



Rapport de la commission des finances
chargée de l'examen
du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2014

(Du 2 décembre 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission des finances chargée de l'examen du budget pour l'exercice 2014. La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante:

Composition du bureau

Président: M. Olivier Haussener
Vice-président: M. Fabien Fivaz
Rapporteur: M. Hugues Chantaine

Composition des sous-commissions

1. *Département des finances et de la santé – Autorités:*

M. Hugues Chantaine, président, M. Baptiste Hurni (*excusé et remplacé par M^{mes} Corine Bolay Mercier et Johanne Lebel Calame*) et M. Olivier Haussener

2. *Département de la justice, de la sécurité et de la culture:*

M^{me} Martine Docourt Ducommun (*excusée et remplacée par Matthieu Béguelin*), présidente, M. Damien Humbert-Droz et M. Jean-Charles Legrix

3. *Département de l'éducation et de la famille:*

M. Laurent Schmid, président, M^{me} Johanne Lebel Calame et M. François Konrad

4. *Département du développement territorial et de l'environnement:*

M. Fabien Fivaz, président, M. Alexandre Willener y et M. Philippe Haeberli

5. *Département de l'économie et de l'action sociale:*

M. Andreas Jurt, président, M. Alexandre Houlmann et M. Cédric Dupraz

1. INTRODUCTION

La commission des finances a passé beaucoup de temps à travailler sur le budget 2014 et s'est réunie à de très nombreuses reprises. Elle s'est permise, en accord avec la nouvelle OGC, d'inviter à ses travaux de commission plénière, un représentant du groupe des Vert'ibéraux afin que celui-ci soit intégré aux réflexions en cours.

Elle n'a, évidemment, et encore une fois, pas réussi à terminer ses travaux dans les temps.

Lors de sa séance du 29 novembre 2013, après maintes séances consacrées aux départements et aux amendements, elle a finalement accepté un budget 2014 amendé par 8 voix contre 7.

Le budget de fonctionnement, amendé par la commission, présente un excédent de charges de 15.448.524 francs en diminution de 11.192.800 francs par rapport à la proposition du Conseil d'Etat pour un total de charges de 2.098.614.208 francs et des recettes pour 2.083.165.684 francs. Cette évolution a permis de diminuer l'insuffisance d'autofinancement du budget des investissements en ayant comme objectif de respecter les limites permises par les mécanismes des freins aux dépenses et à l'endettement. Les charges ont régressé de 7.692.800 francs par rapport à la proposition du Conseil d'Etat.

Le budget des investissements enregistre une diminution de l'ordre de 1.000.000 francs pour s'établir à 58.998.900 francs.

L'insuffisance de financement, après prise en compte des mouvements avec les financements spéciaux, passe, suite aux amendements de la commission, à 32.963.407 francs.

Ce budget que vous présente la majorité de la commission respecte les mécanismes des freins aux dépenses et à l'endettement, avec un excédent de charges de 0,82% des revenus déterminants (2% autorisés) et un degré d'autofinancement de 70,14 % (70% autorisés).

2. CONSIDERATIONS DU CONSEIL D'ETAT

2.1. Axes et contraintes budgétaires

Les orientations prises en juin 2013 par le Grand Conseil concernant le renflouement de la caisse de pension du personnel de l'Etat et des communes (Prévoyance.ne) influencent négativement le budget 2014 pour plus de 10 millions de francs.

De plus, celui-ci a été élaboré d'après le budget 2013 dont les bases sont considérées comme assez "fragiles", voire même aléatoires dans certains domaines !

Le Conseil d'Etat s'est dit insatisfait de ce budget, mais - étant donné les délais relativement courts dans lesquels il a fallu, pour près de cinq "novices", travailler à cette procédure - le budget 2014 permet tout de même de consacrer des ressources dans des domaines clefs et tente d'initier des dynamiques positives.

2.2. Mécanisme financier

Le budget de fonctionnement présente un excédent de charges correspondant à un taux de 1,4% des revenus déterminants et respecte les mécanismes financiers. Le budget des investissements n'est, par contre, autofinancé qu'à hauteur de 50,32% et oblige donc le Conseil d'Etat à proposer au Grand Conseil de déroger aux mécanismes du frein aux dépenses et à l'endettement, impliquant par là, un vote à la majorité qualifiée.

2.3. Budget de fonctionnement

Le budget de fonctionnement se compose de charges pour 2'106,3 millions de francs, constitués de 2'026,8 millions de francs de dépenses, de 79,5 millions de francs d'amortissements et couverts par 2'079,6 millions de francs de recettes. C'est, en comparaison avec le budget 2013, 3,3% de charges en plus et 2,6% de recettes supplémentaires.

Les charges de personnel ont augmenté de 2,5%, celles de BSM de 1,9%. Côté recettes, le revenu de l'impôt des personnes morales progresse de 1,4%, la part cantonale à la péréquation fédérale s'accroît de 13,1%.

2.4. Budget des investissements

Le volume des investissements nets s'élève à 60 millions de francs, contre 62,9 millions de francs au budget 2013. A 50,32%, le degré d'autofinancement se situe largement en deçà du seuil minimal exigé par le mécanisme des freins (70%). Avec 60 millions de francs, les investissements inscrits au budget 2014 constituent d'après le Conseil d'Etat, un minimum incompressible. Ils sont constitués pour 40 millions de francs d'investissements déjà en cours de réalisation et pour 20 millions de francs de crédits encore à solliciter, concernant principalement la route et le CPLN.

2.5. Financement

Après prise en compte des mouvements avec les financements spéciaux, l'insuffisance de financement (augmentation de l'endettement) se monte à 45,2 millions de francs (47,9 millions au budget 2013).

2.6. Évolution de la dette et variation de la fortune

Après avoir été ramenée à 1200 millions de francs à fin 2011, la dette à moyen et long terme tend nettement à repartir à la hausse. Au vu des prévisions, la dette consolidée à moyen et long terme de l'Etat pourrait atteindre près de 1345 millions de francs à la fin de l'exercice 2014, et le découvert près de 640 millions de francs.

La charge d'intérêt sur les dettes à moyen et long terme régresse, passant de 32,4 millions de francs en 2013 à 30,8 millions de francs en 2014. Mais la diminution des intérêts passifs résulte surtout de l'économie d'intérêts réalisée en raison des conditions particulièrement favorables sur le marché des capitaux lors de renouvellement d'emprunts en 2012. De plus, le non renouvellement de deux emprunts arrivés à échéance en 2013, y a également participé par une contraction de la dette de près de 100 millions de francs.

A noter tout de même une augmentation significative des intérêts des dettes du envers les institutions et fondations, provenant essentiellement de la charge relative à la participation unique d'assainissement de Prévoyance.ne pour le passage à la primauté de cotisations en 2039.

Toutefois, malgré une légère remontée des taux d'intérêts pratiqués sur le marché des capitaux à long terme, les conditions d'emprunts demeurent très favorables et devraient le rester jusqu'en 2014. Cette situation permettra de maintenir le taux moyen de la dette à un niveau historiquement bas (2,34%).

3. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION

3.1. Procédure et objectifs budgétaires

Le gouvernement a dû faire face à certains défis lors de l'élaboration de ce budget 2014. Dans le cadre d'une politique restrictive, il a identifié les postes à caractère impératif où des ressources devaient être maintenues, voir accrues, par exemple:

- Des effectifs supplémentaires dans les domaines de la sécurité, de la justice et de l'informatique.
- La poursuite de la politique d'accueil extra-familial.
- La lutte contre les effets de seuil.
- Le maintien de l'effort sur les réformes fiscales ...

En parallèle, il a dénombré quelques écueils rémanents, bases concrètes du déficit structurel dont souffre le canton de Neuchâtel depuis trop longtemps, et dont les plus importants sont:

- Une dynamique de charges qui ne fléchit pas dans le domaine de l'aide matérielle.
- Une progression déraisonnable des politiques salariales liées à des CCT, dont le taux de croissance est largement supérieur à celui des recettes de l'Etat.
- Une systématique de couverture de déficit déresponsabilisant certaines institutions externalisées dans leur politique de gestion des charges.

Le Conseil d'Etat a donc tranché dans un certain nombre de secteurs, pour plus de 24 millions de francs. Il a ainsi instauré des mesures visant particulièrement la politique salariale, les institutions subventionnées et l'aide sociale.

Politique salariale – Le Conseil d'Etat a décidé d'appliquer les mesures salariales suivantes:

- Suppression des échelons supplémentaires (personnel administratif et technique), mais maintien des échelons automatiques ainsi que les hautes paies pour l'ensemble de la grille salariale.
- Report des nominations et de l'augmentation de traitements de trois mois.

- Suppression des primes de départ à la retraite et des cadeaux de fin d'activité.
- Prise en compte d'une partie de l'indexation négative (0,32% au lieu de 0,6% IPC entre mai 2012 et mai 2013).

A noter qu'il est proposé d'offrir un jour de congé supplémentaire en compensation (27 décembre), ce qui déplaît à au moins un commissaire.

L'exécutif estime qu'avec ces mesures, il n'y aura aucune perte de pouvoir d'achat pour l'ensemble des collaborateurs de la fonction publique.

Selon les informations reçues à l'heure actuelle, le SSP a refusé d'entrer en matière sur ces mesures et un protocole de désaccord a été proposé pour signature.

Institutions subventionnées – Le Conseil d'Etat a décidé d'appliquer les mesures suivantes:

- Adaptation des enveloppes aux institutions subventionnées soumises à la CCT ES, par une progression maximale de 0,46% de la masse salariale en 2014.
- Adaptation des enveloppes aux institutions subventionnées soumises à la CCT Santé 21, en ne tenant compte d'aucune progression salariale pour 2014 et 2015.

Le gouvernement laisse toutefois la porte ouverte aux partenaires sociaux en vue de renégocier ces CCT au 1^{er} janvier 2015 dans une perspective d'évolution de la masse salariale contenue à 0,5% par an (à effectifs constants et hors inflation). Quelques commissaires pensent que la situation n'est pas aussi alarmante et incitent le Conseil d'Etat à plus de souplesse vis-à-vis des collaborateurs de la fonction publique.

Réduction des enveloppes budgétaires de HNe (-5 millions de francs), du CNP (-1 million de francs), des EMS (-0,8 million de francs), par contre, adaptation de celle de NOMAD (prise en considération de la mise aux normes, et 1% de croissance).

Aide sociale – Le Conseil d'Etat a décidé d'appliquer les mesures suivantes:

Réduction des prestations, en particulier pour les "jeunes" jusqu'à 35 ans. Diminution des prestations circonstanciées. Néanmoins, un encouragement à la réinsertion sera développé. Une minorité des membres de la commission estime que ces mesures pourraient être évitées, les mécanismes financiers permettant d'aller au-delà de ce qui est proposé par le Conseil d'Etat.

Côté effectif de la fonction publique à l'Etat de Neuchâtel, le Conseil d'Etat prévoit l'embauche de 44,26 EPT hors entités externalisées avec une augmentation de la masse salariale de plus de 10,8 millions de francs correspondant, malgré les mesures annoncées, à une croissance de 2,5% par rapport au budget 2013. Cette augmentation de l'effectif est en lien direct avec des décisions prises par le Grand Conseil, mais inquiète néanmoins une grande partie de la commission, qui demande dans quelles mesures il serait possible d'optimiser des solutions de transfert à l'interne au lieu de recourir à l'embauche.

Quant aux recettes, le groupe finances et impôts enregistre une amélioration substantielle. Celle-ci se compose d'une augmentation du revenu de l'impôt sur les personnes morales de 7,5 millions de francs, d'une progression de la part du canton de Neuchâtel à la péréquation financière intercantonale de 22,2 millions de francs, pourtant celle-ci ne saurait être considérée comme une ressource sérieuse de financement de notre canton tant la RPT est menacée et l'évolution de l'indice de ressources du canton de Neuchâtel pourrait le faire basculer de bénéficiaire à contributeur à moyenne échéance. L'amélioration des recettes provenant de gains en capital ou sur immobilier ainsi que de droits de mutation sont estimés à 2 millions de francs chacun. Enfin les taxes sur les véhicules et bateaux prévoient une augmentation de plus de 3,4 millions de francs.

3.2. Débat général et avis des groupes

La plupart des commissaires ont relevé que, à l'instar du Conseil d'Etat, le budget 2014, tel que présenté, n'était pas le plus satisfaisant. De l'avis de l'ensemble des groupes, le budget défendu par le gouvernement n'est ainsi et en l'état, pas encore acceptable. Plusieurs points ont été identifiés, dérogation aux mécanismes financiers et engagements de collaborateurs supplémentaires pour les commissaires de droite, réduction de prestations sociales et contraintes salariales pour ceux de gauche, laissent comme un goût d'amertume et de mécontentement aux membres de la commission des finances.

De manière générale, la Commission a regretté que le budget ne laisse aucune marge de manœuvre au Grand Conseil, comme cela a été presque chaque fois le cas depuis l'introduction

des mécanismes financiers. Pourtant, le Conseil d'Etat a affirmé qu'il avait cherché, dans tous les cas, à inscrire les chiffres les plus réalistes.

Il se pose de manière de plus en plus insistante la difficile réforme des prestations offertes par l'Etat. Une analyse en profondeur de chacune d'elles devra être inscrite à l'ordre du jour de la Commission.

En outre, et concernant les fonds appartenant à l'Etat, même si, en prévision de la prochaine introduction de MCH2, certains de ceux-ci n'auront plus la légitimité nécessaire et devront être dissous ou transformés en crédit-cadre, le budget 2014 annonce un solde de prélèvements à la fortune des fonds de l'ordre de 13,2 millions.

De la même manière, les réserves enregistrent un prélèvement de 2,1 millions de francs.

4. EXAMEN DU BUDGET PAR DEPARTEMENT

4.1. Autorités exécutives – proposé à la gestion de l'information – CCFI Rapport de la sous-commission sur le budget

Autorités exécutives

Chancellerie

Rubrique 307100: retraite des conseillers d'Etat, a subi une augmentation conséquente.

Redressement des finances et réforme de l'Etat:

Le projet de redressement des finances est compensé par un prélèvement équivalent au crédit prévu à son financement, ... hors amortissement, raison pour laquelle le résultat n'est pas à zéro.

Service d'achat, de logistique et des imprimés:

Le bénéfice issu de la coordination des achats ne figure plus au budget du SALI, d'où une diminution de 660.000 francs aux recettes. Celui-ci est répercuté directement dans les services.

Du côté des investissements, le budget 2014 prévoit 1.921.000 millions de francs sous forme de crédits déjà en cours.

Contrôle cantonal des finances (CCFI)

Le CCFI compte dix personnes. Depuis cinq ou six ans, le service fonctionnait en sous-effectif. Pour 2014, cette lacune sera comblée.

Rubrique 304000: rattrapage d'une sous-évaluation au budget 2013.

4.2. Autorités judiciaires Rapport de la sous-commission sur le budget

Le budget émanant des autorités judiciaires n'aura pas d'incidence significative sur le budget de l'Etat et n'a pas été étudié par la commission.

4.3. Département des finances et de la santé (DFS) Rapport de la sous-commission sur le budget

4.3.1. Généralités

Ont assisté aux séances: M. Chantraine (président-rapporteur), M. Haussener (les 3 et 4 octobre), M^{me} Bolay Mercier (*en remplacement de M. Hurni les 3 et 4 octobre*), M^{me} Lebel Calame (*en remplacement de M. Hurni le 14 octobre*), M. Kurth (président du Conseil d'Etat, chef du département).

Ont également assisté aux séances:

— le 3 octobre: la secrétaire générale du département, le chargé de missions, l'adjoint au directeur du service financier, la responsable financière du Département et la collaboratrice administrative du Département, le chef du service des communes et le chef du service des contributions.

- le 4 octobre: la secrétaire générale du département, la collaboratrice administrative du Département, le chef du service de la santé publique, la Chancelière d'Etat, le secrétaire général de la Chancellerie et le chef du contrôle cantonal des finances.
- le 14 octobre: le chargé de missions, la responsable financière du département, le chef du SIEN, l'architecte cantonal ainsi que la collaboratrice responsable du back office au service des bâtiments.

4.3.2. Appréciation générale du budget du département

Le chef du département explique combien il a été difficile d'établir ce budget 2014.

En effet, la base du budget 2013 est plutôt fragile, de plus, de par l'installation d'une nouvelle législature, l'autorité exécutive n'a pas eu beaucoup de temps pour établir son budget.

Il apparaît que l'exercice 2014 respectera des limites des freins aux dépenses et à l'endettement par un effort consenti, néanmoins, il dépassera les limites en ce qui concerne le degré d'autofinancement des investissements.

Le conseiller d'Etat rappelle quelques grandes lignes du budget en cours.

L'état d'esprit général est de repositionner l'Etat dans une dynamique positive de contrôle des charges, particulièrement dans l'évolution de la masse salariale. A l'heure actuelle, certaines conventions collectives de travail ont une dynamique de progression des salaires plusieurs fois supérieures à la capacité de progression des recettes de l'Etat. L'idée est de renégocier ces conventions afin, à futur, de contenir la progression de la masse salariale dans les limites de la capacité de l'Etat à progresser lui-même.

4.3.2.1 Résultat global

Déduction faite des rubriques hors enveloppe, les différences entre le budget 2014 et le budget 2013 se présentent comme suit :

- Les charges brutes du budget 2014 sont de 2,53% supérieures au budget 2013.
- Les revenus sont en hausse de 22,8% par rapport au budget 2013.
- Les charges nettes sont supérieures de 1,27% au budget 2013.
- Les recettes représentent une couverture des charges de 7,01% des dépenses brutes (5,86% dans le budget 2013).

L'objectif fixé au DFS pour 2014, s'élève à 386,97 millions de francs.

On constate que le budget 2014 du département est supérieur de 1,1 million de francs par rapport à l'enveloppe initialement prévue.

Les charges de personnel du département augmentent d'environ 1,67 millions de francs. On observe que l'effectif global du DFS a augmenté de 10,6 EPT entre le budget 2013 et le budget 2014.

Entité	B2014	B2013	Différence
Secrétariat général	861'470	758'587	102'883
Office d'organisation	311'972	209'775	102'197
Service de la santé publique	2'771'507	2'596'554	174'953
Service financier	4'173'973	4'162'811	11'162
Service des contributions	16'084'039	15'673'047	410'992
Service du traitement de l'information	12'716'066	12'181'065	535'001
SIEN - Entité neuchâteloise	10'000	10'000	0
Serv. Des bâtiments	2'591'165	2'449'692	141'473
Entretien et exploitations	4'251'394	4'150'799	100'594
office du logement	244'013	227'663	16'349
Service des communes	523'057	443'968	79'089
Total	44'538'656	42'863'961	1'674'694

Les charges BSM ont évolué de près de 4 millions de francs. Les principales augmentations sont au SBAT, rubrique "entretien et exploitations" (+2,5 millions de francs) et au SIEN (+1,3 million de francs).

Entité	Budget 2014	Budget 2013	Différence
Secrétariat général	28'300	37'600	-9'300
Office d'organisation	88'500	6'600	81'900
Service de la santé publique	694'000	662'000	32'000
Service financier	1'782'550	2'011'950	-229'400
Service des contributions	1'932'000	1'818'000	114'000
Service du traitement de l'information	9'779'000	8'496'000	1'283'000
SIEN - Entité neuchâteloise	1'445'500	1'365'500	80'000
Serv. Des bâtiments	45'000	42'000	3'000
Entretien et exploitations	19'527'500	17'043'600	2'483'900
office du logement	129'000	5'500	123'500
Service des communes	104'800	4'800	100'000
Fonds pour réformes structures communes			
Fonds d'aide au logemnet		100'000	-100'000
TOTAL	35'556'150	31'593'550	3'962'600

Enfin au chapitre des subventions accordées, les différences apparaissent principalement au service de la santé publique, où une diminution de 5 millions de francs a été imposée à HNe.

	budget 2014	Budget 2013	Différence
Service de la santé publique	329'878'000	324'706'200	5'171'800
Service finance	1'560'000	1'560'000	0
Office du logement	2'302'000	2'440'000	-138'000
Service des communes	100'000	200'000	-100'000
Fonds d'aide aux communes	0	0	0
Fonds pour réformes structures Etat	0	0	0
Fonds pour réformes structures communes	0	0	0
Fonds d'aide au logement	0	250'000	-250'000
Total	333'840'000	329'156'200	4'683'800

4.3.2.2 Charges et revenus par nature du département

	B2014	B2013	C2012
Charges brutes			
30 Charges de personnel	44'538'656	42'863'961	39'951'645
31 Biens, services et marchandises	35'556'150	31'593'550	29'332'880
35 Dédommagements aux collectiv. publiques	2'589'400	2'325'900	1'581'252
36 Subventions accordées	333'840'000	329'156'200	321'812'691
39 Imputations internes	866'500	1'346'100	1'402'825
Total	417'390'706	407'285'711	394'081'293
Revenus			
41 Patentes et concessions			
42 Revenus des biens	-10'288'864	-4'331'600	-4'778'377
43 Contributions	-11'816'800	-11'652'900	-11'725'067
45 Dédommagements de collectiv. publiques	-745'000	-740'000	-940'447
46 Subventions	-773'500	-786'000	-922'678
49 Imputations internes	-5'654'600	-6'331'817	-7'000'353
Total	-29'278'764	-23'842'317	-25'366'922
Charges nettes	388'111'942	383'443'394	368'714'371

4.3.2.3 Investissements

Le budget des investissements 2014 pour le DFS se montant à 2.763.500 francs pour les crédits en cours:

Dont SIEN 1.900.000 francs

SCCO 550.000 francs

et à 1'990'000 francs pour les crédits à solliciter:

dont SIEN 1.190.000 francs

et SBAT 800.000 francs

4.3.2.4 Fonds gérés par le département

Il existe trois catégories de fonds devant répondre aux exigences de MCH2.

