

---

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

(Du 28 janvier 2015)

---

**PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**

**Projet de décret sur le programme de réformes de l'Etat**

---

*La commission parlementaire de gestion,*

composée de M<sup>mes</sup> et MM. Jean-Bernard Wälti, président, Jacques Hainard, vice-président, Walter Willener, rapporteur, et Mario Castioni, Annie Clerc-Birambeau, Erica Di Nicola, Claude Guinand, Yvan Botteron, Etienne Robert-Grandpierre, Jean-Frédéric de Montmollin, Daniel Ziegler, André Frutschi, Laurent Debrot, Marc-André Bugnon et Yann Mesot,

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil:*

**Commentaire de la commission**

La COGES a examiné le rapport 15.002 lors de ses séances des 17 février, 24 mars, 28 avril et 29 avril, 26 mai, 23 juin et 1<sup>er</sup> septembre 2015.

La secrétaire générale du Département des finances et de la santé (DFS) ainsi que le chef de l'office de l'organisation ont participé à toutes ces séances.

M. Laurent Kurth, conseiller d'Etat, chef du DFS, a été présent le 29 avril 2015.

***Discussion générale***

La COGES s'est sérieusement interrogée sur la pertinence de traiter 4 volets bien distincts, à savoir:

- la réforme de l'administration de l'Etat;
- la gouvernance des partenariats;
- le redressement des finances;
- la réforme des institutions.

en un seul rapport et un seul et même décret.

La répartition des tâches et la limitation des prérogatives du Grand Conseil et de la COGES ont été jugées comme problématiques.

Il s'est rapidement avéré que le rapport du Conseil d'Etat était très peu explicatif sur la gouvernance des partenariats et sur la réforme des institutions et que le redressement des finances était traité en détail par la COFI dans le cadre de la mise en œuvre de la motion 13.186. Cette situation a conduit la COGES à demander au Conseil d'Etat d'établir une nouvelle version du décret initial figurant dans le rapport 15.002, version amputée des deux volets précités.

La COFI a également traité le rapport 15.002, notamment en ce qui concerne le volet financier. Lors de sa séance du 28 avril, elle s'est ralliée à la nouvelle version proposée et elle s'en est remise à la COGES pour son examen de détail.

Au sujet du volet portant sur la gouvernance des partenariats qui concerne également le projet de loi 12.169 portant modification de la loi sur l'Etablissement hospitalier multisite cantonal (LEHM), un rapport du Conseil d'Etat est annoncé pour le printemps 2016.

### **Discussion de détail**

La COGES a repris à son compte le projet de nouveau décret sur le programme de réformes de l'Etat préparé par le Conseil d'Etat. Celui-ci n'a pas fait l'objet d'amendements formels de la COGES, mais uniquement de quelques modifications qui ont été directement intégrées à la version définitive figurant à la fin du présent rapport.

Les points suivants sont à relever:

- Les articles 7, 8, 9 et 10 définissent les tâches et les compétences du Grand Conseil, de la COGES et du Conseil d'Etat.
- L'article 15 précise que le solde du crédit d'engagement de 16 millions de francs, accordé par décret du Grand Conseil le 23 février 2010 est disponible pour réaliser le programme de réformes. A fin 2014, ce solde s'élève à 11,713 millions de francs, puisqu'un montant de 4,287 millions de francs a été utilisé entre 2010 et 2014.
- Le volet concernant le redressement des finances relève désormais de la COFI. La note du service financier du 17 avril 2015, jointe au présent rapport, confirme cet élément. Cependant la COGES examinera avec attention les conséquences sur la gestion des propositions en matière de redressement des finances.

### **Entrée en matière**

A l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret modifié tel qu'il figure à la fin du présent rapport.

### **Vote final**

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de décret présenté ci-après.

### **Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)**

A l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

### **Vote du rapport**

A l'unanimité des membres présents, la commission a adopté le présent rapport.

Neuchâtel, le 1<sup>er</sup> septembre 2015

Au nom de la commission de gestion:

*Le président,*  
J.B. WÄLTI

*Le rapporteur,*  
W.WILLENER

---

# Décret

## sur le programme de réformes de l'Etat

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu les articles 57, 58, 63 alinéa 3, 64 alinéa 1 et 71 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000;

vu la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014;

vu la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (LCE), du 22 mars 1983;

vu la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995;

vu la loi sur les subventions (LSub), du 1<sup>er</sup> février 1999;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 28 janvier 2015, et de la commission de gestion,

*décrète:*

### CHAPITRE PREMIER

#### Généralités

Déclaration  
liminaire

**Article premier** Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat entendent, par le présent décret, se donner les moyens en personnel, financiers et techniques pour:

- a) mettre en place les principes généraux qui doivent présider à la gouvernance des partenariats et à la coordination dans le cadre de l'exécution des tâches d'utilité publique;
- b) adapter en profondeur les structures et le fonctionnement de l'Etat.

