978, la loi d'exécution de la loi fédérale sur la politique régionale (LELPR), du 23 juin 2009 et la loi sur le tourisme, du 25 juin 1986), quatre centres financiers (service de l'économie, fonds de promotion de l'économie, fonds de politique régionale et fonds d'aide aux régions de montagne) et un crédit d'investissement (prêt pour la réalisation de projets de politique régionale). Les charges nettes liées à la mise en œuvre de cette stratégie (charges de fonctionnement) se montent, en 2011, à 18,8 mios de francs.
Proposition:	En lien avec le redressement des finances, le Conseil d'Etat a décidé de réduire, à l'horizon de 2015, le budget consacré au développement et à la promotion économique. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat soumettra au Grand Conseil dans le courant de l'exercice 2012, un rapport portant sur l'intégration des bases légales existantes au sein d'une base légale unique dans la perspective double d'intégrer le besoin en financement du développement économique et la gouvernance des partenariats.
Modifications législatives:	Comme mentionné ci-dessus, le Conseil d'Etat soumettra, dans le courant de l'exercice 2012, un rapport portant sur l'intégration des bases légales existantes au sein d'une base légale unique.
	<i>2012</i> <i>2013</i> <i>2014</i> <i>2015</i>
Amélioration budgétaire (en francs):	2.550.000 1.900.000 1.900.000 2.700.000

Brève description de la situation actuelle

La stratégie en matière de développement et de promotion économique repose sur trois bases légales (loi sur la promotion de l'économie cantonale, du 10 octobre 1978, la loi d'exécution de la loi fédérale sur la politique régionale (LELPR), du 23 juin 2009 et la loi sur le tourisme, du 25 juin 1986), quatre centres financiers (service de l'économie, fonds de promotion de l'économie, fonds de politique régionale et fonds d'aide aux régions de montagne) et un crédit d'investissement (prêt pour la réalisation de projets de politique régionale). Les charges nettes liées à la mise en œuvre de cette stratégie (charges de fonctionnement) se montent, en 2011, à 18,8 mios de francs (voir tableau ci-dessous).

	2011
Service de l'économie (NECO)	13'715'500
- bonifications aux fonds	-9'860'000
- subventions redistribuées	-870'000
Fonds de promotion de l'économie (FPEN)	13'528'300
- virement à la fortune du fonds	0
Fonds d'aide aux régions de montagne (FARM)	405'700
- bonification au FPR	-200'000
Fonds de politique régionale (FPR)	5'590'600
- subventions redistribuées	-3'493'600
Total des charges du service et des fonds	18'816'500

Explication de la proposition

Pour atteindre l'objectif d'économie de 2,7 millions de francs, deux propositions de mesures seront soumises à votre Autorité: a) l'intégration des bases légales existantes formalisant le besoin de financement des actions pour le développement économique et b) la réflexion sur la gouvernance des partenariats.

Intégration des bases légales existantes

Pour gagner en efficacité en matière de développement économique, il sera proposé à votre Autorité dans le courant de l'exercice 2012, un projet de loi unique intégrant les moyens offerts aux projets créateurs de valeur ajoutée pour le canton de Neuchâtel en fusionnant la loi sur la promotion de l'économie cantonale, du 10 octobre 1978, la loi d'exécution de la loi fédérale sur la politique régionale (LELPR), du 23 juin 2009 et la loi sur le tourisme, du 25 juin 1986.

Le rapport accompagnant la proposition d'adaptation des bases légales existantes devra permettre notamment de valider la politique économique et de définir les axes prioritaires en matière de développement économique, et de répondre aux défis futurs posés par un contexte en permanente évolution. Cela permettra également de consulter les milieux politiques ou économiques concernés. Cette première mesure permettra également de fixer une enveloppe budgétaire intégrant la logique des économies à réaliser tout en offrant le meilleur véhicule de financement adapté à la particularité de la mission de promotion économique.

Gouvernance des partenariats

Les divers mandats et contrats de prestations conclus avec divers partenaires ou organismes de développement économique devront être revus à la lumière de la volonté du Conseil d'Etat en la matière et des besoins effectifs des entreprises concernées directement par les prestations offertes par ces derniers. Des choix devront être réalisés conduisant à des économies potentielles qui compléteront celles à réaliser sous la première proposition.

Commentaire des modifications législatives

Le Conseil d'Etat soumettra courant 2012 un rapport sur l'intégration des bases légales existantes au sein d'une base légale unique.