Ceux qui sont conformes et seront donc pérennisés, ceux qui sont non conformes, mais pouvant être maintenus et enfin, ceux qui sont parfaitement non conformes. Ceux-ci se verront transformés en crédits-cadre, et utilisés jusqu'à épuisement des réserves, jusqu'à l'entrée en force du plan comptable harmonisé.

Le DFS compte quatre fonds:

- Le fonds d'aide aux communes: l'attribution au fonds sera moindre que les années précédentes (4% de la part IFD du canton au lieu de 6%). Il sera également moins sollicité.
- Le fonds de réforme des structures de l'Etat: arrive à échéance en 2014 et n'est pas conforme au MCH2, il sera clôturé.
- Le fonds de réforme des structures de communes: le fonds s'éteint en 2013. Le solde sera donc versé en 2014 au fonds d'aide aux communes.
- Le fonds d'aide au logement: non conforme, mais pouvant être maintenu.

4.3.3. Examen de détail des services et offices

Service financier

Le service financier travaille sur la gestion par enveloppes et mandats (GEM), dans le cadre de la refonte totale de la loi sur les finances ainsi que de la loi sur les finances de l'Etat et des Communes (LFin – LfinEC).

La sous-commission s'interroge sur la part cantonale aux recettes fédérales et à la péréquation intercantonale (RPT).

Neuchâtel présente un indice des ressources à la baisse, en particulier parce que celui-ci est calculé sur la base des 4 dernières années et se traduit donc par une part accrue à la péréquation des ressources (440360 et 441360).

Toutefois, cet indice pourrait évoluer négativement pour le canton dans les prochaines années. Cette probabilité est aggravée du fait que les 9 cantons, gros contributeurs à la péréquation fédérale, cherchent à remettre en question leur participation à cette compensation des charges structurelles.

Le risque est donc grand que le canton de Neuchâtel perde jusqu'à 190 millions de francs.

Le portefeuille des assurances a pu être renouvelé, avec une économie à la clef de 200.000 francs.

Rubrique 323300: le passage au système de primauté de cotisation avec la recapitalisation de Prévoyance.ne va obliger l'Etat à emprunter plus de 100 millions de francs dont la charge se retrouve à ce poste.

Rubrique 481600: au titre des prélèvements pour réserve d'équipement, la somme budgétée pour 2013 correspondait à l'investissement pour les établissements pénitentiaires. Pour 2014, il reste à avancer dans la rénovation des prisons et au CIFOM, raison pour laquelle la provision ne sera dissoute qu'en 2014.

Service des communes

Le service des communes travaille actuellement sur une répartition intercommunale du revenu de l'impôt sur les personnes morales et éventuellement aussi de l'impôt sur les frontaliers, avec à la clef, une harmonisation progressive du taux d'imposition des communes. Cette nouvelle répartition serait neutre en termes de bascule d'impôts entre l'Etat et les communes, sur la base 2012.

Rubrique 390710: l'aide aux fusions de communes a été ré-estimée en fonction des situations en cours. La part de l'IFD actuellement dévolue (6%) passera à 4%, car il y a peu de projets en cours pouvant se réaliser en 2014. Les versements pour les fusions à Millevignes et à Val de Ruz, qui auraient pu être étalés sur trois ans, ont tous été réglés en une seule fois. Le fonds de réforme des structures de communes ne sera pas sollicité pour le budget 2014, le solde sera transféré au fonds d'aide aux communes.

Rubrique 397110: fonds d'aide aux communes, les dotations ont été reclassifiées au 395710.

Service des contributions

Diminution des charges et augmentation des recettes.

Revenu des impôts: Les prévisions de l'Etat donnent une perte de 3,5 millions de francs sur les personnes physiques mais un gain de 7,5 millions de francs sur le revenu de l'impôt sur les personnes morales.

Rubriques 403300 et 404300: transactions immobilières, il est prévu une consolidation de la ligne budgétaire 2013, en effet, l'attrait du canton de Neuchâtel pour des investisseurs extracantonaux ne faiblit pas.

Rubrique 330300: non-valeurs fiscales, la sous-commission est étonnée de la baisse significative de ce poste budgétaire. L'explication vient du fait qu'une autre manière de comptabiliser cette rubrique a été introduite, il y a trois ans concernant les taxations d'office. De plus, avec la dissolution d'une provision de 4 millions de francs en 2012 pour rattrapage, les chiffres peuvent paraître divergents, or ce n'est pas le cas.

Rubrique 440300: IFD, le retour au plan fédéral n'a pas été adapté pour 2013 en fonction des sociétés qui ont été sorties de ce même calcul suite à un changement de statut, par exemple.

Service de la santé publique

Le service de la santé publique est un service mixte, il assume un rôle de coordination et de surveillance (comme sur HNe ou les EMS), un rôle de prévention et de promotion de la santé, il a, en outre, un rôle de contrôle des professions et des professionnels de la santé.

Avec la suppression du centre financier concernant l'aide hospitalière, la comparaison entre le budget 2014 et les comptes 2012 s'avère difficile. A la demande de la sous-commission, le Département a fourni une annexe permettant des concordances utiles.

Rubrique 365210: lutte contre le cancer, la sous-commission se demande pourquoi la Banque cantonale ne poursuit pas son action dans le domaine et s'inquiète de la manière dont le montage financier avait été constitué au moment de son instauration. Le Conseil d'Etat explique que la BCN avait fait un geste dans le cadre de sa politique de communication à l'époque par une impulsion au programme de dépistage du cancer du sein, mais ne désire plus intervenir en dehors de son strict cadre de compétence bancaire.

Rubrique 364222: hospitalisation hors canton, l'évolution est probablement encore appelée à s'intensifier. Le budget 2013 est sous-évalué. Le Conseil d'Etat s'insurge contre le fait que ceux qui paient aujourd'hui dans le domaine de la santé ne sont pas ceux qui décident. La sous-commission regrette que le manque de confiance de la population dans son hôpital risque de pousser les malades à aller voir ailleurs et augmenter encore la charge à cette ligne budgétaire.

Rubrique 351280: centrale d'alarme 144, le Grand Conseil a donné au Conseil d'Etat la compétence de superviser l'organisation des soins préhospitaliers et de financer cette organisation qu'il peut déléguer à un tiers.

Rubrique 363210: Hôpital neuchâtelois, le Conseil d'Etat demande une économie supplémentaire de 5 millions de francs, mais la sous-commission s'interroge déjà sur la capacité de HNe de boucler 2013 sans sortir de l'enveloppe. Qu'en sera-t-il pour 2014? Le Conseil d'Etat a demandé à HNe de lister et de chiffrer les prestations d'intérêt général, car un certain nombre de ces prestations pourraient ne pas répondre à la définition que le Conseil d'Etat s'en fait. De plus, l'Etat ne doit plus juste officier en tant que simple garantie de couverture de déficit et l'exécutif exige de cette institution une réelle prise en charge.

Rubrique 363215: maintien à domicile, augmentation de la dotation en personnel. Les infirmières, devant voir trop de patients, passent peu de temps auprès de ces personnes et proportionnellement beaucoup de temps sur les routes, et les déplacements sont non facturables aux assurances. L'enveloppe a donc été augmentée, les engagements seront faits par NOMAD qui espérait quarante personnes par année pendant trois ans. Le Conseil d'Etat a accordé une compensation permettant une adaptation aux standards suisses avec le volume actuel, majoré d'une progression de l'activité de 1%. Une planification financière sur plusieurs années sera présentée au Grand Conseil lors de la discussion du plan stratégique. Il faut que NOMAD soit apte à absorber une augmentation de la demande, due également au fait qu'il faut anticiper une diminution du nombre de lits en EMS. A noter, en outre, que les mandats que NOMAD ne parvient pas à assumer sont repris par la concurrence privée, dont les honoraires non contrôlables, émarginent au même budget.

Service informatique (Entité neuchâteloise)

La sous-commission s'inquiète de l'augmentation de la dotation en personnel au SIEN, notamment via le crédit de 16 millions de francs concernant les réformes de l'Etat, postes dont la sous-commission ne voudrait pas qu'ils deviennent pérennes. Une partie devra pourtant être maintenue en soutien à l'informatisation des prestations à la population, à la refonte de SAP et à l'introduction du guichet unique (bulletins scolaires, déclarations de salaire, etc.). Il s'agit de cinq EPT, un dans le secteur des écoles et quatre dévolus à SAP, dont un chef de projet. Deux EPT seront réduits dès que possible dans le domaine des impôts.

Les installations au SIEN datent pour certaines de plus de quinze ans. Un effort particulièrement soutenu est impératif pour moderniser le service. Cet effort commence par la dotation en personnel, en passant par les machines et jusque dans les bâtiments nécessaires au bon fonctionnement du service. En effet, le service est dispatché sur sept sites et ne peut fonctionner de manière optimale. Un regroupement s'avère incontournable sur deux sites au maximum, voire un. En cas de regroupement du SIEN sur les sites souhaités, trois postes supplémentaires seront réduits.

Les applications métiers, qui ont été développées au fur et à mesure des demandes des services, doivent maintenant faire l'objet d'une rationalisation à l'interne.

Rubrique 316310: le renouvellement des licences Microsoft, autrefois classé en investissements, a pu être réintroduit dans le budget de fonctionnement.

Service des bâtiments

Le service est en cours de restructuration complète dans une optique de transversalité efficiente. Cinq domaines sont actuellement définis, Stratégie et projets – Entretien – Exploitation – Immobilier – Office cantonal du logement.

Cette restructuration a impliqué l'engagement de 1,5 EPT afin de pouvoir répondre aux besoins accrus du service.

Concernant l'entretien et l'exploitation, un effort particulier est porté sur le rattrapage d'entretien des bâtiments de l'Etat. La modernisation et l'assainissement des bâtiments sont essentiels avant le rachat ou la construction de nouveaux biens, à moins qu'il n'y ait des raisons de rationalisation. Les autres nouvelles constructions sont mises en attente. Le Conseil d'Etat estime que les enveloppes d'entretien courant sont insuffisantes pour l'heure, et qu'il y aura lieu de les augmenter dans la mesure des moyens disponibles.

La gestion du bâtiment Microcity est transférée du Secrétariat général DEF au SBAT, d'où une bascule de 1,9 million de francs d'amortissements. En contrepartie, un loyer en nature a été matérialisé sous forme de subvention à l'EPFL pour la mise à disposition du bâtiment. La nouveauté provient de la location des parkings.

B2014 - PFR 2015-2017							
Modifications liées à Microcity							
Rubrique(s) budgétaire(s)			Incidences financières amélioration (-) / péjoration (+) en francs				Remarques
centre fin.	N°	Libellé	Budget 2014	PFR 2015	PFR 2016	PFR 2017	
3050	490315	Charges intérêts + assurances	-735'150	-735'150	-735'150	-735'150	
3401	318000	Mandats, expertises, études	+40'000	+40'000	+40'000	+40'000	
3401	318056	Assurances immobilières, impôts et taxes	+34'000	+34'000	+34'000	+34'000	
3401	318380	Frais de gestion par des tiers	+51'500	+51'500	+51'500	+51'500	
3401	331000	Amort. biens du PA	+2'600'127	+2'636'213	+2'448'888	+2'294'252	
3401	350800	Dédommagements divers à la Conf.	+174'000	+174'000	+174'000	+174'000	
3401	390315	Charges intérêts + assurances	+735'150	+735'150	+735'150	+735'150	
3401	427300	Revenus immeubles PA	-586'000	-600'000	-614'000	-628'000	Tx remplissage parking selon étude mobilité : 2014 : 35%, 2015 : 38%, 2016 : 40%, 2017 : 42%
3401	427315	Prestations en nature	-2'253'000	-2'253'000	-2'253'000	-2'253'000	
6010	331000	Amort. biens du PA	-2'600'127	-2'636'213	-2'448'888	-2'294'252	
6010	360600	Subv. en nature envers des établissements	+2'253'000	+2'253'000	+2'253'000	+2'253'000	
5105	365545	Parc scientifique et technologique	+435'000	+435'000	+435'000	+435'000	Rubrique à transférer du Fds promotion économie (avec autres rubriques charges et revenus) au service de l'économie
TOTAL :			+148'500	+134'500	+120'500	+106'500	

4.3.4 Avis et conclusion de la sous-commission

La proposition de budget 2014 du DFS n'a pas enthousiasmé la sous-commission.

En effet, bien que le budget du département présente une augmentation de recettes nettes de 28,087 millions de francs par rapport au budget 2013, cette augmentation est essentiellement due à l'accroissement de 11 millions de francs dans la rubrique impôts et aux 16,5 millions de francs supplémentaires de l'impôt fédéral direct.

C'est à nouveau grâce à des revenus qui augmentent que nous pouvons contenir quelque peu des charges excédentaires de 7,4 millions de francs.

Si pratiquement tous les services et offices du département augmentent leurs charges nettes, cette augmentation concerne principalement le SBAT et le SIEN.

La dotation en personnel du département évolue de plus de 10 postes, sans compter les effectifs supplémentaires dans les institutions subventionnées (NOMAD).

Quand bien même il a fallu intégrer les charges liées à Prévoyance.ne, le budget 2014 du DFS, tel que présenté, laisse entrevoir trop peu de réformes et de restructurations. Il donne l'impression d'un Xème budget pompier de transition, sans offrir au législateur la possibilité d'opérer des choix.

La progression des charges est inquiétante et démontre bien que malgré la politique salariale du Conseil d'Etat et le plafonnement de certaines subventions, des choix importants doivent être opérés rapidement. Sans cela, notre canton sera toujours condamné à maintenir des impôts et des taxes très élevés afin de couvrir des déficits plutôt que d'investir dans des projets d'avenir.

De plus, le fait de proposer de déroger aux mécanismes financiers pour les investissements donne un signal désagréable en ce début de législature.

4.4. Département de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC) Rapport de la sous-commission sur le budget

4.4.1. Généralités

Déroulement des travaux de la commission

La commission s'est réunie durant un après-midi pour examiner les différents services.

Objectifs et projets du département

Le conseiller d'Etat a expliqué la logique qui a présidé à la constitution du nouveau département, qui réunit pas moins de 11 services, plus le secrétariat général, répartis sur 21 centres financiers et 4 fonds. Cette logique a voulu regrouper la sécurité (police, sécurité civile et militaire, prisons, justice) et ajouter deux services dits "transversaux", les ressources humaines et le service juridique, cela pour éviter qu'ils soient tous concentrés dans un même département. S'ajoutent encore le service des institutions pour adultes et mineurs, la culture et les sports, qui ne répondent pas à cette logique.

Le conseiller d'Etat a également précisé que la profonde réorganisation des différents départements est une des raisons pour lesquelles le processus budgétaire a pris un certain retard. La commission a d'ailleurs souligné qu'il était difficile de pouvoir procéder à un examen approfondi du budget en ne recevant les documents qu'à peine 24h avant la séance. Le Conseil d'Etat a reconnu cette difficulté et a assuré que c'était une situation particulière qui ne se répètera pas dans le futur.

4.4.2. Appréciation générale du budget du département

4.4.2.1 Résultat global

Les délais étaient tels qu'il n'y a pas eu de présentation globale du budget dudit département en détail.

4.4.2.2 Charges et revenus par nature du département

Même remarque qu'au point précédent.

4.4.2.3 Investissements

Les principaux investissements concernant le DJSC sont liés à la rénovation des prisons. La commission s'est intéressée aux conditions particulières qui entourent des travaux dans ces milieux, notamment en matière de sécurité. La cheffe de service a expliqué que les employés de l'entreprise obtenant l'adjudication des travaux sont l'objet d'une enquête, vérifiant leurs antécédents judiciaires et qu'ensuite l'entreprise reçoit quittance ou non pour ses employés autorisés à travailler sur les sites.

Un commissaire s'est inquiété d'éventuels problèmes que de telles procédures pourraient poser, notamment du point de vue de la protection de la personne, attendu qu'il serait imaginable que l'entreprise apprenant qu'un employé a un passé judiciaire pourrait vouloir s'en séparer. Il a été répondu qu'à la connaissance du service, aucun cas de ce type ne s'est présenté jusqu'à présent. Au demeurant, les entreprises sollicitant de tels contrats sont au courant de ces mesures.

A noter que ces travaux impliquent un déplacement important de détenus, ainsi plus de 50 détenus sont actuellement incarcérés hors canton, ce qui est exceptionnel.

4.4.2.4 Fonds gérés par le département

L'état du fonds d'encouragement à la culture prévu fin 2014 (108.380 francs) serait inquiétant si l'arrivée prévue du MCH2 ne signifiait pas sa fin prochaine. En effet, le conseiller d'Etat a précisé que l'existence de ce fonds était en effet menacée par le nouveau modèle comptable.

Par ailleurs, la sous-commission a souligné que l'année 2014 sera le dernier exercice où le fonds cinéma fonctionnera tel que jusqu'à présent. En effet, la décision de la Ville de Neuchâtel d'abolir la taxe sur les spectacles aura pour répercussion de modifier profondément les mécanismes d'approvisionnement dudit fonds. La sous-commission souhaite que le Grand conseil soit saisi rapidement d'un rapport à ce sujet, le soutien au cinéma étant notamment une tâche cantonale.

4.4.3 Examen de détail des services et offices

Police neuchâteloise

Concernant le poste 452000 "Dédommagement des communes", celui-ci est en baisse du fait de l'augmentation des tarifs des prestations fournies par Police neuchâteloise. Les temps étant aux économies également pour les communes, le Conseil d'Etat a préféré être prudent, anticipant une demande à la baisse. Il se pourrait même que les chiffres indiqués soient quelque peu optimistes. Il est par ailleurs difficile de déterminer à l'avance les prestations qui seront demandées par les communes.

Le commandant indique également, au niveau des effectifs qu'il y a actuellement un déficit structurel de 5 à 8 policiers, dû à plusieurs causes. L'une d'elles correspond à un taux d'échec élevé lors des examens de l'école de police. Une autre est à mettre en relation avec une certaine perte de motivation des jeunes et leur tendance à commencer une formation sans la terminer, ou à en choisir très rapidement une autre. Quant aux retraites anticipées, elles sont très difficiles à planifier. A ceci peut également s'ajouter une certaine incertitude concernant l'avenir de Police neuchâteloise. Toutefois, le fait d'avoir repoussé l'intégration de la Police de la Ville de Neuchâtel, ainsi que l'abandon, pour le moment, d'une fusion des polices de l'Arc Jurassien permettent de lever un certain nombre d'incertitudes.

Dernier point soulevé, l'augmentation du poste 301060 "Indemnités" n'est pas explicite. De même, il est souligné que le poste 301000 "Personnel administratif + exploitation" connaît une très forte augmentation.

Le commandant a indiqué que ces chiffres avaient également attiré son attention, mais que le temps a manqué avant la tenue de notre séance pour pouvoir faire la lumière sur ces variations. La sous-commission a donc obtenu par la suite les éléments suivants:

Pour la rubrique 301000 "Personnel administratif + exploitation", au premier janvier 2014 le nombre total des EPT au sein de la police neuchâteloise se montera à 447,75 contre 445,75 au budget 2013. Cette augmentation de 2 EPT se répartit de la manière suivante:

- +1 EPT collaborateur administratif au service de documentation et signalement;
- +1 EPT responsable de la sécurité des entreprises horlogères.

Force est de constater que l'augmentation de 1,77 million de francs entre les budgets 2013 et 2014 est surévaluée, et des corrections devront être effectuées en collaboration avec le service des ressources humaines de l'Etat (SRHE). Un montant de 698.000 francs sera notamment déduit d'une enveloppe qui avait été créé dans BI/IP (logiciel utilisé pour l'élaboration du budget) lors de l'établissement du budget 2014. En effet, cette enveloppe contenait les heures de nuit du personnel PONE, alors même que ces dernières étaient déjà calculées.

En résumé, après avoir effectué la réduction décrite ci-dessus, l'augmentation de la rubrique 301000 passe à 1,07 million de francs et se détaille de la manière suivante:

Augmentation normale de la masse salariale (échelons)	660.000 francs
+ 2 EPT	200.000 francs
Augmentation des échelons jeunes gendarmes	80.000 francs
Harmonisation (lissage des salaires)	130.000 francs
TOTAL	1.070.000 francs

Pour la rubrique budgétaire 301060 "Indemnités":

Cette rubrique fait également l'objet d'une correction. Un montant de 295.000 francs sera déduit de la rubrique 301060 (Indemnités) du fait que les indemnités dégressives ont été calculées avec les indemnités fixes alors même que ces dernières étaient déjà calculées initialement dans BI/IP.