Partenariat

**Art. 2** A cette fin, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat agissent en partenariat entre autorité législative et exécutive.

### CHAPITRE 2

#### Gouvernance des partenariats et adaptation des structures et du fonctionnement de l'Etat

But

**Art. 3** Le présent décret a pour but de donner au Conseil d'Etat les instruments lui permettant:

- a) de mettre en place et faire appliquer les principes généraux qui doivent présider à la coordination des tâches et à la gouvernance des partenariats entre l'Etat et les communes ainsi que les établissements ou structures paraétatiques, tous bénéficiaires de subventions;
- b) d'adapter en profondeur les structures administratives et le fonctionnement du Conseil d'Etat et de l'administration.

Gouvernance des partenariats **Art. 4** La réforme de la gouvernance des partenariats a pour objets:

- a) d'analyser les tâches publiques étant ou pouvant être externalisées et les classer au moyen de critères permettant de définir le degré d'autonomie nécessaire à leur exécution;
- b) de définir les critères applicables aux externalisations;
- c) de définir les règles de gestion des entités externalisées et subventionnées;
- d) de mettre en place un système de contrôle des participations de l'Etat dans les partenariats;
- e) d'analyser les écarts entre les principes ainsi définis et les partenariats existants et leur mise en conformité.

Adaptation des structures **Art. 5** L'adaptation des structures administratives et du fonctionnement du Conseil d'Etat et de l'administration doit avoir comme objets principaux mais non exclusifs:

- a) de clarifier les compétences entre le pilotage politique et le pilotage opérationnel;
- b) de revoir globalement le processus de fonctionnement du Conseil d'Etat;
- c) d'instaurer une conduite des services par objectifs et par prestations;
- d) de renforcer la qualité et l'efficacité de l'administration en tant que structure au service des administrés;
- e) d'améliorer de façon sensible et mesurable la relation entre les administrés et l'administration.

Moyens **Art. 6** <sup>1</sup>La mise en place de la gouvernance des partenariats ainsi que de l'adaptation des structures administratives et du fonctionnement du Conseil d'Etat et de l'administration doivent s'appuyer sur des outils de gestion et de pilotage performants.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat, avec l'appui de la commission de gestion, évalue et acquiert ces outils.

### CHAPITRE 3

#### Organisation

En général **Art. 7** Le programme de réformes de l'Etat s'appuie sur:

- a) le Grand Conseil;
- b) la commission de gestion du Grand Conseil;
- c) le Conseil d'Etat;
- d) un-e chef-fe de programme;
- e) les services et offices centraux de l'administration cantonale;
- f) la conférence des secrétaires généraux;
- g) des groupes d'études sectoriels;
- h) les services et offices des départements.

Grand Conseil **Art. 8** <sup>1</sup>Le Grand Conseil valide les objectifs et veille à leur suivi.

<sup>2</sup>Il alloue les moyens nécessaires à leur réalisation.

<sup>3</sup>Un rapport d'information sur l'avancement des travaux est adressé au Grand Conseil au moins une fois par législature par le Conseil d'Etat.