Explications au sujet des incidences financières

Comme rappelé par le Conseil d'Etat dans son rapport 96.015 à l'appui d'un projet de loi portant suppression de divers fonds appartenant à l'Etat, le fonds de promotion de l'économie est "(destiné au financement préalable de dépenses importantes par la constitution de réserves en période de bonne conjoncture (financement anticyclique)".

Le Conseil d'Etat ne souhaite plus, dans le cadre de l'élaboration du budget, alimenter la fortune de ce fonds.

Il ne souhaite par contre pas non plus, avant que votre Autorité soit saisie de ses propositions de recentrage de la stratégie en matière de développement et de promotion économique, compromettre sa capacité, d'une part, à répondre à ses engagements en la matière, et d'autre part, sa capacité à soutenir des domaines d'activités stratégiques pour le canton, domaines créateurs de richesse et d'emplois.

Par conséquent, le Conseil d'Etat se gardera la possibilité, lors du bouclage des comptes et en fonction de l'évolution de la situation économique et/ou des besoins, de soumettre à l'approbation de votre Autorité des dépassements de crédits destinés à alimenter la fortune du fonds de promotion de l'économie, conformément à l'objectif de financement anticyclique qui prévaut en la matière.

Incidences sur les communes

Aucun impact financier.

2.4.3. AVS: participation des communes au financement des remises de cotisation

Situation actuelle:	Le canton finance intégralement les charges liées aux remises de cotisation AVS.			
Proposition:	Les dispositions existantes en la matière, prévues par le droit fédéral, permettent aux cantons de faire participer les communes au financement des remises de cotisations. Cette nouvelle répartition des charges serait à raison de 40% pour l'Etat et 60% pour les communes de domicile.			
Modifications législatives:	Modifier l'article 22 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAVS/LAI), du 6 octobre 1993.			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	660.000	750.000	852.000	972.000

Brève description de la situation actuelle

Le Canton assume actuellement la charge liée aux remises de cotisations AVS. Il verse la cotisation minimum, soit 475 francs par an, pour les assurés qui ne disposent pas de moyens suffisants, ou en d'autres termes, pour les personnes qui seraient mises dans une situation intolérable par le paiement de leur cotisation AVS. L'article 11 alinéa 2 LAVS permet aux cantons de faire participer les communes de domicile au paiement de ces cotisations.

Explication de la proposition

Nous proposons d'engager les communes dans le financement des remises de cotisations. La répartition des charges entre Etat et communes devrait se conformer au principe appliqué dans le domaine de l'action sociale, soit respectivement 40% et 60%. Ce report de charge est légitime puisque les directions des services sociaux communaux disposent de compétences pour examiner et préavisier les demandes de remises à l'attention de la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC). L'engagement financier des communes améliorera leur degré de responsabilité.

Commentaire des modifications législatives

Le projet consiste à modifier l'article 22 de la LAVS et de la LAI, du 6 octobre 1993 en intégrant un nouvel alinéa, selon les termes suivants:

Article 22, alinéa. 1, alinéa 2 (nouveau)

¹Sous réserve de l'alinéa 2, les dépenses incombant aux cantons en application:

a) de la LAVS,

b) de la LAI,

sont supportées par l'Etat.

²Les cotisations versées pour les assurés bénéficiant d'une remise de cotisations au sens de l'article 11, alinéa 2, LAVS sont à charge de l'Etat à raison de 40% et des communes de domicile des assurés bénéficiant des remises à raison de 60%.

Explications au sujet des incidences financières

La mesure proposée permet d'améliorer la situation financière de l'Etat de 660.000 francs en 2012, 750.000 francs en 2013, 852.000 francs en 2014 et 972.000 francs dès 2015. Les communes de domicile subissent par contre une charge supplémentaire équivalente.

Incidences sur les communes

Détérioration budgétaire (en francs):

2012	2013	2014	2015
660.000	750.000	852.000	972.000

2.4.4. Evologia: autofinancement et statut

Situation actuelle:	Evologia est un service de l'Etat qui suite à la fermeture de l'ancienne école cantonale d'agriculture (ECA) est chargé: -d'entretenir et d'administrer les bâtiments et les terres de l'ECA, -d'organiser la vie de ceux qui y travaillent, y vivent ou s'y rendent et -de promouvoir de nouvelles réalisations (revitalisation). Ses missions sont définies dans un décret du Grand Conseil du 2 octobre 1995.
Proposition:	Conformément à la feuille de route du programme de législature évaluer la question à la fois du financement et du statut d'Evologia.
Modifications législatives:	Éventuelle modification en abrogation du décret du 2 octobre 1995.
	2012 2013 2014 2015
Amélioration budgétaire (en francs):	Non quantifiable en l'état.