En collaboration avec le SRHE, deux corrections vont donc être effectuées au budget 2014:

- déduction de 697.800 francs de la rubrique 301000 "Personnel";
- déduction de 295.000 francs de la rubrique 301060 "Indemnités";

soit une déduction totale de 992.800 francs.

Compte tenu de la découverte tardive de ces modifications, les chiffres, tableaux et graphiques du rapport du Conseil d'Etat à l'appui du budget 2014 n'ont pas été corrigés. Cet élément fait l'objet d'une remarque préliminaire en tête du rapport précité.

Service de la justice

A propos de l'augmentation au poste 318210 "Assistance judiciaire", elle est partiellement due à l'introduction de "l'avocat de la première heure", mais surtout à la hausse du nombre de dossiers.

Concernant le poste 319240 "Détenue injustifiée", le service s'était montré trop prudents par le passé, bien qu'il soit difficile d'anticiper dans ce domaine. Ce chiffre est calculé sur une moyenne des sept dernières années.

Service de la sécurité civile et militaire

A la question de savoir si le poste 314000 "Entretien des bâtiments" est bien estimé, le conseiller d'Etat a répondu par l'affirmative car ce budget prend en compte des chiffres réalistes.

Secrétariat général

La sous-commission se demande s'il y a eu de nouvelles répartitions concernant le poste 301000 "Personnel administratif et d'exploitation", qui présente beaucoup de différence par rapport au dernier budget.

Le secrétaire général explique que cette différence est liée au rapatriement des postes de responsables financiers dans les secrétariats généraux, en bonne partie compensé au DJSC par un poste similaire resté vacant.

Service pénitentiaire

Dans sa présentation, la cheffe de service indique que les hausses figurant au budget sont dues en partie à des placements hors canton plus fréquents, notamment en raison des travaux effectués dans les centres de détention. A cela s'ajoute une hausse du nombre des courtes peines privatives de liberté.

Quant au poste 313200 "Rémunération", le budget 2014 est inférieur à celui de 2013. En effet, vu les travaux prévus à l'EEPB, le nombre de détenus pouvant travailler va légèrement diminuer.

La hausse du poste 313210 "Frais de médecine et pharmacie" est quant à elle en lien direct avec l'évolution inquiétante des profils des prisonniers, qui présentent de plus en plus souvent des troubles du comportement. Cette population très déstabilisée, tant au point de vue social que médical, reflète bien l'évolution des pathologies de la société.

Le chef du service de probation a renchéri en disant que le stress lié aux problèmes sociaux, ainsi qu'aux dettes, apparaissait particulièrement dans la population qui occupe les prisons.

La sous-commission s'est étonnée que, malgré la surpopulation carcérale que connaît la Suisse romande, il soit tout de même possible de placer des détenus hors canton, en lien avec le poste 451200 "Pensions hors canton". La cheffe de service a dit comprendre l'étonnement, mais a expliqué qu'il n'y a simplement pas le choix et que le concordat prévoit ces "échanges", Neuchâtel accueillant également, au besoin, des détenus provenant d'autres cantons, comme en témoigne le poste 451200 "Pensions hors canton".

La sous-commission a tenu à souligner le travail fourni par le service, tâche d'autant plus délicate que les feux des projecteurs se tournent souvent vers les prisons, notamment lors de faits divers comme le récent cas genevois.

Service de probation

Le chef de service a indiqué que les montants du budget se rapportent aux quelques 340 personnes actuellement suivies par ses collaborateurs.

Service des institutions pour adultes et mineurs

En guise d'introduction, le chef de service a déclaré qu'il était conscient que son service jouissait d'un budget très important, précisant que ces chiffres suivent la logique d'une société dont la vie des citoyens s'allonge. Il a souligné, enfin, que ce service regroupe en fait trois secteurs d'activité: les institutions pour mineurs, les institutions pour adultes et les centres ambulatoires (se consacrant aux problèmes liés aux addictions).

Il a été également précisé que la diminution du poste 364300 "Lutte contre les addictions" correspond au fait que la baisse de l'aide financière de l'OFAS (au sens de l'article 74) est finalement moins importante que prévu; s'agissant de l'addiction aux jeux, le casino nouvellement implanté en ville de Neuchâtel ne contribue pas directement au financement des centres ambulatoires, mais leur donne des mandats en faveur de personnes souffrant de jeux excessifs...

La sous-commission s'est interrogée sur la création du poste 365800 "Divers organismes et institutions privées", il lui a été répondu qu'il s'agit d'une question d'unité de matière, l'aide financière consentie aux organismes de soutien aux personnes invalides étant jusqu'ici assumée par le service de l'action sociale.

Même interrogation sur le poste 365325 "Pro Infirmis", à laquelle le chef de service a répondu que Pro Infirmis a été isolé dans ce budget pour une question de visibilité. Il s'agit, en effet, de prestations offertes dans le suivi et le conseil, mais le subventionnement de la Confédération représente la plus grosse part du financement de Pro Infirmis.

La sous-commission est aussi revenue sur les problèmes de gestion qu'a connu la Fondation Les Perce-Neige en espérant qu'une telle situation ne se répétera pas et que la surveillance de l'Etat s'est améliorée. Le chef de service indique que la situation de la Fondation Les Perce-Neige, qui n'est pas un petit institut, mais un organisme regroupant 11 sites dans le canton et dépendant de deux départements distincts, s'est stabilisée. Il rappelle également que le cas du détournement de 1,8 million de francs relevait d'un manque de surveillance de la part de la fiduciaire et non pas de l'Etat.

Service des affaires culturelles

La sous-commission a souhaité avoir des informations plus détaillées sur la situation des bibliothèques (poste 362712 "Bibliothèques"), notamment en regard des différences d'attribution entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel.

Le conseiller d'Etat lui a répondu que la convention avec la BPU en ville de Neuchâtel n'a pas été renouvelée pour 2014, d'où la diminution de 100.000 francs. Il conviendra dans les prochains mois de mieux répartir les missions cantonales entre les bibliothèques.

La sous-commission s'interroge également sur le poste 318000 "Mandat, expertises, études", se demandant quel lien il peut avoir avec la promotion. La cheffe de service explique que ce poste

comprend le mandat à Tourisme neuchâtelois pour la réalisation de l'agenda des manifestations culturelles et sportives du canton (15.000 francs). L'augmentation de 10.000 francs est destinée à attribuer des mandats, notamment à des historiens d'art pour d'une part, documenter des œuvres d'art appelées à disparaître et d'autre part, pour développer un concept de conservation et de mise en valeur de la collection cantonale. Quant au poste 318610 "Promotion", il est destiné à financer, d'une part l'agenda jeune public, réalisé en collaboration avec les villes et d'autre part, à financer l'organisation de débats ou tables rondes.

Autre interrogation sur la définition de la rubrique 365625 "Médiation culturelle", la cheffe de service expliquant que son but est de soutenir les acteurs culturels intervenant notamment dans le cadre scolaire, en permettant aux artistes ou institutions de proposer aux écoles des cachets compatibles avec leurs moyens financiers.

Cette mission ne relevant pas de la médiation culturelle telle qu'usuellement définie, il est suggéré de changer l'intitulé de la rubrique, ce dont convient le conseiller d'Etat.

A propos du poste 366650 "Musique", la sous-commission demande pourquoi l'activité à l'intention du jeune public de l'Ensemble symphonique Neuchâtel est partiellement prise en charge dans ce service et pas au niveau scolaire.

La cheffe de service explique que cette prise en charge doit se comprendre dans la nécessité pour l'ESN de rajeunir son public, qui peine à se renouveler, en raison notamment de sa moyenne d'âge élevé. Le canton a donc décidé de soutenir cet effort de renouvellement.

La sous-commission a demandé, à propos du commentaire au poste 366655 "Théâtres et centres culturels", à savoir comment se faisait la répartition.

La cheffe de service a répondu qu'il s'agit de deux projets au niveau cantonal et d'un projet intercantonal qui vise à promouvoir les arts de la scène; la clé de répartition des coûts est basée sur la population respective des cantons, respectivement des régions.

La sous-commission aimerait connaître le détail des postes 366655 "Théâtres et centres culturels" et 366650 "Musique", ceux-ci représentant la somme de subventions acquises. Elle souhaiterait que ces montants figurent en clair au budget à l'avenir. Elle souhaiterait également une notice de la part du service des affaires culturelles qui permettrait de vérifier l'équilibre entre les différentes disciplines.

Un détail est également demandé sur le poste 366690 "Art et lettres", et plus particulièrement ce qu'il en est des ateliers pour artistes loués dans des villes étrangères. Pour ces deux rubriques, le département a fait parvenir les éléments complémentaires souhaités à la sous-commission.

La cheffe de service a indiqué que l'atelier de New-York n'existait plus. Par contre, celui de Berlin est toujours en fonction et un nouvel atelier va prochainement être mis à disposition au Maroc.

Service des sports

La sous-commission s'est étonnée de la hauteur du poste 315020 "Entretien des véhicules", tout comme de la somme allouée au poste 319650 "Manifestations sportives".

La cheffe de service a reconnu que le poste 315020 "Entretien des véhicules" a été légèrement surévalué. Quant aux manifestations sportives (poste 319650), elle a expliqué que les sponsors vont chacun financer un des prix sportifs, ainsi que les billets d'entrée à la soirée, ce qui limite les frais directement à charge de l'Etat.

Service des poursuites et des faillites

Le chef de service a souligné que son service agit dans le cadre des lois fédérales en vigueur et qu'il n'a, de fait, pas de grande marge de manœuvre.

La sous-commission s'étant interrogée sur le poste 431000 "Émoluments administratifs", le chef de service a expliqué que ce poste est lié aux créanciers, et que la correction est lissée sur les deux exercices précédents. Il a ajouté que depuis 2001, le nombre des poursuites a augmenté de 30%. Toutefois, Neuchâtel est apparemment dans la moyenne suisse. Il a encore indiqué que la masse du contentieux de l'Etat est en augmentation (perte sur impôts et cotisations aux assurances maladie).

Service juridique

Aux questions posées sur les postes 301010 "Salaires occasionnels", 317000 "Déplacements" et 435000 "Vente à des tiers", le chef de service a répondu que le poste 301010 "Salaires occasionnels" correspond au salaire moyen d'une secrétaire qui est en charge de la mise à jour du

Recueil systématique de la législation neuchâteloise; que le poste 317000 "Déplacements" est très variable d'une année à l'autre; qu'enfin le poste 435000 "Vente à des tiers" est à la baisse. Il ajoute que le service juridique n'effectue que peu de mandats à l'extérieur.

Service des ressources humaines

Sur demande des commissaires, des explications ont été fournies pour les postes 301055 "Remplacement APG maternité", 301801 "Ecart statistique et remplacement", 309300 "Frais de recherche de personnel", 330010 "Pertes sur débiteurs", 365390 "Mesures famille et égalité" et 436000 "Remboursement d'assurances" et de précisions sur le poste 390517 "Remboursement LAA, APG", le chef de service a répondu ce qui suit: 301055: tous les congés maternité ne sont pas remplacés, l'habitude est prise d'engager plus volontiers des personnes payées par le chômage. 309300: les frais occasionnés par la recherche de personnel dépendent tant du nombre de personnes à recruter que des exigences liées à la fonction, les cadres engendrant plus de dépenses. Ainsi, ce poste est très difficile à évaluer. 330010: parfois, des salariés doivent de l'argent au service, par exemple lorsqu'ils partent abruptement alors que leur salaire a déjà été versé. 365390: cela concerne plus particulièrement la crèche Tic-Tac. 436000: poste difficile à estimer, le montant se vérifiera lors de l'établissement des comptes.

A la question portant sur le taux d'absentéisme, il est répondu qu'il est estimé à environ 4,5%.

Des précisions ont également été demandées sur le poste 309325 "Plan mobilité".

Le chef de service a expliqué qu'il doit être mis en relation avec le poste 436440 "Facturation places de parcs". Les employés qui le souhaitent – et où cela est possible – payant 40 francs par mois pour jouir d'une place de parc; cette mesure est généralisée à tous les services.

Enfin, la sous-commission a demandé à avoir quelques précisions sur l'embauche de personnes en mesure de crise.

Le chef de service a indiqué que sur 100 postes à repourvoir dans l'administration cantonale, un tiers correspondait à des personnes en situation de chômage, un tiers provenait de la mobilité interne et que le dernier tiers était issu de mises au concours externe. Il a également souligné que le délai de carence ne s'appliquait pas aux deux premiers tiers, ce qui explique en partie la part élevée de ce type de procédures.

4.4.5 Avis et conclusion de la sous-commission

Les délais très courts entre la réception et l'analyse du budget du DJSC, comme souligné en début de rapport, rend l'exercice difficile, comme en témoigne le correctif important qui a été apporté suite aux questions soulevées concernant police neuchâteloise.

Cet exercice étant une première, considérant la nouvelle composition du département, la sous-commission n'en tient pas rigueur au Conseil d'Etat, mais espère vivement que cette situation ne se reproduira pas à l'avenir.

L'articulation du nouveau département a globalement donné l'impression de faire sens, à tout le moins dans la dynamique police-justice-carcéral. La répartition des services transversaux sur deux départements a, par ailleurs, été accueillie positivement.

4.5. Département de l'éducation et de la famille (DEF) Rapport de la sous-commission sur le budget

4.5.1. Généralités

La sous-commission des finances du département de l'éducation et de la famille s'est réunie le lundi 23 septembre 2013 et le mercredi 16 octobre 2013. La conseillère d'Etat, Monika Maire-Hefti, était accompagnée du secrétaire général, du secrétaire général adjoint et du responsable financier, les chefs de service se tenant à disposition pour répondre sur appel aux questions posant problème.

Les éléments explicatifs apportés concernant le budget 2014 du DEF s'avèrent pertinents quant à l'explication de la méthode utilisée pour déterminer une politique faite non pas seulement d'économies mais aussi d'investissements.

La conseillère d'Etat et les commissaires s'associent pour remercier de leur travail le secrétaire général, le secrétaire général adjoint et le responsable financier.

La procédure budgétaire et l'analyse des résultats réalisés par le DEF est à rappeler:

Procédure budgétaire

Pour mémoire, le Conseil d'Etat, à la fin de l'année 2010, a arrêté le cadre fixant les objectifs financiers pour les années 2012 à 2016. Il a pour ce faire fixé des taux de progression par secteur d'activité sur la base du budget 2012. Ces taux de progression ressortent du rapport 11.001.

Pour la procédure d'élaboration du budget 2014, le Conseil d'Etat a opté pour une approche basée sur une quasi-stabilité des charges par rapport au budget 2013. C'est ainsi que pour le DEF les conditions-cadre et les progressions de charges ont été les suivantes:

— Administration générale	0,5%
— Sécurité publique	0,5%
— Enseignement et formation	0,5%
— Culture et loisirs	0,5%
— Santé	1,4%
— Prévoyance sociale	0,6%
— Trafic	1,3%
— Protection de l'environnement	0,5%
— Économie publique	0,2%

Pour établir le budget 2014, le DEF a opté pour une maximisation de la stabilité des charges par rapport au budget 2013.

— Enseignement et formation	0,6%
— Prévoyance sociale	0,6%
— Plafonnement des BSM	budget 2013 / comptes 2012
— Renoncement à tout nouveau projet non intégralement financé	
— Affinage du calcul des coûts salariaux enseignants	

Par application des impératifs ci-dessus, chaque département ainsi que les autorités et l'Université se sont ainsi vus attribuer une "enveloppe budgétaire" en 2014 basée sur les objectifs définis par secteur d'activité et groupe de charges.

Conjointement à la procédure budgétaire, un renoncement à tout nouveau projet non intégralement financé ainsi qu'à toute nouvelle charge non imposée ou totalement compensée a été observé par le département pour permettre de contribuer durablement au rétablissement des finances cantonales de même qu'à l'obtention des objectifs définis.

Procédure DEF

Le DEF a calculé la cible budgétaire à atteindre pour le budget 2014 en appliquant les taux de progression figurant dans les directives du Conseil d'Etat. Il en est ressorti un résultat total à atteindre, hors amortissements, de 423,990 millions de francs, dont un montant de 46,847 millions de francs lié à l'enveloppe de l'Université.

Chaque service du DEF a donc travaillé sur cette cible et a dû apporter des mesures d'économie pour atteindre les objectifs ambitieux demandés.

4.5.2. Appréciation générale du budget du département

4.5.2.1 Analyse des résultats (sans l'Université)

Enveloppe

Malgré les nombreux changements touchant l'accueil pré et parascolaire (poursuite de la mise en œuvre de la LAE et du programme d'impulsion), l'école obligatoire (effets pleins de la mise en place d'HarmoS), le secondaire II ou les formations tertiaires, tous les services du DEF ont fait d'énormes efforts pour se rapprocher le plus possible de la cible financière prévue. En plus des nombreuses mesures pérennes déjà prises et mises en place précédemment par le département, de nouvelles économies ont dû être trouvées.

La cible budgétaire n'a pas été atteinte par les services du DEF en raison principalement de l'augmentation des cotisations des employeurs à la caisse de pension de 1,7% supplémentaire dès 2014.

Évolution des charges et revenus

Par rapport au budget 2013, les charges brutes du département progressent de 11,8 millions de francs, soit de 2,2%.

Les revenus progressent, eux, de 4,2 millions de francs par rapport au budget 2013, soit en progression positive de 3,5%.

Au final, les coûts nets augmentent de 7,6 millions de francs, soit 1,8% par rapport au budget précédent, pour se monter à 429,0 millions de francs.

4.5.2.2 Charges et revenus par nature du département

CHARGES ET REVENUS PAR NATURE				Version 214/B2014			
(en millions de francs)							
	Budget 2014	Budget 2013	Comptes 2012	Différence entre budget 2014 et budget 2013		Différence entre budget 2014 et comptes 2012	
				%		%	
<i>Charges</i>							
Charges de personnel	184.1	181.4	174.0	+2.7	+1.5	+10.1	+5.8
Biens, services et marchandises	36.4	39.8	37.7	-3.4	-8.5	-1.3	-3.4
Amortissements	10.4	16.0	23.4	-5.6	-35.0	-13.0	-55.6
Dédommagements à des collectivités publiques	79.3	76.7	74.1	+2.6	+3.4	+5.2	+7.0
Subventions accordées	183.3	219.0	209.3	-35.7	-16.3	-26.0	-12.4
Subventions redistribuées	40.6	0.2	0.4	+40.4	+20'200.0	+40.2	+10'050.0
Imputations internes	20.6	9.8	9.2	+10.8	+110.2	+11.4	+123.9
Total charges	554.7	542.9	528.1	+11.8	+2.2	+26.6	+5.0

CHARGES ET REVENUS PAR NATURE				Version 214/B2014			
(en millions de francs)							
	Budget 2014	Budget 2013	Comptes 2012	Différence entre budget 2014 et budget 2013		Différence entre budget 2014 et comptes 2012	
				%		%	
<i>Revenus</i>							
Revenus des biens	1.5	1.6	9.6	-0.1	-6.3	-8.1	-84.4
Contributions	35.9	36.5	34.3	-0.6	-1.6	+1.6	+4.7
Dédommagements de collectivités	11.2	29.9	30.5	-18.7	-62.5	-19.3	-63.3
Subventions acquises	21.5	48.4	50.3	-26.9	-55.6	-28.8	-57.3
Subventions à redistribuer	40.6	0.2	0.4	+40.4	+20'200.0	+40.2	+10'050.0
Prélèvements aux financements spéciaux	0.8	1.3	0.7	-0.5	-38.5	+0.1	+14.3
Imputations internes	14.2	3.6	3.5	+10.6	+294.4	+10.7	+305.7
Total revenus	125.7	121.5	129.3	+4.2	+3.5	+3.6	-2.8
Total net	+429.0	+421.4	+398.8	+7.6	+1.8	+30.2	+7.6

Charges de personnel

L'augmentation des charges entre le budget 2013 et le budget 2014 s'explique principalement par l'application de la décision du conseil d'administration de Prévoyance.ne d'augmenter les cotisations des employeurs de 1,7% dès 2014.

L'effectif du personnel administratif et technique augmente de 12,3 EPT.

- Intégration du responsable financier au département: 1 EPT
- Mise en application de la LAPEA (cf, rapport 12.042): 5,4 EPT (assistants sociaux et curatelles).
- Renforcement du démarchage et du soutien: 1,7 EPT auprès des entreprises au SFPO.
- 2 postes de coach (projet de détection précoce à l'OFIJ): 4 EPT et 2 postes en lien avec la prise en charge des personnes de moins de 35 ans en collaboration avec le SASO.

Effectif du personnel administratif

DETAIL PERSONNEL ADMINISTRATIF	Centre financier	Budnet 2014	Budnet 2013	Variations
Secrétariat général	6010	6.90	5.70	1.20
CAPPES	6014	1.90	1.90	0.00
Office de la politique familiale et de l'égalité	2011	2.10	2.10	0.00
Service de l'enseignement obligatoire	6200	17.55	18.25	-0.70
Office de l'enseignement spécialisé	6202	8.83	8.13	0.70
Bureau de l'informatique scolaire	6013	6.08	6.08	0.00
Centre de psychomotricité	6504	9.30	9.30	0.00
Conservatoire NE - secteur amateur	6553	7.45	7.45	0.00
Service des formations postobligatoires et de l'orientation	6330	77.50	75.10	2.40
SFPO - OFIJ (Fonds formation et intégration jeunes)	9504	9.30	5.30	4.00
Lycée Denis de Rougemont	6252	7.60	7.60	0.00
Lycée Blaise Cendrars	6253	6.05	6.25	-0.20
Lycée Jean-Piaget	6255	17.96	17.86	0.10
CPMB	6302	9.45	9.95	-0.50
CPLN	6309	32.23	35.43	-3.20
CIFOM	6310	59.61	56.51	3.10
Service de la protection de l'enfance et de la jeunesse	3650	72.50	67.10	5.40
Total		352.31	340.01	12.30

Biens, services et marchandises (BSM)

Pour rappel, l'objectif du DEF était de ne pas dépasser le budget 2013 voire s'aligner au plus proche des coûts réels constatés en 2012.

Les très gros efforts consentis par les services permettent de baisser l'enveloppe des BSM du DEF de 3,4 millions de francs par rapport au budget 2013, soit une baisse conséquente de 8,5%.

Il est à relever que le budget 2014 pour cette nature de charges est inférieur aux coûts réels comptabilisés en 2012.

Amortissements

La baisse constatée de ces charges est principalement due à une réforme financière en matière de gestion immobilière. Dès 2014, il est prévu que, petit à petit, le SBAT officie en tant que gérance immobilière. Par conséquent, les coûts complets seront imputés au SBAT:

- Projet Microcity: transfert de 2,6 millions de francs au SBAT
- Université: transfert de 2,9 millions de francs au SBAT

Un loyer sous forme de subvention a été budgété en contrepartie.

Dédommagement à des collectivités

Augmentation de 2,6 millions de francs par rapport au budget 2013:

— OESN	+0,40 million de francs	Cas hors canton en augmentation.
— AIU	+0,69 million de francs	Mobilité estudiantine universitaire.
— AEPR / AESS	+1,35 million de francs	Mobilité estudiantine professionnelle.
— APS	+0,22 million de francs	Augmentation des élèves dans le domaine santé.
— HEP BEJUNE	-0,34 million de francs	Contributions cantonales.
— HEM	+0,15 million de francs	Contributions cantonales.
— HES-SO	-0,80 million de francs	Contributions cantonales.
— SPAJ	+0,09 million de francs	Prestation du CEG, selon mandat.
— Lycées/ctres prof.	+0,7 million de francs	Facturation directe par la Ville de Neuchâtel de l'utilisation du CSM (nouvelle convention salle de sport).

Subventions accordées

Les facteurs principaux de la baisse de 35,7 millions de francs par rapport au budget 2013:

SDEF	+2,25 millions de francs	Subvention en nature matérialisée au profit de l'EPFL pour Microcity.
SEEO	+2,25 millions de francs	Subvention salaires enseignants communaux incluant la hausse des cotisations de prévoyance.ne.
OESN	+1.65 millions de francs	Hausse des prestations (deux classes et périodes supplémentaires, rattrapage SPS), hausse des cotisations prévoyance.ne.
SFPO	+1.70 millions de francs	Effet plein subvention pérenne CSEM (cf rapport 12.018).
SPAJ	-8.00 millions de francs	Correctif au niveau de la nature de charge de la contribution interne à l'Etat au fonds d'accueil.
Université	-36.25 millions de francs	Correctif de la présentation financière de l'enveloppe versée.

Subventions redistribuées

Le correctif de la présentation financière de l'enveloppe versée à l'Université génère la variation de 40,4 millions de francs par rapport au budget 2013. L'effet est identique pour les subventions à redistribuer.

Imputations internes

La variation de 10,8 millions de francs s'explique principalement par:

SEEO	+0,4 million de francs	Hausse des coûts du matériel scolaire facturé par le SALI.
SFPO	+0,7 million de francs	Recapitalisation de l'OFIJ.
SPAJ	+9.4 millions de francs	Correctif au niveau de la nature de charge de la contribution interne de l'Etat au fond d'accueil. Augmentation de la contribution (garantie de déficit) aux structures de 1,4 million de francs incluse.

L'effet est identique pour les recettes internes.

Dédommagement des collectivités

La variation de 18,7 millions de francs s'explique par:

Université	-18,30 millions de francs	Correctif de la présentation financière de l'enveloppe versée.
SFPO	-0.40 million de francs	Baisse des tarifs intercantonaux et effectif un peu en baisse des élèves hors canton dans les centres professionnels.

Subventions acquises

La variation de 2,9 millions de francs s'explique principalement par:

Université	-21,20 millions de francs	Correctif de la présentation financière de l'enveloppe versée.
SFPO	+2.57 millions de francs	Augmentation des subventions fédérales en matière de formation professionnelle.
SPAJ	-8,00 millions de francs	Correctif au niveau de la nature de charge de la contribution interne de l'Etat au fonds d'accueil.

4.5.2.3 Budget des services et offices

Secrétariat général

À partir du premier janvier 2014, il y aura transfert de la gestion du bâtiment Microcity au service des bâtiments, d'où une diminution totale de 1,9 millions de francs des amortissements au sein du secrétariat général. En contrepartie, un loyer en nature a été matérialisé sous forme de subvention à l'EPFL pour la mise à disposition du bâtiment Microcity.

Ce projet phare entre dans une phase finale. L'EPFL va bientôt débiter ses activités et l'inauguration est prévue pour le 8 mai 2014. Neode a déménagé dans ses futurs locaux, la proximité du CSEM est un atout.

Service de l'enseignement obligatoire

Les différentes augmentations sont dues essentiellement à la mise en place du comité pour la rédaction d'épreuves et de nouveaux groupes de travail pour la régionalisation et l'harmonisation de l'école au niveau romand mais également aux changements de structure de l'école obligatoire et à l'introduction de deux périodes d'anglais.

Office de l'enseignement spécialisé

Le soutien pédagogique spécialisé est en augmentation, suite logique de l'intégration des élèves en situation de handicap vers les classes dites normales, soutien essentiellement lié aux besoins spécifiques de chaque élève.

Service des formations post-obligatoires et de l'orientation

Les différentes augmentations relèvent principalement des facteurs suivants:

- l'augmentation de la mobilité estudiantine,
- financement pérenne du CSEM (1,7 million de francs),
- l'attribution budgétaire au fonds pour l'intégration des jeunes de moins de 30 ans (0,7 million de francs).

On peut également souligner l'augmentation des recettes versées par le SEFRI (subventions fédérales).

Université

L'enveloppe de l'Université 2014 correspond à l'enveloppe 2013 avec une augmentation de 0,6%. En plus de mesures d'économie prises par l'Université, celle-ci devra puiser dans sa réserve à hauteur de 3,65 millions de francs (pour rappel, la réserve de l'UniNE se monte actuellement à environ 7 millions de francs) afin de tenir son budget.

Service de la protection de l'adulte et de la jeunesse

En raison du plafonnement de la contribution des employeurs au fonds pour l'accueil extrafamilial (plafond à 10 millions de francs), le différentiel est à la charge de l'Etat pour un montant de 1,4 million de francs. Le reste des augmentations liées au budget du SPAJ relève de l'engagement de collaborateurs dans le cadre de la LAPEA (5,4 EPT).

4.5.2.4 Investissements

Procédure d'établissement du budget et investissements

Le montant total des investissements nets émerge à 60 millions de francs. Le degré d'autofinancement se monte ainsi à 50,3% et la limite du frein à l'endettement n'est par conséquent, pas entièrement respectée. En 2012, le Conseil d'Etat a validé et pris un arrêté réglant la création et le fonctionnement de la Commission des investissements de l'administration (CInA). Cette commission constitue un organe d'exécution de la politique du Conseil d'Etat en matière d'investissement. Elle est notamment chargée d'appliquer les instructions en matière de procédure budgétaire et de priorisation des investissements. Pour ce faire, des critères de priorisation sécuritaires, financiers, juridiques et politiques ont été définis à l'attention des départements, tant pour les projets en cours que ceux à solliciter. La CInA a examiné les dossiers de demande d'investissement et a établi une liste consolidée à l'attention du Conseil d'Etat. Sur cette base, le Conseil d'Etat a procédé à l'arbitrage politique nécessaire afin de déterminer et atteindre le montant de l'enveloppe nette précitée.

Synthèse des investissements pour le DEF

Voici les principaux projets retenus suite à cette priorisation:

- Une dernière tranche de 846.000 francs pour terminer le bâtiment de la Microtechnique (Microcity);
- Une tranche de 2,7 millions de francs liée au rapport 12.018 concernant le financement renouvelable du CSEM;
- Un montant d'étude de 330.000 francs pour l'assainissement du CPLN ainsi que la première tranche liée aux travaux (3 millions de francs) conformément au rapport 12.038;
- Une enveloppe de 900.000 francs pour continuer la mise en conformité des installations au Cifom (Jardinière 68 et Paix 60, LCF);
- Un montant de près de 375.000 francs à titre de la subvention à l'investissement communal;

— Une tranche de 170.000 francs afin de poursuivre l'assainissement, débuté en 2013, de la toiture du Lycée Blaise-Cendrars.

4.5.2.5 Fonds

En raison des difficultés budgétaires, le fonds pour l'insertion des jeunes de moins de 30 ans n'a été alimenté que de 0,7 million de francs au lieu de 1 million de francs prévu.

À noter que ce fonds ne respecte pas les recommandations du MCH2 (un fonds devrait être alimenté par une recette affectée) mais dépend d'une base légale et pourra ainsi continuer d'exister.

4.5.3 Avis et conclusion de la sous-commission

Les commentaires accompagnant le budget 2014 permettent de répondre à l'essentiel des questions comptables.

Généralités

Ainsi que cela a été communiqué à la commission lors de sa séance du 2 octobre 2013, la procédure budgétaire a été menée en référence aux taux de progression ci-après, en se limitant aux secteurs d'activités pertinents pour le DEF:

- a) Enseignement et formation (DEF-SPAJ) +0,6%
- b) Prévoyance sociale (SPAJ) +0,6%

L'objectif du DEF était donc d'atteindre un budget 2014 en progression de 0,6% par rapport au budget 2013, en charges nettes, amortissements inclus.

4.5.4 Analyses transversales et spécifiques – suivi de dossiers

Nous reprenons ici une note préparée par le département à l'intention de la sous-commission.

Le résultat analysé par la sous-commission des finances est le suivant, en agglomérant les centres financiers par grands domaines au sein du DEF:

	Bu 2013	Cible (+ 0.6%)	Bu 2014	Ecart cible-budget 2014	Progression 2013-2014
SFPO	47'257'989	47'541'537	52'503'552	4'962'015	11.1%
SPAJ	20'321'322	20'443'250	22'332'691	1'889'441	9.9%
OES ¹	37'491'087	37'716'034	38'914'453	1'198'419	3.8%
SEO + OISO	94'248'500	94'813'991	96'993'824	2'179'833	2.9%
Centres prof.	74'248'146	74'693'635	75'014'448	320'813	1.0%
Conservatoire amat.	7'716'761	7'763'062	7'795'462	32'400	1.0%
Université	46'568'000	46'847'408	46'926'000	78'592	0.8%
Formations HES	36'718'225	36'938'534	35'821'748	-1'116'786	-2.4%
Lycées	47'405'711	47'690'145	45'784'144	-1'906'001	-3.4%
Secr.gén. + divers ²	9'485'596	9'542'510	6'928'770	-2'613'740	-27.0%
Total	421'461'337	423'990'105	429'015'092	5'024'987	1.8%

Ainsi que la Commission l'a relevé, la progression effective est de 1,8%, alors que l'objectif était de 0,6%.

Si, effectivement, le DEF est 5 millions de francs au-dessus de son objectif, il faut relever, en particulier, que l'impact de prévoyance ne est à lui seul à l'origine d'un surcoût de 4,18 millions de francs.

Principaux facteurs de péjoration du budget³

Quoi	Montant	Autorité
Prévoyance.ne, hausse coti. employeur 1,7% ⁴	4'180'000	Grand Conseil
Mobilité étudiante ⁵	2'660'000	Accords intercant.
CSEM, financement pérenne	1'700'000	Grand Conseil
Pédagogie spécialisée, nouvelles prestations	1'513'000	Accord intercant.
Loi sur l'accueil des enfants	1'350'000	Grand Conseil
+ 5,4 EPT au SPAJ (mise en œuvre de la LAPEA)	675'000	Grand Conseil
+ 4 EPT à l'OFIJ (loi sur l'insertion)	500'000	Grand Conseil
+ 1,7 EPT au SFPO (développement du dual)	212'500	Conseil d'Etat
	12'790'500	

Quelques facteurs d'amélioration du budget

Quoi	Montant	Autorité
BSM, progression 0 (BU 2013 ou C 2012)	3'400'000	Département
HES-SO et HE-Arc, nouvelles conventions	3'500'000	Grand Conseil
Subventions fédérales-formation professionnelle	2'570'000	Facteur externe
UniNE: BSM, fonds de tiers, plan d'intention (priorités), restructuration domaine central	2'450'000	Département
Pavillon EPC (plus-value et loyer)	1'234'000	Conseil d'Etat
Politique salariale-corps enseignant	850'000	Conseil d'Etat
HEP, réorganisation de sites	500'000	Département
Education physique, harmonisation des prestations	300'000	Département
Psychomotricité, nouveau tarif prestations non obligatoires	200'000	Conseil d'Etat
Affinage des prévisions salariales, école obligatoire	520'000	
Affinage des prévisions salariales au sec. 2	750'000	Département
	16'274'000	

4.5.5 Conclusion

Le DEF n'a pas atteint l'objectif qui lui a été fixé pour les raisons évoquées précédemment. Toutefois, le budget 2014 du DEF a été réalisé en respect des directives budgétaires et avec beaucoup de rigueur. Le budget du DEF étant composé de 80% de charges de personnel, il est très fortement impacté par l'augmentation des cotisations à la caisse de pensions. Ce n'est que grâce à d'énormes efforts de ses services et de ses collaborateurs pour maîtriser les charges, les effectifs de personnel et les biens, services et marchandises que ce budget 2014 a pu voir le jour.

¹ Nous avons fait abstraction des écritures de nature comptable (reclassements, facturations internes, alimentation de fonds), afin de donner des informations permettant d'identifier les hausses ou les baisses réelles de charges. Les charges de personnel ont été annualisées sur la base de 1 EPT = 125'000 francs.

² Estimation (1,7% du total des charges de personnel directes + subventions pour l'école obligatoire).

³ Yc. scolarisation spécialisée hors canton.

4.6. Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) Rapport de la sous-commission sur le budget

4.6.1. Généralités

La sous-commission s'est réunie le 16 octobre 2013 pour l'examen du budget 2014 en présence du chef de département. Elle a auditionné les chefs de l'ensemble des services et offices. La sous-commission tient à remercier ces personnes pour leur disponibilité.

Les comparaisons de chiffres données ci-après tiennent compte de la nouvelle organisation des départements avec l'intégration du service de la consommation et des affaires vétérinaires et du service de l'agriculture et le transfert du service des bâtiments au DFS.

4.6.2. Appréciation générale du budget du département

4.6.2.1 Résultat global

Le budget 2014 du département présente un excédent de charges de 45,2 millions de francs, en hausse de 9 millions de francs (+24,9%) par rapport au budget 2013. Par rapport aux comptes 2012, le résultat est quasiment inchangé.

Les charges sont stables à 270,6 millions de francs (-0,1%). Les revenus sont par contre en baisse de 9,3 millions de francs à 225,5 millions de francs. Les principales différences sont données dans le tableau ci-dessous.

Secteur	Montant	Facteurs déterminants
SCTR	-2,1 millions de francs	Le budget 2013 prévoyait une dissolution partielle de la réserve pour matériel roulant à hauteur de 2,1 millions de francs. Il ne sera pas nécessaire d'y recourir en 2014 mais dès 2015.
SCTR	-1,7 million de francs	Impact de la diminution budgétaire des indemnités de transports sur la part communale
SENE, SGRF	-1,9 million de francs	Variations des prélèvements à la fortune du fonds des mensurations officielles et du fonds cantonal de l'énergie en raison de l'absence de bonifications budgétaires en 2014.
SAGR	-1,8 million de francs	Ventes de biens immobiliers agricoles moins importantes en 2014.
SPCH	-0,7 million de francs	Ventes du parc véhicules au CNERN, recette unique en 2013.
SPCH, SCTR	-0,6 million de francs	Diminution de la part cantonale aux recettes fédérales (carburants et RPLP).
SCAV	-0,5 million de francs	Diminution des émoluments administratifs.

4.6.2.2 Charges et revenus par nature du département

Charges de personnel (30)

La dotation en personnel augmente de 4,9 EPT par rapport à 2013 pour atteindre 380,37 EPT:

- SCTR: création d'un poste d'ingénieur en transport à 100% et d'un poste de secrétaire à 80% (projet mobilité). À noter que les dérogations y relatives ont été approuvées par le Conseil d'Etat en 2013. Suppression du poste de collaborateur scientifique à 50% (départ non remplacé)
- SFFN: création d'un poste de chargé de la protection des espaces naturels pour répondre notamment aux tâches issues de la nouvelle politique agricole 2014-2017 (partie biodiversité gérée et suivie par le SFFN) et à leurs aspects juridiques.

- SAGR: création d'un poste de paysagiste-horticulteur à 50% dans le cadre de la réinsertion professionnelle (poste totalement subventionné) et d'un poste de collaborateur scientifique à 100%.
- SCAV: création d'un poste de contrôleur des denrées alimentaires à 100% (en raison de la prochaine entrée vigueur de la Loi sur la police du commerce et de la Loi sur les établissements publics) et d'un poste d'informaticien à 50% (responsable de l'application Limsophy). Ce dernier est totalement financé par des tiers.

Au niveau financier, les charges de personnel augmentent de 1,4 million de francs. Cette augmentation tient compte de l'octroi des échelons automatiques sans échelons complémentaires et de l'augmentation des salaires avec effet au 1^{er} avril. Alors que la masse salariale n'augmente que de 100.000 francs, les charges liées à la caisse de pension augmentent de 0,7 million de francs. De plus, un budget de 0,7 million de francs a été prévu dans le cadre des retraites anticipées pour les métiers pénibles au SPCH.

Biens, services et marchandises (31)

Ce poste de charges est en augmentation de 3,6 millions de francs. Cette hausse s'explique notamment par les moyens prévus pour les études du projet de mobilité (+2,3 millions de francs), ainsi que pour l'entretien du réseau routier cantonal (+1,8 million de francs) auparavant financé par un crédit-cadre d'investissements. Cet accroissement est partiellement et notamment compensé par des honoraires sur la perception des taxes plus faibles (-0,2 million de francs) et par une diminution des mandats prévus au fonds des mensurations officielles (-0,9 million de francs).

Amortissements (33)

L'augmentation de 1,8 million de francs s'explique principalement par les amortissements générés par les investissements au SPCH.

Subventions accordées (36)

La diminution de 4,4 millions de francs s'explique principalement par les subventions accordées aux entreprises de transports (-2,9 millions de francs). Cette variation s'explique de la manière suivante: certaines réserves servant à couvrir des risques liés à une réduction du cofinancement de la Confédération en raison du taux de couverture des lignes trop faibles ont pu être écartées. De plus, contrairement à l'année horaire 2013, aucune amélioration de l'offre n'est prévue sur les lignes neuchâteloises. Quant à la substitution des TGV en circulation en 2013, elle devrait avoir un effet neutre au niveau des indemnités. De même, l'acquisition de nouveau matériel roulant par TransN, décalée partiellement de 2013 en 2014, ne devrait pas engendrer de besoins supplémentaires en indemnités car cela concerne le remplacement de véhicules amortis. Il faut également souligner que le budget y relatif a été élaboré sur la base d'un niveau de prestations égal à 2013 et s'est appuyé sur les coûts réels 2012 et estimés 2013.

Par ailleurs, une subvention avait été budgétée en 2013 pour l'exploitation de la société TransRUN SA. Ces moyens ont été réaffectés aux études pour le projet de mobilité vu la fin des activités de ladite société en juin 2013 (-1 million de francs).

Au niveau du fonds cantonal de l'énergie, les subventions prévues ont été révisées en raison de la décision de ne procéder à aucune bonification budgétaire (-1 million de francs) en 2014 mais d'alimenter le fonds uniquement au travers des dividendes de l'actionnariat du canton dans des entreprises productrices d'électricité (environ 0,4 million de francs).

Le fonds des routes communales voit ses moyens augmenter suite à la décision du Grand Conseil relative à la modification de la Loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (+0,6 million de francs).