Incidences sur les communes

Aucun impact financier.

2.5. DEPARTEMENT DE L'EDUCATION, DE LA CULTURE ET DES SPORTS

2.5.1. Office de l'enseignement spécialisé (OESN): structures des écoles spécialisées

Situation actuelle:	Les trois écoles spécialisées (Centre régional d'apprentissages spécialisés (CERAS)-Malvilliers-Les Perce-Neige) disposent chacune de leur propre structure administrative.			
Proposition:	Générer des synergies administratives visant une économie financière pérenne.			
Modifications législatives:	Une loi ou un décret seront nécessaires en plus des contrats de prestations.			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	150.000	250.000	500.000	600.000

Brève description de la situation actuelle

Les trois écoles spécialisées (CERAS-Malvilliers-Les Perce-Neige) disposent chacune de leur propre structure administrative.

Explication de la proposition

Dans un premier temps, il s'agirait de générer des synergies administratives visant une économie financière pérenne. Dans un deuxième temps, il s'agirait de créer une structure unique de prestations (avec des contrats de prestations). Cette mesure figure d'ailleurs sur le plan de législature où il est mentionné d'étudier l'opportunité de regrouper les trois écoles spécialisées du canton en une seule entité de prestations. Une partie importante de ces économies pourrait être réinvestie dans l'aide aux élèves en difficultés.

Explications au sujet des incidences financières

Une économie annuelle de 150.000 francs est prévisible dès 2012 et les perspectives d'économies annuelles pourraient s'élever à environ 900.000 francs dès 2016.

Incidences sur les communes

Aucun impact financier.

2.5.2. HESA: dénonciation du concordat

Situation actuelle:	La Haute école suisse d'agronomie (HESA) de Zollikofen est régie depuis 1964 par un concordat réunissant tous les cantons suisses ainsi que la Principauté du Liechtenstein.			
Proposition:	Le canton de Neuchâtel a adhéré à ce concordat en date du 24 septembre 1964, puis à sa révision en janvier 1991. Il lui appartient maintenant de se prononcer sur la question de l'abrogation du concordat concernant la HESA, ainsi que de la loi cantonale portant adhésion à la révision partielle du concordat du 30 juin 1964 concernant l'Ecole suisse d'ingénieurs en agriculture.			
Modifications législatives:	a) dénonciation du concordat de la Haute école suisse d'agronomie (HESA). b) abrogation de la loi portant adhésion à la révision partielle du concordat du 30 juin 1964 concernant l'Ecole suisse d'ingénieurs en agriculture.			
	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	150.000	150.000	150.000	150.000

Brève description de la situation actuelle

La Haute école suisse d'agronomie (HESA) de Zollikofen est régie depuis 1964 par un concordat réunissant tous les cantons suisses ainsi que la Principauté du Liechtenstein. Bien qu'elle soit rattachée à la Haute école spécialisée bernoise (HES bernoise) depuis 1997, elle est toujours régie par ce concordat. Au début de l'été 2007, les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Lucerne, de Saint-Gall et de Zurich ont demandé l'abrogation du concordat pour des raisons liées au système éducatif ainsi que l'intégration totale de la HESA à la HES bernoise. En juillet 2008, le conseil de concordat de la HESA a donné son accord pour mettre en chantier l'abrogation du concordat.

La convention a été conclue sous réserve d'une part que le Grand Conseil du canton de Berne approuve la cantonalisation et, d'autre part, que les autres cantons et la Principauté du Liechtenstein approuvent l'abrogation du concordat. Le Grand Conseil du canton de Berne a arrêté les décisions correspondantes le 7 juin 2010.

Explication de la proposition

Le canton de Neuchâtel a adhéré à ce concordat en date du 24 septembre 1964, puis à sa révision en janvier 1991. Il lui appartient maintenant de se prononcer sur la question de l'abrogation du concordat concernant la HESA, ainsi que de la loi cantonale portant adhésion à la révision partielle du concordat du 30 juin 1964 concernant l'Ecole suisse d'ingénieurs en agriculture.

Explications au sujet des incidences financières

Selon le concordat en vigueur, le forfait de 38'300 francs par étudiant actuellement dû par notre canton se base sur le calcul des coûts complets. Après la cantonalisation de la HESA et l'abrogation du concordat, c'est l'accord sur les hautes écoles spécialisées (AHES) qui sera applicable et qui réglera les coûts financiers que représente un étudiant. Selon cet accord, le forfait 26'000 francs par étudiant repose sur une couverture partielle des coûts complets. Par conséquent, une économie annuelle de 150.000 francs est prévisible dès 2012.

Incidences sur les communes

Aucun impact financier.

2.5.3. SFPO: Cité universitaire: vente du bâtiment avec droit de superficie

Situation actuelle:

La Cité universitaire est propriété de l'Etat qui en assure les coûts de fonctionnement et d'investissement. Le bâtiment regroupe trois types d'activités : le logement universitaire et la location de salles pour des séminaires et manifestations diverses, placés sous la responsabilité de Cité AIFEN ainsi que la restauration universitaire, qui relève pour sa part de la responsabilité de Compass Group. Ces trois activités dépendent d'une relation contractuelle avec l'Etat.

La Cité universitaire représente une charge nette budgétisée pour l'Etat d'environ 780.000 francs par année (amortissement de 580.000 francs, revenus de 225.000 francs et biens, services et marchandises (BSM) de 425.000 francs).

Construite aux alentours des années septante sur décision du Grand Conseil, la Cité universitaire n'a jamais fait l'objet de rénovations importantes devenues urgentes aujourd'hui. De plus, l'éducation de degré tertiaire s'est largement renforcée sur le Littoral neuchâtelois ces dernières années. La HE-Arc s'est en effet regroupée sur le Campus Arc sis sur le plateau de la gare et l'IMT a été transférée à l'EPFL avec pour conséquence le renforcement de la microtechnique sur sol neuchâtelois et la construction du bâtiment Microcity.

Le logement étudiant n'est à l'heure actuelle subventionné par l'Etat qu'au travers de la Cité universitaire. Il n'y a donc pas de subventionnement pour les autres lieux qui accueillent des étudiants.

Dans un contexte difficile pour l'Etat, que ce soit du point de vue des ressources humaines ou des moyens financiers à disposition pour gérer l'ensemble des tâches auxquelles il doit faire face, le logement et la restauration étudiante devront désormais recouvrir les intérêts de toutes les hautes écoles. Cette démarche concerne particulièrement la Cité universitaire dont la

mission initiale est de répondre aux besoins de l'Université au sens de la volonté du Grand Conseil de l'époque. L'Etat a pris un certain nombre de mesures propres à développer un concept plus efficient et bénéfique à chacun (diminution du prix des menus, cuisine de production unique avec concept de régénération sur les sites décentralisés comme la HE-Arc, recettes pour la location des salles...).

Proposition:

La proposition consiste à vendre la Cité universitaire à Cité AIFEN à l'horizon du 1^{er} janvier 2013. Cité AIFEN deviendrait ainsi le propriétaire et le gestionnaire unique du bâtiment. Il en résulterait des économies de fonctionnement et d'investissements pour l'Etat. L'implantation de la Cité universitaire étant centrale, la vente du bâtiment s'accompagnerait d'un droit de superficie.

Avant d'aller de l'avant, il convient de déterminer précisément les coûts liés à la rénovation urgente du bâtiment de manière à s'assurer que Cité AIFEN soit en mesure d'intégrer cet investissement dans ses comptes. Pour ce faire, une étude doit être menée pour déterminer notamment les dépenses nécessaires liées à la ventilation, l'électricité, le désamiantage, l'utilisation rationnelle des ascenseurs et aux risques sismiques.

En vendant la Cité universitaire, l'Etat économiserait, dès 2013:

- 1) 200.000 francs de charge nette annuelle (BSM-recettes);
- 2) les coûts de rénovation du bâtiment à charge de Cité AIFEN (5.250.000 francs à confirmer par le crédit d'étude) et son amortissement.

En revanche, l'Etat devra assumer dans ses comptes 2012 la valeur résiduelle du bâtiment de 2 millions de francs par un amortissement extraordinaire.

Finalement, il convient de relever que la mesure d'économies telle que présentée devrait répondre à la motion acceptée par le Grand Conseil en février 2009 demandant la coordination de l'hébergement et de la restauration dans le domaine de l'éducation tertiaire sur le littoral neuchâtelois.

Modifications législatives:

- Décret du Grand Conseil autorisant le Conseil d'Etat à vendre le bâtiment.
- Abrogation du règlement de la commission de gestion de la Cité universitaire.
- Dénonciation des relations contractuelles entre l'Etat et les partenaires de la Cité universitaire (délai de résiliation au 30 juin pour la fin de l'année avec Compass Group).