Subventions redistribuées (37)

Il s'agit principalement de subventions fédérales perçues puis reversées aux ayants-droits. Le SENE est concerné par le "Programme Bâtiments" (assainissement de l'enveloppe des bâtiments pour en améliorer l'efficacité énergétique), par l'assainissement du bruit ferroviaire (pose de fenêtres anti-bruit) et dans une moindre mesure par le projet européen "Holistic". Le SCAT est concerné par les tâches liées aux dangers naturels, le SFFN par les conventions RPT et finalement le SAGR par les paiements directs et écologiques. La diminution de 2,7 millions de francs concerne principalement le "Programme Bâtiments" (-2,3 millions de francs) dont le budget s'appuie sur les estimations de la Confédération. Des montants équivalents émanent à la nature comptable 47 "Subventions fédérales à redistribuer".

Attribution financements spéciaux (38)

Ce groupe de charges comptabilise les virements à la fortune des fonds. Les crédits à disposition seront clairement utilisés dans leur totalité de sorte qu'il n'y aura pas de virement en 2014.

Impôts (40)

Ce groupe comptabilise deux types de recettes: celles inhérentes aux taxes de circulation et celles de l'impôt sur les maisons de jeux. Dans le premier cas, les montants budgétés tiennent compte de la modification de la LTVRB avec l'introduction d'un système de calcul prenant en compte des critères environnementaux, mais également d'un parc véhicules en constante augmentation. Ceci explique l'accroissement des recettes à hauteur de 3,4 millions de francs. Dans le cas des maisons de jeu, l'estimation faite en 2013 a été revue à la hausse pour 2014 sur la base des revenus réels (+0,5 million de francs).

Revenus des biens (42)

La diminution de 1,8 millions de francs de ce groupe de revenu s'explique principalement par un volume des ventes de biens immobiliers agricoles inférieur à 2013.

Contributions (43)

Les recettes 2014 sont inférieures de 2,9 millions de francs par rapport à 2013. Ceci s'explique notamment par la modification de la Loi sur l'élimination des véhicules qui prévoit la suppression de la taxe d'élimination des véhicules usagés (-1,6 million de francs), par une recette unique générée par la vente du parc véhicules au CNERN en 2013 (-0,7 million de francs) et par une diminution des émoluments administratifs au SCAV en raison d'une contribution unique en 2013 pour la lutte contre la diarrhée virale bovine (-0,3 million de francs).

Subventions acquises (46)

La diminution de ce groupe de recettes (-1,8 million de francs) s'explique principalement par la baisse de la part communale aux indemnités de transport ; la baisse des subventions accordées aux entreprises de transport impliquant une baisse proportionnelle de la part facturée aux communes (50%).

Subventions à redistribuer (47)

Voir explications dans la rubrique subventions redistribuées (37) ci-dessus.

Prélèvements aux financements spéciaux (48)

La réserve allouée au matériel roulant des entreprises de transports sera finalement dissoute dès 2015. De plus, en l'absence de bonifications budgétaires, le fonds des mensurations officielles et le fonds cantonal de l'énergie seront moins mis à contribution l'année prochaine. Ceci entraîne des virements moindres à la fortune des fonds.

Imputations internes (49)

Ce groupe de recettes comprend notamment les attributions budgétaires aux fonds. L'augmentation s'explique entre autres par la nouvelle Loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux qui prévoit une augmentation de 1% du versement au fonds des routes communales, soit de porter l'attribution de 3 à 4% du produit de la taxe autos (+0,6 million de francs). Mais également par l'affectation au fonds cantonal de l'énergie (+0,4 million de francs) des dividendes perçus via les participations que l'Etat détient dans diverses sociétés productrices d'électricité (par exemple Groupe E, Groupe E Greenwatt SA, SFMC).

4.6.2.3 Investissements

Les investissements du DDTE ont été examinés et priorisés pour un montant final de 19,2 millions de francs (sur un total de 40 millions de francs pour l'Etat). Le budget 2014 intégrera les projets suivants:

Secteur - libellé du projet	Crédit d'engagem.	Budget 2014
SCTR - Améliorations techniques entreprises de transports	--	-366.000
SAGR - Subventions à l'abattoir régional	694.000	138.800

SAGR - Travaux d'améliorations foncières (2001)	5.900.000	200.000
SAGR - Subvention pour plans de gestion intégré	100.000	18.200
SAGR - Travaux d'améliorations foncières (2007)	4.100.000	350.000
SAGR - Subventions aux constructions rurales (2013)	5.100.000	1.871.500
SAGR - Subventions à la fromagerie des Bayards	750.000	500.000
SAGR - Travaux améliorations foncières (2010)	2.300.000	150.000
SAGR - Soutien secteur laitier Cremo	1.150.000	-115.000
SCAT - Aménagement "Sentier du Lac"	650.000	81.200
SCAV - Acquisition logiciel Limsophy	300.000	15.000
SCTR - Crédit-cadre cantonal infrastructures ferroviaires	14.700.000	4.557.000
SENE - Assainissement des sites pollués	5.750.000	1.200.000
SENE - Assainissement énergétique bâtiments de l'Etat	1.300.000	8.000
SFFN - Aménagement plan d'affectation Vieille-Thielle	385.000	68.000
SPCH - 11ème étape rest. / aménag. routes cantonales	76.945.000	945.000
SPCH - Élaboration dossier de la route H20	12.870.000	1.450.000
SPCH - Construction du tunnel de Serrières	29.200.000	3.740.000
SPCH - Renforcement et réaménagement RC 1320	4.270.000	45.000
SPCH - Assainissement tunnel de la Clusette	1.150.000	0
SPCH - Assainissement et renforcement 5 OA	6.900.000	1.800.000
SPCH - H18 Évitement Est Chaux-de-Fonds, étude avant-projet	240.000	90.000
SPCH - Subvention part cantonale autoroute A5	400.300.000	2.141.000
SPCH - 10ème étape rest. / aménag. routes cantonales	64.037.310	140.000
SPCH - Prés-Maréchaux - revitalisation	125.000	85.000
SPCH - Introduction de MISTRA	300.000	65.000
	639.516.310	19.177.700

Les investissements à solliciter ont été examinés et priorisés pour atteindre un montant final de 12,7 millions de francs (sur un total de 20 millions de francs pour l'Etat).

Secteur - libellé du projet	Crédit d'engagem.	Budget 2014
SAGR - Evologia (Eclairage-toiture-Etanchéité)	230.000	230.000
SAGR - Subvention pour plans de gestion intégrée	120.000	30.000
SAGR - Assainissement bâtiments EMTN + Aurore 6	1.555.000	155.000
SCAV - Centre collecteur Montmollin	280.000	280.000
SCTR - Halte Fiaz	3.300.000	500.000
SFFN - Aménagement pisciculture Colombier	210.000	210.000
SPCH - Entretien constructif 2014-2017	16.800.000	4.200.000
SPCH - Reconstruction RC 1310 Ponts-de-Martel - La Sagne	15.000.000	500.000
SPCH - 12ème étape rest. / aménag. routes cantonales	28.820.000	4.560.000
SPCH - RPT 07b - 2ème convention programme	5.000.000	200.000
SPCH - RPT 06 - 2ème convention programme	2.812.400	1.606.200
SPCH - Renouvellement parc véhicules et machines	2.570.000	230.000
	83.897.400	12.701.200

Au total, les investissements consentis en 2014 s'élèveront à 31,9 millions de francs au DDTE (sur un total de 60 millions de francs pour l'Etat).

4.6.2.4 Fonds gérés par le département

Fonds des routes communales (9400)

Comme mentionné ci-dessus, le fonds des routes communales est dorénavant alimenté par une attribution de 4% (contre 3% précédemment) du produit de la taxe automobiles (selon nouvelle Loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux), soit une augmentation de 0,6 million de francs.

Les communes qui veulent bénéficier du fonds doivent elles-mêmes consentir à des investissements. Ceci conduit au paradoxe que seules les communes dont les finances sont saines peuvent obtenir un financement, et que ce sont donc celles qui ont le moins. Une révision de la loi est en cours d'élaboration.

Fonds des mensurations officielles (9404)

Pour 2014 et les années à venir, l'Etat a renoncé à une bonification budgétaire au fonds, malgré le fait que ces versements sont la part cantonale aux travaux de mensurations dont les coûts sont partagés avec la Confédération et les communes. Les moyens nécessaires seront donc prélevés dans la fortune du fonds. Dès 2015 toutefois, des bonifications seront nécessaires pour éviter que la fortune du fonds soit épuisée dès 2017 (le déficit prévisible est de 4,8 millions de francs en 2021). La fortune du fonds s'élevait fin 2012 à environ 10 millions de francs. Les engagements s'élèvent toutefois à 8 millions de francs qui devront être versés aux bureaux adjudicataires.

La baisse du volume et du nombre des entreprises de renouvellement de la mensuration officielle explique de manière générale la diminution des charges et des recettes.

Fonds de l'aménagement du territoire (9401)

En 2014, le fonds sera mis à contribution pour finaliser la réalisation du pôle de développement économique de la commune de La Tène, la réalisation du plan d'affectation cantonal viticole et la planification cantonale des espaces courts d'eau.

Fonds cantonal des eaux (9405)

Le fonds des eaux est alimenté par le produit de la redevance sur le volume total d'eau potable vendue dans chaque commune. Le taux de la redevance est fixé à 70 centimes par mètre cube. Ces moyens sont redistribués aux communes sous forme de subventions destinées à financer des études, des mesures d'organisation du territoire, des ouvrages et installations nécessaires à l'alimentation en eau potable, ainsi qu'à l'évacuation et l'épuration des eaux. Le fonds peut aussi couvrir une partie des prestations du SENE, effectuées dans le domaine de la protection des eaux, concernant en particulier l'alimentation en eau potable, ainsi que l'évacuation et l'épuration des eaux.

Les grands projets qui devront être financés à l'avenir sont liés au traitement des micropolluants dans les STEP.

Fonds cantonal de l'énergie (9407)

Sans alimentation spécifique et conséquente – prévue par exemple dans la révision de la Loi sur l'approvisionnement en électricité refusée par le peuple – la fortune du fonds cantonal de l'énergie s'amenuise d'année en année (environ 4 millions de francs à fin 2013). Les disponibilités financières actuelles ont donc nécessité une réduction des subventions à allouer en 2014. Il faut toutefois noter que cette situation ne pénalise pas les demandes en cours. Pour qu'une utilisation plus conséquente soit faite, en matière d'efficacité énergétique, il faut mettre en place une stratégie et revoir la législation.

Une alimentation budgétaire de quelque 0,4 million de francs sera toutefois apportée au fonds par le versement du produit des dividendes des actions que possède l'Etat dans les entreprises productrices d'électricité. Ceci devra toutefois encore être fixé par une modification de la législation.

4.6.3 Examen de détail des services et offices

Service des transports (4011)

La baisse des subventions allouées aux entreprises de transports se divisent en plusieurs volets et n'entraîne pas de diminution de l'offre en transports publics. Elle est liée à la suppression de l'opération anti-smog, de la réserve en cas d'insuffisance de fréquentation de Car Postal et d'une offre additionnelle de substitution TGV (-1,1 million de francs), auxquels il faut ajouter le report en 2015 et sur les années ultérieures de la dissolution de la réserve pour matériel roulant qui s'élève au total à 4,3 millions de francs. Cette diminution des subventions est limitée pour l'Etat puisqu'elle entraîne une diminution des subventions des communes à hauteur de 1,6 million de francs. Les économies nettes pour l'Etat se chiffrent donc à environ 1,2 million de francs.

L'augmentation des BSM est liée au 2,3 millions de francs prévus pour les études de mobilité voulues par le Grand Conseil. Ces montants n'ont pas pu être passés sous la forme d'investissements puisque le projet n'est pas encore dans une phase concrète.

Service des ponts et chaussées (4053)

Le budget du service a été établi sans tenir compte de la reprise de la H20 en 2014 par la Confédération en raison des incertitudes liées au référendum contre l'augmentation du prix de la vignette.

Dès 2014, afin de répondre aux exigences comptables, le budget relatif à l'entretien constructif des routes sera dorénavant ventilé entre le compte de fonctionnement (entretien courant) et le compte des investissements (entretien constructif). Les moyens ont donc été répartis à hauteur de 1,8 million de francs dans le budget de fonctionnement et à hauteur de 4,2 millions de francs dans le budget des investissements. À ce titre, un nouveau crédit-cadre de 16,8 millions de francs sera sollicité pour les années 2014 à 2017.

L'augmentation des charges d'amortissement se monte à quelques 1,8 millions de francs par rapport à 2013. Cela s'explique par l'accroissement des dépenses d'investissement relatives aux travaux de la 11e étape de correction et d'aménagement des routes cantonales, de construction du tunnel de Serrières, pour l'élaboration du dossier de la H20, ainsi que pour l'entretien constructif des routes cantonales.

Selon le service, à la demande d'un commissaire, il faudrait entre 10 et 12 millions de francs chaque année pour entretenir le réseau routier cantonal. Les 6 millions actuels ne suffisent pas, toujours selon le service. Un commissaire s'interroge toutefois sur les montants importants qui sont dévolus à l'entretien et à l'extension du réseau routier, au vu des chiffres des investissements (21,4 millions de francs en 2014), cumulés aux 1,8 million de francs prévus dans le budget de fonctionnement (sans tenir compte des frais du service ou des amortissements).

Service de l'énergie et de l'environnement (4160)

La diminution des subventions acquises est liée et due à la révision du règlement d'utilisation du fonds de l'ECAP, entraînant la suppression de l'allocation annuelle de 200.000 francs dès 2014. Cette suppression fait suite aux remarques formulées par l'organe de révision de l'ECAP qui estimait à juste titre qu'il n'existait pas base légale pour le versement de cette somme.

Service de l'agriculture (5252)

Dès le 1^{er} janvier 2014, le budget d'Evologia a été intégré au budget du SAGR, sous un seul et nouveau centre financier (5252). Un commissaire se demande s'il est encore possible d'avoir le détail des anciennes rubriques Evologia pour une comparaison d'année en année. Il lui est répondu par la négative.

La détérioration du budget du service provient essentiellement de la diminution du volume des ventes de biens immobiliers agricoles en 2014. Celles-ci ont été budgétées en fonction de l'avancement des dossiers qui ne pourront pas être réalisés en 2013 et donc reportés sur 2014. À noter qu'il est prévu de vendre 4 domaines l'année prochaine sur les 17 que comptent encore le patrimoine de l'Etat. Un commissaire se demande si ces ventes sont "rentables" pour l'Etat à moyen et long terme. Il lui est répondu qu'il est difficile de faire une analyse. Les coûts de mise aux normes et d'assainissement des bâtiments, en particulier en regard des exigences pour le maintien du bétail, sont très élevés pour l'Etat qui n'a pas les moyens de les financer. Pour les exploitants, l'achat des bâtiments est une liberté; cela lui permet d'investir et de se développer.

4.7. Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) Rapport de la sous-commission sur le budget

4.7.1. Généralités

La sous-commission s'est réunie le 10 octobre 2013 pour l'examen du budget 2014. Le conseiller d'Etat, chef du département, était accompagné du secrétaire général, du secrétaire général adjoint, ainsi que des représentants des services suivants:

- Service de l'économie (chef de service),
- Service de l'emploi (cheffe de service, chef de projet et comptable).
- Service des migrations (chef de service et adjoint au chef de service),
- Service l'action sociale (chef de service et chef de l'office de l'assurance maladie).

En introduction, le chef du département fait un constat général: les charges nettes liées à la fonction Prévoyance sociale représentent plus de 200 millions de francs du budget du DEAS, soit 85% de la charge nette totale du département. Au plan financier, l'enjeu principal se situe donc au niveau de la dynamique des charges liées à la Prévoyance sociale (surtout celles de l'aide matérielle), qui dépasse la progression des revenus de l'Etat. Dans ce contexte, il faut agir de manière déterminée afin de préserver les financements affectés aux autres domaines d'action du département, tout en dégagant des marges de manœuvre permettant d'investir pour influencer à l'avenir le rythme de progression des dépenses sociales. À ce titre, le chef du département souhaite focaliser ses priorités sur le défi de l'insertion sociale et professionnelle, avec l'appui des entreprises locales. Compte tenu des contraintes financières, cette approche se traduit par des restrictions dans le niveau des prestations, partiellement réinjectées pour renforcer le "case management" (suivi des jeunes dès 16 ans pour une intégration rapide et efficace dans le milieu professionnel), les programmes d'intégration pour bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que la lutte contre les effets de seuil, qui constitue un frein à la sortie de l'aide sociale (retour à l'autonomie financière).

Par ailleurs, après des années de réduction budgétaire pour la fonction Économie publique, le chef de département souhaite renforcer les moyens du service de l'économie afin de lui donner de nouvelles forces de prospection. Les actions seront ciblées et privilégieront la création de valeur ajoutée en termes d'emplois et de substance fiscale. C'est véritablement un ensemble d'actions basées sur une réflexion structurée et globale qui tient compte de l'ensemble des facteurs complexes et transversaux du DEAS. Si le budget 2014 n'a pas permis de dégager des moyens supplémentaires, le département entend bien le faire durant les années à venir.

Par le passé, chaque département se voyait octroyer, par le Conseil d'Etat, une enveloppe budgétaire. Le nouveau Conseil d'Etat a introduit une certaine souplesse dans ce système, au profit d'une approche qu'il veut à la fois pragmatique et réaliste. Certains phénomènes, comme le vieillissement et la paupérisation de la population, doivent être anticipés. Toutefois, tous les départements doivent contribuer activement à l'effort d'assainissement.

4.7.2. Appréciation générale du budget du département

4.7.2.1. Résultat global

Le budget de fonctionnement du département boucle avec un excédent de charges de 232,3 millions de francs contre 218,5 millions de francs au budget 2013, soit une augmentation de 13,8 millions de francs (+6,3%).

La progression des charges nettes du département (+13,8 millions de francs) est dans une large mesure imputable à la fonction Prévoyance sociale qui, malgré les mesures prises, progresse de 11,0 millions de francs par rapport au budget précédent. Il est à relever que, comme le montre, la deuxième évaluation du résultat probable des comptes, le budget de cette fonction sera dans une large mesure dépassé. Ainsi, dans sa globalité, le budget global du département affiche une stabilité, aussi bien en regard des comptes 2012 qu'en regard de la prévision de bouclage 2013.

Du point de vue organique, dans la perspective de l'entrée en vigueur du modèle comptable harmonisé (MCH2), l'intégralité des charges et revenus des fonds sont intégrés, dès 2014, au centre financier des services qui les gèrent. Ainsi, l'intégralité des charges et revenus :

- des fonds de promotion de l'économie (FPEN), fonds d'aides aux régions de montagne (FARM) et fonds de politique régionale (FPR) sont intégrés, dès 2014, au centre financier du service de l'économie;
- du fonds d'intégration professionnelle (FIP) sont intégrés, dès 2014, au centre financier du service de l'emploi;
- du fonds d'encouragement études et formation professionnelle (FEFP) sont intégrés, dès 2014, au centre financier de l'office des bourses.

Après un exercice budgétaire 2013 marqué par les mesures d'économies, 2014 restera un exercice placé sous le signe de l'austérité. En effet, si la fonction Économie publique enregistre une augmentation de 5,1 millions de francs, cela découle principalement de l'évolution des prélèvements et attributions aux fonds.

4.7.2.2. Charges et revenus par nature du département

Le tableau suivant présente le détail du budget 2014 du département, et ses évolutions, fonction par fonction.

Charges/revenus nets des services du département, par secteur fonctionnel (en millions de francs et en pourcent)

	Budget 2014 (en mios)	Budget 2013 (en mios)	Ecarts (en mios)	Ecarts (en %)	Compte 2012 (en mios)
0-Administration générale	1.9	1.6	0.3	16.1%	1.8
1-Sécurité publique	-3.7	-1.1	-2.7	251.5%	-1.4
2-Enseignement et formation	6.8	6.3	0.5	8.0%	6.0
3-Culture et loisirs	-1.0	0.0	-1.0	190900.0%	0.0
4-Santé	0.0	0.0	0.0		0.6
5-Prévoyance sociale	219.7	208.7	11.0	5.2%	219.8
7-Environnement	0.0	0.0	0.0		0.5
8-Economie publique	12.0	6.9	5.1	73.3%	10.7
9-Finances et impôts	-3.4	-4.0	0.6	-15.1%	-5.4
Total général	232.3	218.5	13.8	6.3%	232.6

Le tableau suivant présente les charges et revenus par nature pour les services du département. Par rapport au budget 2013, les charges progressent de 34,4 millions de francs (+7,8%) et les revenus de 20,7 millions de francs (+9,4%).

En termes absolus, l'augmentation des charges est principalement imputable à la progression des subventions accordées (+27,2 millions de francs, dont 20,7 millions imputables au service de l'action sociale et à ses offices et 1,5 millions de francs au centre financier AVS/AI), suivi de celle des imputations internes (+5,6 millions de francs liés à l'anticipation de l'introduction du MCH2 et à l'augmentation des prélèvements aux fortunes des fonds) et des charges de personnel (+1,9 millions de francs).