	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire fonctionnement (en francs):	-2.000.000	375.000	375.000	375.000
Amélioration budgétaire investissements (en francs):	5.250.000			
Remarque:	<p>L'économie de fonctionnement à partir de 2013 tient compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'économie de la charge nette (hors amortissement), soit 200.000 francs. Nous ne tenons pas compte de l'amortissement annuel théorique du bâtiment (580.000 francs) car la valeur résiduelle est déjà totalement amortie au 31 décembre 2012 pour 2 millions de francs (à charge de l'Etat); - de l'amortissement annuel théorique qui serait à charge de l'Etat en cas de rénovation (5,25 millions de francs sur 30 ans), soit environ 175'000 francs. <p>L'économie au niveau des investissements pour 2012 tient compte de l'absence d'une rénovation à charge de l'Etat estimée à 5,25 millions de francs (montant à confirmer par l'étude).</p>			

2.5.4. SFPO: formation initiale: développement du dual

Situation actuelle:	Le taux de redoublement très élevé dans les écoles à plein temps, l'âge moyen élevé de début d'apprentissage à 18,3 ans et l'augmentation de classes de préapprentissage poussent le canton à développer le dual dans le but de mieux orienter les élèves. Si cette mesure a des effets économiques elle se veut avant tout pédagogique puisqu'elle permet de mieux orienter les étudiants et leur éviter des échecs successifs en école à plein temps.
Proposition:	Passer des écoles à plein temps au système dual. Si l'amélioration budgétaire est nulle sur les exercices 2010 à 2012, c'est qu'il s'agit en priorité de favoriser la dualisation des apprentissages. Nous espérons ainsi qu'il y aura une évolution des perceptions de la formation en emploi qui s'étendra sur les formations en ES dès 2013.
Modifications législatives:	Les travaux actuellement en cours, en lien avec ce que le Conseil d'Etat a appelé le plan d'actions pour l'avenir de la formation professionnelle, ont pour objectif de développer la formation en dual en lieu et place de la formation en école à plein temps.

La proposition faite devrait permettre une économie de 1 million de francs sur 2012. Cette somme représente un montant net qui est donné en tant que tel dans les deux centres de formation professionnelle qui dispensent des formations en dual, c'est-à-dire le Centre professionnel du Littoral neuchâtelois (CPLN) et le Centre interrégional de formation des Montagnes neuchâteloises (CIFOM).

	2012	2013	2014	2015
Amélioration budgétaire (en francs):	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000

Autre:

Toutes économies seront mesurées à la fermeture du nombre de classes à plein temps. Cependant, cette économie devra tenir compte d'un certain nombre de paramètres qu'il est difficile de chiffrer actuellement (perte de subventions fédérales, perte des contributions intercantionales, augmentation des coûts liés aux autorisations de former, augmentation des coûts liés aux cours de maîtres d'apprentissage supplémentaires à organiser, etc.). Ainsi, les chiffres indiqués sont les montants nets d'économies.

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. INTRODUCTION	2
2. BILAN DES ANNEES 2006 – 2011 DE L'ETAT	4
2.1. Evolution financière	4
2.2. Inventaire des principales réformes et restructurations entreprises	10
3. MECANISMES DU FREIN AUX DEPENSES ET A L'ENDETTEMENT	18
4. DEUXIEME VOLET DU DESENCHEVETREMENT DES TACHES	19
5. BUDGET 2012 ET PLANIFICATION FINANCIERE ROULANTE (PFR) 2013 - 2015	25
5.1 Contexte économique.....	25
5.2 Etat actuel du processus d'élaboration du budget 2012 et de la planification financière roulante 2013 – 2015.....	25
5.2.1 Cadre financier	25
5.2.2 Analyse du budget 2012 et de la planification financière roulante 2013 – 2015.....	26
6. OBJECTIFS STRATEGIQUES ET PERSPECTIVES FINANCIERES 2012 - 2020	31
6.1 Double enjeu du redressement des finances et du financement des nouveaux projets	31
6.2 Perspectives financières 2012 – 2020	34
6.3 Financement des projets stratégiquement importants.....	38
7. NOUVELLES MESURES D'AMELIORATIONS PERENNES	41
7.1 Répartition par secteur d'activité.....	41
7.2 Répartition selon la nature des mesures.....	42
7.3 Répartition selon la compétence décisionnelle	47
8. AGENDA POLITIQUE	53
9. CONCLUSIONS	53