Toujours en termes absolus, la progression des revenus est principalement imputable d'une part à l'augmentation des subventions acquises (+12,5 millions de francs, dont 12,2 millions de francs imputables au service de l'action sociale et à ses offices et 7,7 millions de francs au centre financier AVS/AI), d'autre part à celle des imputations internes (+6,0 millions de francs)

Charges et revenus bruts des services du département, par nature (en millions de francs et en pourcent)

	Budget 2014 (en mios)	Budget 2013 (en mios)	Ecarts (en mios)	Ecarts (en %)	2012 (en mios)
Charges	473.3	438.9	34.4	7.8%	451.1
30-Charges de personnel	37.8	35.9	1.9	5.2%	33.5
31-Biens, services et marchandises	8.0	9.9	-1.9	-19.1%	9.7
33-Amortissements	0.3	0.4	0.0	-2.8%	0.9
35-Dédommagements à des collectivités publiques	0.7	0.5	0.2	32.7%	0.6
36-Subventions accordées	397.1	369.9	27.2	7.4%	383.0
37-Subventions redistribuées	5.0	3.5	1.5	41.4%	2.1
38-Attributions aux financements spéciaux	0.0	0.0	0.0		3.9
39-Imputations internes	24.5	18.8	5.6	29.9%	17.5
Revenus	-241.0	-220.4	-20.7	9.4%	-218.5
42-Revenus des biens	-3.4	-4.0	0.6	-15.0%	-4.9
43-Contributions	-8.1	-5.1	-3.0	58.0%	-6.8
44-Part à des recettes sans affectation	0.0	0.0	0.0		-0.6
45-Dédommagements de collectivités	-0.3	-0.2	-0.1	51.8%	-0.3
46-Subventions acquises	-193.2	-180.7	-12.5	6.9%	-180.3
47-Subventions à redistribuer	-5.0	-3.5	-1.5	41.4%	-2.1
48-Prélèvements aux financements spéciaux	-9.4	-11.2	1.8	-16.0%	-8.9
49-Imputations internes	-21.6	-15.6	-6.0	38.3%	-14.6
Total général	232.3	218.5	13.8	6.3%	232.6

Le tableau suivant présente le total des charges et des revenus par centre financier. A relever que les écarts des budgets du service de l'économie (+10,4 millions de francs) et du service de l'emploi (-4,5 millions de francs) sont dans une large mesure imputable à l'intégration des charges et revenus des fonds qu'ils gèrent. Tous centres financiers confondus et déduction faite des imputations internes et des mouvements avec la fortune des fonds, le budget du service de l'économie se monte à 14,4 millions de francs (-0,1 million de francs par rapport au budget 2013) et celui du service de l'emploi à 8,4 millions de francs (-0,9 million de francs).

Charges et revenus bruts des services du département, par centre financier (en millions de francs et en pourcent)

	Budget 2014 (en mios)	Budget 2013 (en mios)	Ecarts (en mios)	Ecarts (en %)	2012 (en mios)
01-Secrétariat général	1.9	1.7	0.2	10.8%	1.8
02-Serv. de l'économie	10.4	4.1	6.2	151.5%	9.2
03-Registre commerce	-0.3	-0.3	0.0	6.4%	-0.3
04-Service de l'emploi	5.4	9.8	-4.5	-45.4%	11.7
05-AVS/AI	82.7	76.7	6.0	7.8%	89.3
06-Serv. des migrations	4.3	6.2	-1.9	-30.4%	3.4
07-Serv. cohésion multi.	1.1	1.1	0.0	1.8%	1.0
08-Serv. action sociale	58.1	50.4	7.8	15.5%	48.5
09-Office des bourses	5.8	6.2	-0.5	-7.3%	6.0
10-Off. cant. ass.-malad.	62.2	61.8	0.4	0.6%	61.3
11-Serv. de statistique	0.8	0.8	0.0	-0.9%	0.8
12-Fds intégration prof	0.0	0.0	0.0		0.0
13-Fds promotion écon.	0.0	0.0	0.0		0.0
14-Fds aide rég. montagn	0.0	0.0	0.0		0.0
15-Fds politique région	0.0	0.0	0.0		0.0
16-Fds encourag. études	0.0	0.0	0.0		0.0
Total général	232.3	218.5	13.8	6.3%	232.6

Comme le montre le tableau suivant, le budget 2014 des effectifs du DEAS augmente de 8,72 équivalents plein temps (EPT) par rapport au budget 2013. Au SMIG, l'augmentation de 4,3 EPT est liée d'une part à l'engagement, en cours d'exercice 2013, de 2,0 EPT non prévu au budget 2013 pour renforcer l'encadrement du centre d'accueil de Perreux, d'autre part de 2,0 EPT destinés à l'encadrement de requérants d'asile dans le cadre de programmes d'occupation. À noter que l'effectif publié ci-après ne comprend pas les effets du transfert du centre de Perreux à la Confédération, qui permettra de réduire de près de 12 EPT l'effectif du service des migrations, aboutissant à une réduction de l'effectif global du département entre 2013 et fin 2014.

Effectifs en valeur de poste complet, services du département

	BU 2014	BU 2013	t B14-B13
Secrétariat général	6.30	5.00	1.30
Service de l'économie	19.20	19.20	
Service de l'emploi	129.34	127.57	1.77
Service des migrations	92.97	88.68	4.29
Service de la cohésion multiculturelle	12.61	12.75	-0.14
Service de l'action sociale	43.90	42.90	1.00
Service de la statistique	6.00	5.50	0.50
Total	310.32	301.60	8.72

4.7.2.3. Investissements

Le budget des investissements du département boucle avec un excédent de dépenses de 724.500 francs de dépenses nettes crédits en cours contre 334.700 francs au budget 2013; ces montants (prêts) concernent la première et la deuxième période de programmation LPR (loi fédérale sur la politique régionale 12-15). Le montant en question est limité aux projets connus (Tourisme et incubateur d'entreprise). Il est rappelé qu'en raison des restrictions budgétaires, aucun montant de prêt n'a été planifié en 2012 et 2013, créant un décalage avec les aides prévues à la convention-programme signée avec la Confédération. Si le canton devait ne pas utiliser la totalité des fonds disponibles pour la période quadriennale, les montants inutilisés devraient alors être retournés à la Confédération, ce qui serait largement regrettable s'agissant d'instruments de soutien au développement économique.

4.7.2.4 Fonds gérés par le département

Comme mentionné en introduction, dans la perspective de l'entrée en vigueur du manuel comptable harmonisé (MCH2), l'intégralité des charges et revenus des fonds sont intégrés, dès 2014, au centre financier des services qui les gèrent. Ainsi, l'intégralité des charges et revenus:

- des fonds de promotion de l'économie (FPEN), fonds d'aides aux régions de montagne (FARM) et fonds de politique régionale (FPR) sont intégrés, dès 2014, au centre financier du service de l'économie;
- du fonds d'intégration professionnelle (FIP) sont intégrés, dès 2014, au centre financier du service de l'emploi;
- du fonds d'encouragement études et formation professionnelle (FEFP) sont intégrés, dès 2014, au centre financier de l'office des bourses.

Les mouvements avec la fortune des fonds sont dès lors traités au chapitre 4.7.2.2. Charges et revenus par nature du département.

4.7.3. Examen de détail des services et offices

Secrétariat général

Il n'y rien de particulier à signaler. Avec 6.3 EPT prévus au budget 2014 (dont 0,8 EPT lié à l'intégration de la fonction de responsable financière du département dans ses effectifs et 0,5 EPT lié à la création d'un poste de chargé de missions), le secrétariat général devrait disposer d'un effectif approprié pour gérer le volume de travail.

Pour mémoire, il est rappelé que, depuis son autonomisation, en 2010, le CNIP bénéficie de subventions en nature de l'Etat. Ces subventions émarginent en charges dans le budget du secrétariat général du département et en revenu dans ceux des services centraux producteurs des prestations en nature fournies (SBAT, SIEN, SRHE, SFIN, ...)

Service de l'économie

"Investir davantage dans les années futures pour le développement du canton".

En introduction, le chef du département relève le caractère stratégique des missions du service et la nécessité, pour lui, de pouvoir disposer de moyens adaptés. Outre les conséquences de l'anticipation de l'entrée en vigueur du MCH2, la comptabilisation au patrimoine financier tant de l'acquisition que de l'équipement des terrains industriels est relevée, ces charges étant à considérer comme des placements et non comme des investissements. Il est précisé que l'aspect

foncier sera un axe prioritaire, pour les prochaines 20 à 30 années, du développement économique et de la création d'emplois.

Le chef de service explique que le service est en phase de transition. Ces 5 dernières années, plusieurs audits ont été réalisés et ont mis en évidence la qualité de la gestion du service. Le rôle central du service dans le développement économique durable des entreprises est rappelé.

Le poste 317000 "Déplacements" a été augmenté de 30.000 francs, premier signal de l'importance que souhaite donner le canton de se rapprocher des centres de décision économiques à l'extérieur des frontières (au niveau intercantonal et international) et de renforcer la stratégie de promotion régionale. Le poste 318000: "Mandats, exp. études", est le fruit du regroupement des charges y relatives des différents centres financiers gérés par le service; l'augmentation du budget est liée à des nouveaux dossiers (i.e. Swiss Innovation Park). A l'avenir, la place du tourisme devra être renforcée. Le poste 361530: "Promotion économique" prévoit une diminution, conformément à la volonté des cantons partenaires du GGBa. En compensation, d'autres canaux doivent être suivis (comme la mission en Chine) pour que le canton de Neuchâtel gagne en visibilité et assure la valorisation de ses nombreux atouts.

Service de l'emploi

"Réorganisation avance mais doit couvrir la question des publics moins évidents à replacer dans le marché de l'emploi. Effet de la loi sur l'assurance-chômage".

Le chef du département rappelle que le service de l'emploi est en bonne partie financé par des fonds de tiers (Confédération, subsidiairement communes via le fonds d'intégration professionnelle) et qu'il est le résultat de la fusion de plusieurs entités. Il rappelle également le changement important lié à la dernière révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI). Il relève enfin que des réflexions sont en cours sur l'utilisation de nouveaux outils et que la réorganisation des différents offices du service commence à porter ses fruits.

La cheffe de service précise que la réforme de l'ORPN avance plus rapidement que prévu et que l'enjeu principal se situe désormais dans la réforme des programmes spécifiques d'emplois temporaires, initiée en 2011 et démarrée en 2012.

A des questions d'un commissaire concernant les mesures d'intégration professionnelles (MIP), la cheffe de service répond que les MIP n'ont pas disparu, mais qu'elles n'ouvrent plus un droit aux indemnités chômage. La volonté actuelle du Service de l'emploi est d'aller vers un renforcement de la stratégie de réinsertion. Elle relève par ailleurs que les délais de traitement des décisions de l'office juridique et de surveillance sont différents selon les sujets traités et les parties prenantes à la décision. Ceux-ci varient d'une à 2 semaines ou parfois 3 à 4 semaines. Suite à plusieurs interrogations des sous-commissaires sur le taux de chômage élevé, elle explique que des études démontrent qu'il y a des différences conjoncturelles mais aussi structurelles entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. Dans tous les cas, les personnes sans qualification sont fragilisées.

Enfin, à diverses questions des membres de la sous-commission, il est répondu de la manière suivante:

- 300000 *Commissions*: poste qui concerne les indemnités versées aux membres des commissions gérées par le service.
- 309000 *F. format & perfect.*: lors de nouveaux engagements, la priorité est donnée aux personnes titulaires du brevet de conseiller en personnel; sur ce point, il est précisé que le SECO exige que 80% des conseillers soient porteurs de ce brevet.
- 310060 *Information*: augmentation des coûts liés aux frais de communication notamment pour promouvoir les prestations de l'ORPN auprès des employeurs neuchâtelois.
- 311010 *Equip. Informatiques*: rubrique permettant au service d'acquérir des équipements informatiques spéciaux (e.g. scanner)- Les prestations du SIEN se trouvent dans le compte 390627.

Service des migrations

"Appuyer le transfert du centre de Perreux et saluer le développement des prestations d'intérêt public fournies par les requérants".

Le budget 2014 du service des migrations est principalement marqué par le probable transfert du centre d'accueil de Perreux à la Confédération. A ce propos, le chef du département précise que

l'option a été prise de maintenir au budget les charges qui permettent l'entretien et l'exploitation centre de Perreux par le canton.

En cas de transfert, l'économie de charges nettes, pour le canton, a été estimée à 1,8 millions de francs. Cette économie figure dans la rubrique 439850 Recettes diverses. Les charges et revenus bruts liés à l'entretien, l'exploitation et la sécurité du centre d'accueil de Perreux figurent dans les rubriques correspondantes. En d'autres termes, le budget 2014 est basé sur l'hypothèse du transfert du centre du canton à la Confédération mais permet, si ce transfert ne devait finalement pas se réaliser, au service des migrations de disposer du budget nécessaire pour assurer l'entretien, l'exploitation et la sécurité du centre.

Le chef de service ajoute que, en matière d'émoluments, compte tenu des changements intervenus dans les procédures relatives à l'élaboration des documents d'identité, le budget prévoit la suppression de la part des émoluments versés aux communes. Pour l'Etat, le revenu supplémentaire y relatif se monte à 760.000 francs.).

Le président s'interroge au sujet de la baisse du nombre de réfugiés au poste 460205 *Forfaits réfugiés*. De plus, il constate une augmentation de 4% des effectifs du service.

L'adjoint au chef du service répond que cette diminution est liée à la baisse de l'octroi du statut de réfugié aux requérants d'asile. S'agissant de l'augmentation des effectifs du service, il précise que cette augmentation est liée d'une part à l'engagement, en cours d'exercice 2013, de 2,0 EPT non prévus au budget 2013 pour renforcer l'encadrement du centre d'accueil de Perreux, d'autre part de 2,0 EPT destinés à l'encadrement des requérants d'asile dans le cadre de programmes d'occupation.

S'agissant des effectifs, le chef du département ajoute que le budget ne tient pas compte de du transfert du centre d'accueil de Perreux (réduction envisageable de quelque 12 EPT). Il relève par ailleurs que la charge nette du service des migrations était de 6, 2 millions de francs (budget 2013) et 4,3 millions de francs (budget 2014).

Le chef de service évoque la situation du transport des détenus. Concernant les postes 366570 *Assistance RA* et 366575 *Assistance réfugiés*, il explique qu'il est difficile de réduire ces postes sans renforcer l'intégration de ces populations sur le marché du travail. Il relève par ailleurs que les forfaits ne couvrent pas l'intégralité du domaine de l'asile.

À la question d'un commissaire concernant les délais de traitement des dossiers juridiques, le chef de service répond que les délais d'octroi des autorisations de séjour sont de l'ordre de 2 ou 3 semaines. Pour la demande de main d'œuvre étrangère, ce délai est de 2 ou 3 jours. Les délais s'allongent quand il s'agit de décisions négatives.

Service de l'action sociale

"Appréciation plus politique. Appui à l'ouverture de la démarche d'intégration professionnelle avec un degré de sensibilité politique. Il est acceptable de passer par une épreuve douloureuse comme celle-ci pour les gens concernés pour autant que la perspective soit autre dans le futur".

Le chef du département rappelle l'importance des enjeux financiers. L'objectif est de limiter la progression des charges et d'engager des réflexions et des actions pour infléchir l'évolution des besoins à l'avenir. La réorganisation des guichets sociaux régionaux (GSR) est en cours et sera prochainement débattue au Grand Conseil (projet ACCORD). Suite au retrait du rapport relatif au troisième volet du désenchevêtrement, un rapport spécifique sur l'harmonisation de la facture sociale sera aussi prochainement transmis. Sur la base de ce dispositif, une large réflexion s'ouvrira en 2014 sur la politique de soutien à l'intégration professionnelle. Des montants supplémentaires ont été budgétés dans cette perspective.

En matière d'aides "en amont", le chef du département relève le renforcement des subsides de l'assurance-maladie au niveau de la catégorie 1. Il mentionne par ailleurs l'augmentation des montants alloués aux bourses.

Le chef de service ajoute que le service regroupe trois centres financiers et cinq entités. 12.000 personnes bénéficient aujourd'hui de l'aide sociale. Les chiffres sont impressionnants et mettent en évidence la dégradation de la situation suite à la dernière révision de la loi sur l'assurance-chômage. Le nombre des fermetures de dossiers d'aide sociale a tendance à baisser. De conjoncturelle, la problématique est devenue structurelle. La catégorie des personnes âgées de 56 à 64 ans pose également problème; en 2 ans, cette population a augmenté de 200 personnes.

Le chef de l'office cantonal de l'assurance-maladie explique que, sur les 42.000 bénéficiaires de subsides, environ 18.000 sont des bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS-AI et des

bénéficiaires de l'aide sociale matérielle. Ces deux catégories ont une emprise budgétaire proche de 75%.

Suite à une question du président qui demande s'il est possible de compresser le budget de l'action sociale, le chef du département répond que la charge nette du service de l'action sociale pour l'Etat se monte à 125 millions de francs. Les mesures prévues sont de la compression directe des aides octroyées. Une mesure active existante touche les jeunes de moins de 30 ans (sans activité et charges de famille). Une des mesures envisagées est un durcissement de cette mesure, qui serait élargie à tous les jeunes de moins de 35 ans n'ayant pas de charge de famille. Les autres mesures envisagées concernent les suppléments versés (forfaits pour ménages et pour formation) ainsi que les prestations circonstanciées. Les mesures seront finalisées en concertation avec les acteurs de terrain.

En contrepartie de ces restrictions importantes, des moyens supplémentaires sont prévus pour les programmes d'intégration, le case management ou encore la lutte contre les effets de seuil.

Suite à une question du président, un commissaire tient à soulever que l'abus de certaines personnes reste l'exception. Il a des doutes sur les mesures mises en place. Pour lui, le bénéficiaire de l'aide sociale doit avoir le droit à un programme ou un projet de réinsertion. D'une manière unanime, la sous-commission salue le principe d'intégration socioprofessionnelle qui sous-tend les réflexions. Le chef du service apporte comme complément d'information la demande des assistants sociaux que le contrôle à travers des inspecteurs sociaux soit renforcé. La commission a insisté sur l'aspect des mesures à prendre pour dissuader de s'installer dans l'aide sociale (travail pour la collectivité, volonté affichée de se réinsérer, renforcement du « case management », diminution du subsidie de l'assurance maladie à la prime la moins chère du canton). Les mesures décrites devraient être communiquées et appliquées sur le terrain avec le message: «une prestation égale une contre-prestation». Le but recherché est de provoquer un changement d'état d'esprit des personnes sollicitant de l'aide, sans pour autant empêcher celles et ceux qui ont véritablement besoin de les soutenir.

Au sujet de ces mesures et comme il s'y était engagé, le Conseil d'Etat a mené des discussions avec les responsables des GSR et la CDC-Social, afin de déterminer comment concrétiser l'objectif d'économies fixé tout en minimisant les effets contre-productifs et en évitant, dans toute la mesure du possible, d'engendrer des situations insoutenables. Le paquet de mesures retenu par le Conseil d'Etat se constitue comme suit (effets financiers évalués pour l'exercice 2014):

— **Aide octroyée aux 18-35 ans n'ayant pas de charge de famille (~0.8 MCHF):**

L'aide normale, additionnée des éventuels suppléments est actuellement octroyée à tous les bénéficiaires, sauf aux jeunes de 18 à 30 ans qui n'ont pas de charge de famille et qui sont sans activité (formation, emploi ou intégration). Ces derniers sont placés à l'aide minimum (env. 15% de moins que l'aide normale).

A futur, le niveau de l'aide normale est redéfini pour tous les jeunes de 18 à 35 ans qui n'ont pas de charge de famille, à 15% en-dessous de l'aide normale pour les autres catégories de bénéficiaires.

— **Suppléments pour ménages ayant charge de famille (~2.3 MCHF):**

Les suppléments "ménage" s'ajoutent au forfait de base, calculé en fonction du nombre de personnes constituant le ménage. Un couple reçoit donc moins qu'une famille monoparentale avec un enfant mineur. Il est prévu de réduire ces suppléments, qui sont actuellement de 200.- fr/mois par ménage de 1 à 3 enfants et de 400.- fr/mois par ménage de 4 enfants et plus.

A futur, le supplément sera de 50.- fr/mois par enfant, avec plafond à 200.- fr/mois.

De plus, les enfants majeurs à charge (i.e. en formation) ne seront plus pris en compte.

— **Supplément versé pour jeunes en formation postobligatoire (~0.3 MCHF):**

Ces suppléments de 100.- fr/mois sont versés à titre d'encouragement à la formation postobligatoire, pour chaque personne mineure ou majeure suivant une telle formation. Les frais engendrés (transports, livres d'études, repas éventuels,...) sont pris en charge par ailleurs.

A futur, le montant restera inchangé, mais le supplément sera supprimé pour les mineurs. Il ne sera donc plus possible de cumuler pour une même personne les suppléments ménage et formation.

— **Réduction des prestations circonstanciées (~0.4 MCHF):**

Les prestations circonstanciées sont versées en fonction de besoins particuliers, ponctuels ou permanents, que doivent assumer les bénéficiaires. Plusieurs modifications sont prévues notamment:

- Suppression du supplément de 175.- fr/mois octroyé aux personnes souffrant de diabète en lien avec les contraintes de régime alimentaire (~0.2 MCHF), à l'instar de la pratique adoptée au plan suisse pour les prestations complémentaires AVS/AI.
- Restriction de cas dans lesquels des frais de déménagement peuvent être pris en charge et introduction, pour ces cas, d'une franchise de 20% (~0.1 MCHF).

— **Redéfinition du régime de sanction en cas de manquements (~0.1 MCHF):**

Actuellement, seules les personnes qui ont fait échouer une démarche d'intégration par leurs manquements peuvent être sanctionnées (aide minimum réduite). Il est prévu de donner la possibilité aux GSR de sanctionner d'autres manquements ayant pour effet de péjorer les probabilités de réinsertion (par exemple, ne pas se rendre au rendez-vous avec l'assistant social), en plaçant le bénéficiaire à l'aide minimum.

— **Introduction d'une notion d'aide d'urgence (~0.1 MCHF):**

Neuchâtel est le seul canton de Suisse occidentale à ne pas avoir prévu de régime d'aide d'urgence pour les personnes dont le permis de séjour a été retiré et qui restent en Suisse au-delà du délai de départ que le service des migrations leur aurait imparti. Ces cas sont rares, mais très problématiques à plusieurs titres. D'une part, les personnes concernées reçoivent une aide minimum nettement supérieure à l'aide d'urgence versée aux personnes déboutées dans le domaine de l'asile. D'autre part, l'aide versée pourrait, au vu du montant, constituer une assistance coupable à des personnes séjournant illégalement. Le montant de l'aide d'urgence sera calqué sur celui appliqué par les cantons voisins, à hauteur de 300.- fr/mois.

Compte tenu de ce qui précède, des mesures supplémentaires dans le domaine de l'aide matérielle ne sont pas soutenables, d'autant qu'elles se cumuleront dans certains cas de manière incontrôlée avec les mesures déjà envisagées.

AVS/AI

Le canton n'a quasiment aucune prise directe sur ces charges, qui découlent de la législation fédérale. Il est à relever que l'évolution tendancielle des prestations complémentaires découle en particulier du vieillissement de la population, du coût élevé des places dans les EMS et des défauts de prévoyance vieillesse que les gens accumulent au cours de leur vie. En conséquence, les grands facteurs d'influence sur lesquels il est possible de travailler sont la promotion du maintien à domicile (développement d'appartements protégés) et l'amélioration du taux d'emploi dans la population active (amélioration de la prévoyance vieillesse de la population). Il est essentiel de prendre dès aujourd'hui des mesures pour influencer l'évolution des coûts futurs, tout en sachant que les retombées n'interviendront qu'à moyen et long terme.

Service de la cohésion multiculturelle

En introduction, le chef du département rappelle que, en charges nettes, malgré la mise en œuvre, au 1^{er} janvier 2014, du programme d'intégration cantonal (PIC), le budget du COSM est stable. Il informe par ailleurs la sous-commission que, suite au départ à la retraite du chef de service a.i. M. Lembwadio, le poste de chef de service et de délégué aux étrangers sera prochainement repourvu.

Le secrétaire général précise que l'introduction du programme d'intégration cantonal (PIC) change l'approche en matière de financement. Jusqu'à présent, chaque projet était soutenu par la Confédération pour lui-même; avec le PIC, le financement de la Confédération passe par la signature d'une convention-programme de quatre ans. Le volet Forfaits d'intégration du PIC est financé à 100% par la Confédération; les autres volets (informations et conseils, formation et travail, compréhension et intégration sociale) sont financés paritairement.

Suite aux questions de la sous-commission, le chef du département mentionne que le volume des demandes de naturalisations va probablement diminuer à moyen terme, compte tenu de l'entrée en vigueur d'exigences renforcées au niveau fédéral. À court terme cependant, un effet d'appel pourrait être observé. Par ailleurs, les différents audits menés démontrent, même si des éléments d'améliorations ont été identifiés, que le COSM fonctionne bien et qu'il est un outil de rayonnement pour le canton. Les principaux enjeux du PIC sont l'apprentissage des langues ainsi que l'intégration sociale et professionnelle. Concernant l'apprentissage de la langue, le constat est que

la demande est supérieure à l'offre; la liste d'attente est actuellement de 4 à 6 mois, ce qui pose de sérieux problèmes auxquels le département s'attache à trouver des solutions.

Service de la statistique

Le chef du département rappelle que le demi-poste prévu au budget est lié au développement de prestations pour les communes. Si les communes ne n'achètent pas le volume de prestations correspondant, ce demi-poste ne sera pas pourvu. Il relève par ailleurs que le service de statistique joue un rôle transversal pour l'Etat.

4.7.5 Avis et conclusion de la sous-commission

La sous-commission tient tout d'abord à remercier le chef du département qui a fait preuve d'une grande transparence dans son message et dans ses explications. Dans le même ordre, nous soulignons l'appui et la disponibilité importants du secrétaire général. Nous avons apprécié le niveau de préparation des chefs de service qui ont, par la qualité de leur présentation, anticipé la grande majorité des questions de la sous-commission. Leur réponses ont été claires et précises.

Lors de la séance, la sous-commission a eu l'opportunité d'écouter, de poser des questions afin de bien comprendre la vision, la direction et les priorités du DEAS. Le chef du département a eu un langage franc, ce qui a permis à la commission de se concentrer sur l'ensemble des missions, souvent interconnectées entre elles tout en validant, d'une manière critique mais constructive, l'aspect financier. Comme le gouvernement, la sous-commission partage le dynamisme du chef du département qui est motivé et déterminé de sortir notre Canton du bas du classement intercantonale. Mais ce changement de cap, nous devons le faire ensemble et de manière concertée. Le chef du département a démontré avec un esprit structuré et structurant son focus sur les axes suivants : la réinsertion professionnelle, la promotion économique, la tenue des charges et graduellement la volonté de recréer une marge de manœuvre dans des projets qui créent de la valeur. Suite au remaniement des départements depuis le début de la législature, la sous-commission vous propose une approche globale de l'analyse qui devrait donner une lecture condensée tout en soulignant les points clés en vue de valider le budget de 232,3 millions de francs avec une hausse de 13,8 millions de francs par rapport à 2013.

Service de l'économie (5105)

Avec 19,2 EPT et un budget net de 10,4 millions de francs (+151,5 %, mais le budget réel est de 14,47 millions de francs puisqu'il est amélioré par la dissolution de la fortune des différents fonds pour un total de 4,1 millions de francs), le service de l'économie continue son repositionnement. En termes de vision et de mission, il maintient le cap de sa philosophie d'actions exprimée dans le rapport relatif au budget 2013 (12.049). Les montants de dépenses prévus dans ce service sont faibles au vu de son importance stratégique. Il sera indispensable d'augmenter les dotations budgétaires durant les années à venir si l'on souhaite remettre en place une politique de développement économique crédible, focalisée sur des entreprises créatrices d'emplois et de substance fiscale qui, avant tout, répondent à une logique par rapport à notre tissu économique. Un lien causal devrait exister entre les projets d'implantation et ce que le Canton peut offrir comme compétences humaines et techniques, soit le renforcement de nos "niches" existantes avant de perdre nos ressources dans une diversification à faible valeur ajoutée. Il serait souhaitable que la politique de promotion économique renforce les domaines d'activités stratégiques (DAS) dans lesquelles nous avons un avantage concurrentiel et que nous nous profilions avec une gestion des terrains (patrimoine financier) adaptée, un renforcement de notre image d'excellence à l'aide d'un parc d'innovations et d'une politique de tourisme sélective, dans le cadre de la politique régionale 2012-2015. Cela devrait passer à l'avenir par le mécanisme des crédits-cadres pluriannuels, qui devraient prendre le relais des fonds.

Service de l'emploi (5051)

Avec 129,34 EPT (+1,4%) et un budget de 5,4 millions de francs, c'est le plus grand service en terme d'EPT. La réorganisation des ORP qui a été lancée porte déjà ses premiers fruits avec le remplacement plus rapide des demandeurs d'emplois ayant les meilleurs potentiels de réinsertion professionnelle. Il reste à déployer des moyens renforcés pour prendre en charge plus spécifiquement les autres demandeurs d'emploi, de manière à réduire le nombre d'arrivées en fin de droit. La sous-commission s'inquiète néanmoins du fait qu'il y a une augmentation du nombre d'emploi et des richesses, paradoxalement à une augmentation des demandeurs d'emploi.

Service des migrations (5014)

92,97 EPT (+4,8%). En amont, il faut préciser que le 95% des flux financiers sont hors contrôle du SMIG qui subit les décisions de la Confédération. L'élément le plus marquant est évidemment le transfert du centre de Perreux, déjà commenté précédemment et qui permet une amélioration financière conséquente pour le canton. Au-delà, de ce projet, il faut saluer les quelques moyens investis pour permettre de développer les prestations d'intérêt public fournies par les requérants aux collectivités (communes, Etat), qui constituent à la fois un apport utile pour les collectivités et une activité bienvenue pour les requérants. Finalement, au titre du SMIG, il convient de mentionner la réappropriation par le canton de la part actuellement reversée aux communes pour l'établissement des permis de séjour, démarche pleinement justifiée par le fait que les communes ne fournissent plus de prestations en la matière.

Service de l'action sociale (3550, 3600, 6011)

Le service de l'action sociale dispose de 23,6 EPT (+4,4%). Au service sont rattachés l'office de l'assurance-maladie avec 17,5 EPT et l'office des bourses avec 2,8 EPT. Le budget total est de 126,1 millions de francs (+6,5%) par rapport à 118,4 selon budget 2013. Le département a présenté les importantes réductions de prestations envisagées en matière d'aide sociale, pour un total d'économies de 4 millions de francs. Dans le cadre de cette enveloppe budgétaire, les mesures seront modulées en fonction des discussions qui interviendront avec les professionnels du terrain à fin octobre - début novembre. Toutes les mesures sont de compétence Conseil d'Etat. En lien avec ces mesures, environ 25% des moyens économisés sont réinvestis dans le renforcement des mesures d'intégration, du case management et de la réduction des effets de seuil. La sous-commission salue la volonté du chef du département qui envisage d'introduire une comparaison entre les huit guichets sociaux régionaux (GSR) afin de favoriser une politique de "best practice" et de "peer review". Le but étant de gagner en efficacité financière et en efficacité opérationnelle. Ceci devrait, entre autre, limiter le tourisme intercantonal. Il n'est dans l'intérêt de personne qu'un district se paupérise davantage qu'un autre. Un aspect de ce phénomène pourrait se trouver dans la politique des prix de logements ainsi que d'un traitement différencié entre les GSR.

S'agissant des mesures d'économie envisagée, un membre de la sous-commission tient à rappeler que le principe privilégié à l'heure actuelle, à savoir celui de la réinsertion professionnelle, doit plus que jamais être salué.

Toutefois, l'ensemble des mesures envisagées et en cours de réflexion par le Conseil d'Etat n'est pas acceptable, si celles-ci étaient appliquées dans leur totalité.

Le nombre de places de réinsertion n'est pour l'heure de loin pas suffisant pour absorber la demande. De plus, cette dernière augmentera avec l'arrivée de "sénior" dans l'impossibilité - de par leur âge - de retrouver un emploi dans le marché "normal" du travail.

Si l'augmentation des moyens des programmes de réinsertion est bienvenue, pour un montant de 650.000.-, elle doit être mise en relation avec les 4.500.000 francs d'économie sur l'ensemble des mesures envisagées sur l'aide matérielle des personnes. Cela est d'autant plus controversé que les normes CSIAS ne sont pas appliqués à Neuchâtel.

À son sens, on ne peut faire cumuler:

1. Une diminution des montants alloués pour les jeunes qui n'ont pas de contrat, de stage ou de projet reconnu ;
2. Une augmentation de 30 à 35 ans de la catégorie "jeunes".

Sans compter les autres mesures projetées en cours de réflexion.

Le budget soumis comprend l'ensemble de ces dispositions. Or, selon le Conseil d'Etat, celle-ci ne sont pas encore arrêtées. À son sens, il faut laisser une marge au Conseil d'Etat, en lui laissant la possibilité d'appliquer telles ou telles mesures en revenant ou non sur une autre.

En augmentant l'enveloppe budgétaire liée à ce compte, cela laisse le libre choix au Conseil d'Etat de rectifier telle ou telle mesure le cas échéant, voire de favoriser telle ou telle tranche de la population. Par exemple, un "sénior", qui a travaillé toute sa vie et qui tombe à l'aide sociale, se voit souvent dans l'obligation de déménager et de finir sa "carrière" bien tristement. Une mesure substantielle pourrait être envisagée. D'autres mesures peuvent être réfléchies, telles qu'une prime à l'insertion professionnelle ponctuelle et conditionnée, si un jeune sort de l'aide sociale en rejoignant le marché du travail. Cette mesure peut permettre d'asseoir la personne dans une intégration sur le long terme - les premiers mois se révélant souvent complexes -.

Bref, le budget de l'aide matérielle soumis ne laisse aucune marge de manœuvre et obligera à travailler en flux tendu tout au long de l'exercice. Un budget est une autorisation de dépenser et ne consiste pas en une obligation de dépenser. Même s'il est conscient qu'il sera difficile d'augmenter le budget, il propose de, le cas échéant, amender la ligne budgétaire en commission financière. Cette augmentation permettrait de laisser une marge de manœuvre à l'exécutif cantonal. De plus, des revenus de 1.200.000 francs de la part des communes seraient perçus, en raison de la clé de répartitions (40 cantons / 60 communes).

Service de la cohésion multiculturelle (5017)

L'exercice 2014 sera marqué par le déploiement du programme d'intégration cantonal (PIC), nouvel outil développé par la Confédération pour octroyer à l'avenir son soutien sur la base de conventions-programmes plutôt qu'au coup par coup. Globalement, davantage de moyens pourront être investis dans l'intégration des migrants, sans que cela n'impacte la charge nette supportée par le canton.

Service de statistiques (5025)

La création d'un demi-poste prévue au budget est directement liée à de nouvelles prestations qu'il est prévu de fournir aux communes, contre une rémunération couvrant l'entier des coûts. Si le volume de prestations commandé n'est pas celui prévu au budget, alors le demi-poste ne sera pas créé.

5. AMENDEMENTS

5.1. Amendements refusés

5.1.1 Un amendement a été proposé par le groupe PopVertSol pour annuler l'augmentation de recette de 180'000 francs prévue au CEPM.

Centre financier	Compte	Description	Proposition Conseil d'Etat	Montant final	Modification
3550	439000	Contribution de tiers	-CHF 280.000	-CHF 100.000	CHF 180.000

Par 8 voix contre 7, l'amendement a été refusé.

5.1.2 Le groupe PopVertSol a proposé un amendement concernant l'action sociale et les mesures salariales.

Centre financier	Compte	Description	Proposition Conseil d'Etat	Montant final	Modification
			CHF		
3550	366300	Chge aide matérielle	102'576'600.00	CHF 106'576'600.00	CHF 4'000'000.00
			-CHF		
3550	462350	Part comm. aide mat.	68'771'200.00	-CHF 71'171'200.00	-CHF 2'400'000.00
-	-	Mesures salariales	-	CHF 3'804'000.00	CHF 3'804'000.00
-	-	Mesures salariales CCT Santé 21		CHF 4'215'000.00	CHF 4'215'000.00
-	-	Revenus taxateurs			-CHF 4'000'000.00

Par 8 voix contre 7, les amendements ont été refusés.

5.1.3 Amendements du groupe socialiste:

Centre financier 9504 SFPO-OFIJ (Fonds formation et intégration des jeunes)

30 Charges de personnel : + CHF 500 000

Centre financier 3550 Service de l'action sociale

365337 Programmes d'insertion : + CHF 1 million

462335 Part communale, mesures d'insertion : + CHF 600 000

Péjoration du résultat du compte de fonctionnement : CHF 900 000

Commentaire : vu la surévaluation de CHF 992 800 au centre financier 2350 Police neuchâteloise, ces amendements sont intégralement compensés.

Les amendements ont été refusés par 8 voix contre 7.

5.2. Amendements acceptés

Annexe au décret portant approbation du budget pour l'exercice 2014

Améliorations résultat suppl. à réaliser pour obtenir un DA de 70%
Diminution des investissements à réaliser pour obtenir un DA de 70%

ou

Amendements de fonctionnement selon GC 2/3 décembre 2013

	Charges	Revenus
Charges nettes	-11'192'800	
Total	-7'692'800	3'500'000

N°	Centre financier	Nom	rubrique	Libellé	Débit	Crédit	Remarques
1	3100	Service des contributions	400300	Impôts directs, personnes physiques		+1'000'000	Proposition CE, acceptée par la COFI
2	3100	Service des contributions	401300	Impôts directs, personnes morales		+2'000'000	Proposition CE, acceptée par la COFI
3	3050	Service financier	429335	Rémunération cautions		+500'000	Proposition CE, acceptée par la COFI
4a	3250	Service des ressources humaines	301801	Ecart statistique	-700'000		Proposition CE, acceptée par la COFI
4b	3250	Service des ressources humaines	301801	Ecart statistique	-1'500'000		Ecart suppl. accepté par la majorité COFI
5a	2350	Police neuchâteloise	301000	Pers. admin. & exploitation	-697'800		Correction PONE
5b	2350	Police neuchâteloise	301060	Indemnités	-295'000		Correction PONE
6	3050	Service financier	363801	Ecart statistique subventions	-1'000'000		Propos. CE, amendée (subv. uniquement)
7	3050	Service financier	318801	Ecart statistique BSM	-3'500'000		Ecart suppl. accepté par la majorité COFI

1 accepté à l'unanimité

2 accepté à l'unanimité

3 accepté par 14 voix et 1 abstention

4a accepté à l'unanimité

4b accepté par 8 voix contre 7

5a accepté à l'unanimité

5b accepté à l'unanimité

6 accepté par 8 voix contre 7

7 accepté par 8 voix contre 6 et 1 abstention

Amendements d'investissement selon GC du 2/3 décembre 2013

Charges Revenus

-1'000'000

-1'000'000

0

No ordre	Libellé	rubrique	Dépenses	Recettes	
1001129	Réduction enveloppe au choix du CE		-1'000'000		

À l'unanimité, cet amendement a été accepté.

6. POSITIONS DES GROUPES ET VOTE FINAL

6.1. Position des groupes

Position du groupe libéral-radical

Le cadre budgétaire 2014 a été abordé avec passablement d'appréhension par les commissaires PLR, à l'aube d'une législature nouvelle dont les autorités exécutives et législatives ont été passablement renouvelées. Dès l'entame des travaux et la présentation des premiers chiffres par le Conseil d'Etat, les commissaires PLR se sont montrés sceptiques à l'idée de déroger au cadre légal fixé par le législateur et massivement approuvé par le peuple neuchâtelois. Même s'ils partagent certains objectifs de l'exécutif cantonal, notamment en matière d'investissement, la situation économique favorable que nous connaissons doit assurément permettre de présenter un budget de fonctionnement et des investissements, si ce n'est équilibrés et autofinancés, tout au moins respectant les mécanismes de frein aux dépenses et à l'endettement. Aussi, les commissaires PLR se sont attelés à faire des propositions concrètes visant à diminuer le déficit du compte de fonctionnement afin de maintenir tant que possible le niveau d'investissement, déjà qualifié de minimal. Conscients que la prise de décisions de nature structurelle est difficile dans le processus budgétaire proprement dit, les mesures proposées visent donc à laisser à l'exécutif le choix de leur mise en place afin de concilier les objectifs opérationnels tout en assurant une diminution des dépenses courantes. A ce titre, après analyse et discussion des amendements déposés, plusieurs d'entre eux ont été retirés, conscient que leur mise en place à court terme n'était raisonnablement pas envisageable. Leur analyse et possibilité de réalisation seront donc reprises dans un futur proche, notamment en ce qui concerne les subventions versées et l'évolution incontrôlée des montants versés au titre d'aide matérielle. Les axes retenus ont donc été de surseoir à la création de nouveaux postes, tout en laissant le choix au Conseil d'Etat d'en repourvoir ou d'en créer dans le cadre de l'effectif existant ainsi que d'une diminution de certains postes des biens, services et marchandises de moins de 5%. Ces deux mesures ne mettent, aux yeux des commissaires PLR, pas en péril le bon fonctionnement de l'Etat. A la recherche d'un consensus acceptable par une large majorité de la commission, il a également été accepté à titre exceptionnel d'ajuster les recettes fiscales ainsi que d'intégrer la rémunération des garanties accordées par l'Etat. Enfin, une diminution modeste des investissements de l'ordre d'un million, permet au final d'atteindre l'objectif initial de ne pas déroger aux mécanismes financiers. L'ensemble des mesures prises permet, si ce n'est de satisfaire complètement les attentes du groupe PLR, d'entamer cette nouvelle législature dans un cadre financier rigoureux qu'il conviendra de resserrer encore à l'avenir au vu de l'inquiétude que peuvent présenter certains indicateurs financiers.

Position du groupe socialiste

Le groupe socialiste a accueilli le budget du Conseil d'Etat avec de sérieuses réserves, mais en apprécie les aspects positifs. Nous saluons le travail accompli par le gouvernement et l'administration.