	<i>Pages</i>
ANNEXE	54
2. MESURES PERENNES DE LA COMPETENCE DU GRAND CONSEIL	54
2.1 DEPARTEMENT DE LA JUSTICE DE LA SECURITE ET DES FINANCES .	54
2.1.1 Suppression de la péréquation verticale	54
2.2 DEPARTEMENT DE LA SANTE ET DES AFFAIRES SOCIALES.....	57
2.2.1 Aide hospitalière	57
2.2.2 Aide hospitalière	58
2.2.3 Santé publique.....	60
2.2.4 Aide hospitalière	61
2.2.5 SASO, OCAM.....	62
2.2.6 SASO.....	64
2.3 DEPARTEMENT DE LA GESTION DU TERRITOIRE	67
2.3.1 Service de l'énergie et de l'environnement.....	67
2.3.2 Service des ponts et chaussées.....	69
2.3.3 Service des ponts et chaussées.....	70
2.4 DEPARTEMENT DE L'ECONOMIE.....	71
2.4.1 Fonds d'intégration professionnelle.....	71
2.4.2 Recentrage de la stratégie en matière de développement et de promotion économique.....	73
2.4.3 AVS	76
2.4.4 Evologia.....	77
2.5 DEPARTEMENT DE L'EDUCATION, DE LA CULTURE ET DES SPORTS .	78
2.5.1 Office de l'enseignement spécialisé	78
2.5.2 HESA.....	79
2.5.3 SFPO.....	80
2.5.4 SFPO.....	82

REPertoire des Tableaux et Graphiques

	<i>Pages</i>
<u>TABLEAUX</u>	
1. Charges et revenus du compte de fonctionnement 2006 – 2011	6
2. Principales charges du compte de fonctionnement 2006 – 2011	6
3. Principales subventions accordées 2006 – 2011	6
4. Principaux revenus du compte de fonctionnement 2006 – 2011	8
5. Récapitulation des mesures pérennes déjà décidées ou en phase de mise en œuvre, par département.....	13
6. Détail des mesures pérennes déjà décidées ou en phase de mise en œuvre, par département.....	14
6bis. Historique détaillé des mesures structurelles du DSAS (HNe et CNP).....	17
7. Incidences financières liées au second désenchevêtrement des tâches.....	20
8. Classement des communes et de l'Etat par rapport au produit des impôts perçus durant l'exercice 2010.....	24
9. Prévisions concernant l'évolution économique.....	25
10. Taux de progression fixés par secteur fonctionnel.....	26
11. Classification fonctionnelle 2011 – 2015.....	27
12. Compte de fonctionnement 2011 – 2015.....	28
13. Subventions accordées 2011 – 2015.....	28
14. Compte des investissements 2011 – 2015	30
15. Bilan et indicateurs financiers 2011 – 2015	31
16. Evolution de la dette consolidée de la collectivité "Canton de Neuchâtel"	32
17. Perspectives financières 2012 – 2020 selon taux de progression fixés et grands projets	36
18. Simulation des résultats et améliorations nécessaires pour atteindre les objectifs.....	36
19. Nouvelles mesures pérennes selon la classification fonctionnelle	42
20. Nouvelles mesures pérennes : impact selon nature.....	43
21. Nouvelles mesures pérennes compétence Dpt et/ou Conseil d'Etat	48
22. Nouvelles mesures pérennes compétence du Grand Conseil.....	51
 <u>GRAPHIQUES</u>	
1. Résultat du budget et du compte de fonctionnement 2006 – 2011	5
2. Résultat compte de fonctionnement et solde de financement 2006 – 2011 ..	5
3. Subventions accordées, autres charges et total des revenus 1990 – 2011...	8
4. Investissements bruts et nets et degré d'autofinancement 2006 – 2011	9
5. Evolution de la dette 2006 – 2011	9
6. Evolution du découvert 2006 – 2011	10
7. Budget 2012 et PFR 2013 – 2015 : résultat du compte de fonctionnement et objectifs du Conseil d'Etat.....	27
8. Evolution solde structurel et solde conjoncturel 2000 – 2015.....	29
9. Evolution de la dette 2006 – 2015	30
10. Evolution du découvert 2006 – 2015	31
11. Simulation 2010 – 2020 du résultat du compte de fonctionnement	37
12. Résultats, amortissements du patrimoine administratif et marge d'autofinancement 2006 – 2015.....	40