Qualité majeure, le budget résulte visiblement d'une réflexion politique et d'un travail d'équipe. Au-delà de la réorganisation des départements, des priorités sont fixées, des réformes poursuivies. Cette qualité se traduit au plan technique, avec des chiffres qui tiennent compte des dernières informations connues. Les rubriques qui ont donné lieu à des crédits supplémentaires ont par exemple été réévaluées. Cependant, le compte de fonctionnement respecte les valeurs limites du frein à l'endettement.

Deuxième point fort, la politique dynamique du Conseil d'Etat dans les investissements. Un budget de 60 millions de francs définit des priorités parmi les projets des départements. Nous partageons l'analyse du gouvernement quant à la nécessité de déroger au frein à l'endettement afin de maintenir le niveau des investissements. La recapitalisation de prévoyance ne constitue selon nous une circonstance exceptionnelle, tout comme le contraste préoccupant entre la bonne conjoncture d'une part, la stagnation du chômage et l'augmentation de l'aide sociale, de l'autre. Ce paradoxe est révélateur d'une crise sociale qui affecte le canton et qui doit être prise en compte dans l'évaluation de la situation.

Notre principale réserve quant au budget 2014 concerne l'effort considérable exigé dans l'action sociale. Nous espérons vivement que la réforme en cours (guichets sociaux régionaux, Accord...) permettra d'améliorer la situation des finances cantonales et, surtout, celle des personnes concernées. Une vraie réforme consiste à faire sortir des personnes de l'aide sociale, à agir en amont pour éviter qu'elles n'y entrent, pas à pénaliser celles qui y sont. De trop faibles

compensations sont intégrées au budget 2014 sous forme de programmes d'insertion. Les nouveaux postes de *coaching* et *case management* constituent pour nous un strict minimum. Selon nous, il faudrait consentir davantage d'efforts dans ce sens-là. Le 6 novembre, nous avons donc déposé des amendements visant à atténuer indirectement les mesures annoncées dans l'aide sociale en renforçant les programmes d'insertion, à l'efficacité démontrée, mais qui ont l'inconvénient de ne produire des effets budgétaires qu'à moyen terme: ces dépenses ne peuvent donc pas être compensées l'année même.

L'action sociale définit une ligne rouge: pas de mesures de restriction sans mesures d'accompagnement.

Deuxième point difficile, l'effort demandé à la fonction publique. Nous souhaitons que les négociations avec le personnel aboutissent favorablement et insistons pour que le Conseil d'État recherche un accord avec les syndicats, non seulement pour le budget 2014, mais au-delà.

Troisième point délicat, les subventions et plus généralement la gouvernance des organismes paraétatiques. Notre groupe attend du Conseil d'État des améliorations par un dialogue constructif avec ses partenaires.

En conclusion, le groupe socialiste était prêt – et reste prêt – à accepter ce budget tel quel et à participer à la majorité qualifiée nécessaire pour déroger au frein. C'est dans cet esprit que nous avons abordé le travail en commission.

Après de premiers échanges plutôt positifs, où chacun reconnaissait qu'il fallait laisser du temps au Conseil d'Etat et qu'un premier budget élaboré avant le programme de législature était forcément un budget de transition, il est vite apparu que le projet initial ne réunirait pas la majorité des trois cinquièmes. Par la suite, le compromis consistant à déroger au frein dans une moindre mesure s'est avéré inaccessible.

Dans une deuxième phase, la commission a examiné des amendements de deux types: propositions globales ou corrections de lignes budgétaires. Tous cherchaient à diminuer le déficit sans toucher aux investissements. Nous avons combattu certaines propositions équivalant à autant de lignes rouges: coupes linéaires dans les BSM et subventions; limitation des nouveaux EPT aux décisions déjà prises par le Grand Conseil; extension des restrictions d'aide sociale à l'ensemble des personnes sans charge de famille, sans activité lucrative ou projet d'insertion/formation. Notre deuxième série d'amendements (24 novembre) s'inscrivait aussi sous la double contrainte du respect du frein et du maintien du budget des investissements. Nous remercions les services pour les explications détaillées reçues en réponse à nos propositions.

En réponse aux diverses propositions, le Conseil d'État a formulé des contre-propositions auxquelles nous nous sommes ralliés, considérant le gouvernement comme le mieux à même de juger de la faisabilité des amendements et de proposer les améliorations les plus pertinentes. Cela représentait 2,95 millions de francs de charges en moins, 3,5 millions de francs de recettes en plus, pour une amélioration totale de 6,45 millions de francs (sur les 12 recherchés).

Pour le groupe socialiste, ces contre-propositions, en particulier celle qui concerne les effectifs (0,7 million de francs, soit 10 EPT sur 44), ont défini de nouvelles limites à ne pas dépasser. C'est pourquoi nous avons élargi notre réflexion à l'autre volet du budget, après les dépenses et les recettes de fonctionnement: les investissements. Il nous a finalement semblé raisonnable, à partir d'un budget déjà restrictif, de mieux répartir l'effort supplémentaire entre dépenses, recettes et investissements.

Dans la phase finale, après un débat sur de nouveaux amendements de type global, en remplacement des précédents, la majorité de la commission a choisi une répartition très déséquilibrée: 11,2 millions de francs côté fonctionnement (soit 7,7 millions de francs de coupes, 3,5 de recettes), 1 million de francs côté investissements.

Si le groupe socialiste était réservé quant au budget initial tel que présenté par le Conseil d'Etat, mais était prêt à l'accepter; s'il aurait même pu valider un budget respectant les limites du frein à l'endettement suite à des ajustements équilibrés, il ne peut pas cautionner le budget tel qu'il a été amendé.

Certes, les mesures prévues dans l'aide sociale ne seront pas durcies au-delà du tout juste tolérable; certes, il n'y aura pas de coupes linéaires aveugles; certes, les nouveaux postes ne disparaîtront pas tous. Mais nous refusons de priver le gouvernement des ressources nécessaires pour fournir à la population les prestations attendues et des moyens indispensables pour réformer les structures de l'État. Les économies ne doivent pas se faire au détriment du service public, le fonctionnement en flux tendu ne doit pas prêter les usagers.

Diminués d'un million de francs, les investissements demeurent largement préservés par rapport aux diminutions imposées dans le compte de fonctionnement. L'exigence de compensation

immédiate de nouveaux postes aura constitué la dernière ligne rouge. De notre avis, il n'est pas juste de prendre le risque d'entraver le fonctionnement de l'Etat au seul profit d'investissements dans les routes.

C'est pourquoi, au vote final, le groupe socialiste a refusé le budget amendé par la commission des finances.

Position du groupe PopVertSol

Le groupe PopVertSol ne peut accepter le budget en l'état. Les mesures salariales qui touchent le personnel de l'administration centrale et les enseignants sont inacceptables sans l'accord préalable de l'ensemble des syndicats concernés. Si le Conseil d'Etat souhaite réussir une réforme qui permettra de contenir l'augmentation de la masse salariale, il devra négocier avec les syndicats. Une fermeté de principe est dans ce sens extrêmement maladroite et contreproductive. Il en va de même de la problématique des salaires au sein de la CCT santé 21 et ES, dont la négociation est d'emblée compromise par l'attitude du gouvernement.

Dans le domaine social, le gouvernement va dans le bon sens en voulant contenir l'augmentation des dépenses d'aide matérielle en investissant dans l'insertion. La démarche est toutefois tronquée. Les mesures prises par l'Etat vont accentuer la précarisation sociale et économique des personnes les plus fragilisées de la société. Trop de personnes seront doublement pénalisées, en voyant leur soutien forfaitaire diminuer alors même qu'elles se voient refuser l'accès à une procédure d'insertion, vu l'incapacité de l'Etat à assurer un nombre suffisant de places. Le gouvernement et le parlement doivent prendre conscience que ce n'est pas avec des demi-mesures que l'augmentation continue des charges d'aide matérielle sera contenue, voire inversée. Pour y parvenir, il faudra investir des moyens humains et financiers très importants. Ce n'est malheureusement pas la voie choisie par le Conseil d'Etat.

Un équilibre des sacrifices implique de compenser au moins une partie des réductions de charges par la recherche de nouveaux revenus. Nous regrettons ainsi que le Conseil d'Etat n'ait pas fait de réflexions dans ce sens. Nous demandons par exemple depuis longtemps – avec l'appui d'une majorité du Grand Conseil – l'engagement de contrôleurs fiscaux, dont le travail est largement rentable pour l'Etat.

Toutefois, le groupe PopVertSol se réjouit d'un certain nombre d'orientations prises par le Conseil d'Etat. En premier lieu, nous saluons la transparence dans la démarche budgétaire, en particulier dans les discussions avec les membres de la commission des finances. Nous saluons également la volonté de coller au plus près de la réalité des chiffres; une réalité parfois douloureuse après un budget 2013 largement conçu à des fins électorales.

Depuis des années, notre groupe estime que les mécanismes financiers sont trop rigides et empêchent de procéder à des investissements essentiels pour les citoyennes et citoyens neuchâtelois. Nous saluons donc le fait que le Conseil d'Etat se donne une marge de manœuvre en proposant au Grand Conseil de déroger aux mécanismes financiers concernant la marge d'autofinancement.

Position du groupe UDC

Les commissaires UDC déplorent encore une fois que les travaux de la commission des finances aient dû se tenir de manière précipitée faute à un budget reçu tardivement et qui demandait une dérogation aux mécanismes financiers. Ce budget 2014 n'est pas satisfaisant alors que nous sommes dans une conjoncture positive.

Même si nous pouvons donner acte au nouveau Conseil d'Etat d'avoir fait un effort certain et remarqué dans le but de redresser la barre après plusieurs années de laxisme, le chemin est encore long, l'Etat continue d'enfler.

Il est urgent d'entamer une auto-analyse, d'accepter la dure réalité qui est de devoir rapidement couper dans le gras. Nous n'admettons plus à l'avenir que la commission des finances perde son temps dans des bricolages de dernières minutes, comme cela a été le cas depuis de trop nombreuses années.

Notre groupe attend avec impatience qu'on remette au Grand Conseil un réel programme d'assainissement et de redressement de nos finances.

Avec un budget déficitaire, il est hors de question pour notre groupe que les effectifs du personnel progressent de 44 EPT en seulement une année. Si nous pouvons accepter certaines augmentations d'effectifs tel que le personnel nécessaire dans le domaine pénitentiaire, nous ne pouvons plus supporter que l'enveloppe des salaires prenne l'ascenseur. C'est la raison pour

laquelle la majorité de droite de la commission n'a accepté que la moitié de la hausse des effectifs. Au-delà des personnes, c'est la création de nouveaux postes qui nous préoccupe, car ceux-ci, aussi, progressent bien plus vite que les recettes de l'Etat.

Le budget 2014, tel qu'amender par la commission est un budget par défaut, il ne peut satisfaire personne mais, au moins, aura-t-il l'avantage de faire prendre conscience à tous les partis que des restructurations même en profondeur ne suffiront probablement plus, qu'il faut impérativement se lancer dans l'étude in toto des prestations de l'Etat, celle-ci est indispensable et urgente.

Le groupe UDC n'acceptera en aucun cas de déroger aux mécanismes de freins aux dépenses et à l'endettement car il estime que ceux-ci sont devenus trop faibles pour assurer encore le minimum d'efficacité que l'on attend d'eux. Dans des périodes de bonne conjoncture comme nous le vivons actuellement, nous devrions dégager des budgets bénéficiaires, ou à tout le moins, équilibrés.

Notre capacité d'investissement pourtant capitale est durement pénalisée par ces budgets négatifs qui nous sont présentés année après année. Nous ne pourrions plus tolérer que notre patrimoine reste ainsi délaissé.

Les commissaires UDC invitent les groupes des députés à accepter le budget tel qu'amendé par la commission des finances et refuseront tout amendement qui péjorerait le budget ou rajouterait des recettes de dernières minutes.

Position du groupe Vert'libéral

Le groupe Vert'libéral s'interroge sur l'explosion vertigineuse des charges et sur cet important déficit, en cette période de haute conjoncture. Dans ces conditions, il apparaît aux Vert'libéraux que le respect du degré d'autofinancement de 70% plébiscité par la population représente non seulement un devoir pour les autorités législatives de notre canton, mais également un défi - qui ne peut hélas se concevoir sans sacrifice. Le défi de ne pas augmenter encore davantage les coupes sociales, le défi d'investir assez pour ne pas prêter les générations futures.

Nous saluons ainsi la position de la commission qui soutient l'idée d'un seuil raisonnable d'investissements, qui constitue notre socle de viabilité, nécessaire au maintien de la qualité de vie dans notre canton, garant de notre compétitivité et de notre potentiel.

Il est grand temps d'entreprendre des réformes structurelles nécessaires et courageuses, celles qui nous permettront d'éviter un déficit qui doit son existence aux mauvaises dépenses, aux gaspillages, à l'excès de bureaucratie et à des frais de fonctionnement trop élevés.

C'est donc avec détermination que le groupe Vert'libéral soutient la majorité de la commission dans cette difficile équation, dictée par de nombreuses contraintes. Notamment celles de ne pas prêter les plus faibles de notre canton, tout en proposant un gain d'efficacité de notre administration.

6.2. Vote final

Par 8 voix contre 7, la commission a accepté le projet de décret amendé concernant le budget 2014, le 29 novembre 2013.

Par 10 voix et 5 abstentions, le présent rapport a été adopté par la commission, le 2 décembre 2013.

Les commissaires socialistes et un commissaire PVS ont décidé de s'abstenir quant à l'acceptation du rapport, d'une part, parce qu'ils considèrent que certains passages ont été supprimés à mauvais escient et, d'autre part, parce qu'ils expriment de très grands doutes sur la légalité des coupes budgétaires en regard de l'acceptation en juin 2012 de l'article 57, alinéa 3bis de la Constitution (contre-projet à l'initiative POP sur un frein au démantèlement social).

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

Neuchâtel, le 2 décembre 2013

Au nom de la commission des finances:

Le président,
O. HAUSSENER

Le rapporteur,
H. CHANTRAINE

Décret amendé concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2014

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 57, alinéas 1 et 4, et 71 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

vu l'article 24a, alinéas 1 et 5, de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980;

vu le rapport du Conseil d'Etat du 23 octobre 2013, et en particulier sa proposition de déroger à l'article 24a, alinéa 1, de la loi sur les finances s'agissant de la limite d'autofinancement des investissements pour le budget 2014;

sur la proposition du Conseil d'Etat et de la commission des finances, du 29 novembre 2013,

décède:

Article premier Le budget général de l'Etat pour l'année 2014 est adopté. Ce budget se résume comme suit:

<i>Compte de fonctionnement</i>	Fr.	Fr.
Total des charges	2.106.307.008.–	
Total des revenus		2.079.665.684.–
<u><i>Amendements</i></u>		
<i>Selon détail (annexe 1)</i>	– 7.692.800.–	3.500.000.–
Total des charges	2.098.614.208.–	
Total des revenus		2.083.165.684.–
Excédent de charges	15.448.524.–	
<u><i>Compte des investissements</i></u>		
Total des dépenses	98.417.165.–	
Total des recettes		38.418.265.–
<u><i>Amendements</i></u>		
<i>Selon détail (annexe 1)</i>	–1.000.000.–	0.–
Total des dépenses	97.417.165.–	
Total des recettes		38.418.265.–
Investissements nets		58.998.900.–
<u><i>Financement</i></u>		
Investissements nets	58.998.900.–	
Amortissements du patrimoine administratif (autofinancement)		56.830.571.–
Excédent de charges du compte de fonctionnement	15.448.524.–	
Solde des mouvements avec les financements spéciaux	15.346.554.–	
Insuffisance de financement		32.963.407.–

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

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

La secrétaire générale,

Annexe au décret portant approbation du budget pour l'exercice 2014

Amendements de fonctionnement selon GC 2 et 3 décembre 2013**Annexe au décret portant approbation du budget pour l'exercice 2014**

Amendements de fonctionnement selon GC 2/3 décembre 2013							
					Charges	Revenus	
				Charges nettes	-11'192'800		
				Total	-7'692'800	3'500'000	
N°	Centre financier	Nom	rubrique	Libellé	Débit	Crédit	Remarques
1	3100	Service des contributions	400300	Impôts directs, personnes physiques		+1'000'000	Proposition CE, acceptée par la COFI
2	3100	Service des contributions	401300	Impôts directs, personnes morales		+2'000'000	Proposition CE, acceptée par la COFI
3	3050	Service financier	429335	Rémunération cautions		+500'000	Proposition CE, acceptée par la COFI
4a	3250	Service des ressources humaines	301801	Ecart statistique	-700'000		Proposition CE, acceptée par la COFI
4b	3250	Service des ressources humaines	301801	Ecart statistique	-1'500'000		Ecart suppl. accepté par la majorité COFI
5a	2350	Police neuchâteloise	301000	Pers. admin. & exploitation	-697'800		Correction PONE
5b	2350	Police neuchâteloise	301060	Indemnités	-295'000		Correction PONE
6	3050	Service financier	363801	Ecart statistique subventions	-1'000'000		Propos. CE, amendée (subv. uniquement)
7	3050	Service financier	318801	Ecart statistique BSM	-3'500'000		Ecart suppl. accepté par la majorité COFI

Amendements d'investissement selon GC du 2/3 décembre 2013

		Charges		Revenus	
				-1'000'000	
		-1'000'000		0	
No ordre	Libellé	rubrique	Dépenses	Recettes	
1001129	Réduction enveloppe au choix du CE		-1'000'000		

Budget amendé du compte administratif

COMPTE ADMINISTRATIF

(Comptes de fonctionnement et des investissements)

Budget 2014		Budget 2013	Comptes 2012
Charges	Revenus		
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Compte de fonctionnement</i>			
2'098'614'208	Total des charges	2'039'140'231	2'058'270'273.89
2'083'165'684	Total des revenus	2'027'608'779	2'058'326'290.26
15'448'524	Excédent de charges	11'531'452	
	Excédent de revenus		56'016.37
<i>Compte des investissements</i>			
97'417'165	Total des dépenses	131'827'200	102'068'898.86
38'418'265	Total des recettes	68'596'600	43'967'009.06
58'998'900	Investissements nets	63'230'600	58'101'889.80
<i>Financement</i>			
58'998'900	Investissements nets	63'230'600	58'101'889.80
	Amortissements		
56'830'571	- du patrimoine administratif	55'822'261	64'430'222.16
	- du découvert		
	Compte de fonctionnement		
	- excédent de revenus		56'016.37
15'448'524	- excédent de charges	11'531'452	
	Mouvements avec les financements spéciaux		
	3'706'000 - attributions	835'500	40'234'674.86
19'052'554	- prélèvements	41'309'697	26'918'021.88
	Excédent de financement		19'701'002
32'963'407	Insuffisance de financement	59'413'988	
<i>Variation de la fortune nette</i>			
	Excédent de financement		19'701'001.71
32'963'407	Insuffisance de financement	59'413'988	
98'954'836	Report au bilan (passifs)	125'254'361	148'631'906.08
116'469'719	Report au bilan (actifs)	173'136'897	128'986'920.74
	Diminution du découvert		56'016.37
15'448'524	Accroissement du découvert	11'531'452	

Valeurs limites selon le frein à l'endettement

		<i>Budget 2014</i>
Budget de fonctionnement		
Valeur limite		2%
Total des revenus		2'083'165'684
./. subventions à redistribuer (47)	-	135'938'100
./. imputations internes (49)	-	66'132'904
Revenus déterminants		1'881'094'680
Montant maximum de l'excédent de charges (revenus déterminants / 100 * 2)		37'621'894
Excédent de charges		15'448'524
Excédent de charges en % des revenus (exc. de charges / rev. déterminants * 100)		0.82%
Budget des investissements		
Valeur limite		70%
Amortissements du patrimoine administratif		56'830'571
./. excédent de charges	-	15'448'524
Marge d'autofinancement		41'382'047
Montant maximum des investissements (marge d'autofinancement / 70 * 100)		59'117'210
Investissements nets		58'998'900
Degré d'autofinancement des investissements (marge autofinancement / invest. nets * 100)		70.14%

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION	1
2. CONSIDERATIONS DU CONSEIL D'ETAT	2
2.1. Axes budgétaires	2
2.2. Mécanisme financier	2
2.3. Budget de fonctionnement	2
2.4. Budget des investissements	2
2.5. Financement	3
2.6. Évolution de la dette et variation de la fortune	3
3. CONSIDERATIONS DE LA COMMISSION	3
3.1. Procédure et objectifs budgétaires	3
3.2. Débat général et avis des groupes	4
4. EXAMEN DU BUDGET PAR DEPARTEMENT	5
4.1. Autorités exécutives – préposé à la gestion de l'information – CCFI.....	5
4.2. Autorités judiciaires	5
4.3. Département des finances et de la santé (DFS)	5
4.4. Département de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC).....	11
4.5. Département de l'éducation et de la famille (DEF).....	16
4.6. Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE)	24
4.7. Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS)	30
5. AMENDEMENTS	40
5.1. Amendements refusés	40
5.2. Amendements acceptés	41
6. POSITIONS DES GROUPES ET VOTE FINAL	43
6.1. Position des groupes	43
6.2. Vote final	46
Décret amendé concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2014	47
Annexe 1: Amendements de la commission des finances.....	48
Annexe 2: Compte administratif	49
Annexe 3: Valeurs limites selon le frein à l'endettement	50