Commission de gestion	<p><b>Art. 9</b> <sup>1</sup>La commission de gestion du Grand Conseil veille au suivi régulier des travaux menés en réalisation du programme.</p> <p><sup>2</sup>Elle est régulièrement informée par le Conseil d'Etat ou le comité de pilotage des objectifs politiques et stratégiques, de la planification et des ressources mises à disposition.</p> <p><sup>3</sup>Elle fait rapport périodiquement au Grand Conseil sur l'avancement des travaux.</p>
Conseil d'Etat	<p><b>Art. 10</b> <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat en collaboration avec la commission de gestion définit les objectifs annuels du programme et assure leur mise en œuvre au sein de l'administration cantonale et auprès des entités subventionnées.</p> <p><sup>2</sup>Il désigne au besoin des représentants dans les groupes d'études sectoriels.</p>
Direction du programme	<p><b>Art. 11</b> <sup>1</sup>L'entité désignée par le Conseil d'Etat assume la direction et la coordination du programme.</p> <p><sup>2</sup>Elle assume notamment les responsabilités suivantes:</p> <p>a) définir la structure organique du programme;</p> <p>b) déterminer les ressources nécessaires à la réalisation du programme;</p> <p>c) assurer la coordination d'ensemble de la réalisation du programme;</p> <p>d) veiller au respect des objectifs, des délais et du budget du programme;</p> <p>e) planifier et mettre en œuvre la communication aux plans interne et externe.</p>
Services et offices centraux	<p><b>Art. 12</b> <sup>1</sup>Les services et offices centraux sur lesquels s'appuie l'organisation du programme sont notamment:</p> <p>a) le contrôle cantonal des finances;</p> <p>b) le service financier;</p> <p>c) le service des ressources humaines;</p> <p>d) le service juridique;</p> <p>e) le service informatique de l'entité neuchâteloise;</p> <p>f) le service des bâtiments;</p> <p>g) l'office d'organisation;</p> <p>h) le service cantonal de statistique;</p> <p>i) le service d'achat, de logistique et des imprimés.</p> <p><sup>2</sup>Ils exécutent les missions qui leur sont confiées dans le cadre de l'organisation du programme.</p>
Conférence des secrétaires généraux	<p><b>Art. 13</b> <sup>1</sup>La Conférence des secrétaires généraux, présidée par la chancelière ou le chancelier d'Etat, réunit les secrétaires généraux des départements et la vice-chancelière ou le vice-chancelier d'Etat.</p> <p><sup>2</sup>Elle appuie l'organisation du programme.</p> <p><sup>3</sup>Elle assure la coordination du programme entre les départements.</p> <p><sup>4</sup>Au surplus, elle exécute les missions qui lui sont confiées dans le cadre de l'organisation du programme.</p>
Groupes d'études sectoriels	<p><b>Art. 14</b> <sup>1</sup>Au besoin, la direction du programme constitue des groupes d'études sectoriels.</p> <p><sup>2</sup>Doivent faire l'objet de groupes d'études sectoriels:</p> <p>a) l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat;</p>

b) la mise en place de la gouvernance des partenariats dans le cadre de l'exécution des tâches d'utilité publique que l'Etat délègue.

## CHAPITRE 4

### Financement de l'organisation du programme

Crédit **Art. 15** <sup>1</sup>Le solde du crédit d'engagement de 16.000.000 francs accordé au Conseil d'Etat par décret du 23 février 2010 est affecté à la réalisation du programme de réformes.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

<sup>3</sup>Les investissements découlant du crédit seront amortis conformément aux dispositions de la législation financière.

## CHAPITRE 5

### Contrôle des objectifs et des moyens

Constitution **Art. 16** <sup>1</sup>Les dépenses de fonctionnement et d'investissement engagées par l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre du programme font l'objet d'une attribution distincte au programme "Réformes de l'Etat".

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat met en place un système de mesure et de contrôle des objectifs et des moyens du programme.

Compétences du Conseil d'Etat **Art. 17** <sup>1</sup>Dans le cadre du crédit accordé au sens de l'article 15, alinéa 1, le Conseil d'Etat décide librement de l'engagement des fonds à disposition.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat fixe les critères permettant l'attribution des dépenses découlant de la réalisation des mesures du programme au crédit spécial.

## CHAPITRE 6

### Dispositions finales

Abrogation du droit en vigueur **Art. 18** Le présent décret abroge et remplace le décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat, du 23 février 2010.

Référendum facultatif **Art. 19** Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Entrée en vigueur et exécution **Art. 20** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur du présent décret.

<sup>2</sup>La durée de validité du présent décret est fixée au 31 décembre 2020.

<sup>3</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*La présidente,*

*La secrétaire générale,*

Neuchâtel, le 17 avril 2015

A: Commission des finances

## **Adaptation du décret 10.002 dans le cadre du rapport sur le redressement des finances et réforme de l'Etat**

### **1. Rappel**

Le projet de redressement durable des finances et de réforme de l'Etat a été validé sous la forme d'un premier rapport et décret 10.002 en février 2010. Alors que le volet du redressement des finances fait partie intégrante du processus budgétaire et de la planification financière roulante introduite depuis, la partie de la réforme de l'Etat n'a réellement débuté qu'avec l'actuelle législature et ne fait l'objet d'une conduite de projets que depuis fin 2013. La mise en œuvre, la structuration et la conception des réformes ont conduit le Conseil d'Etat à faire un premier bilan dans un rapport 15.002 adressé au Grand Conseil et actuellement en examen auprès de la commission de gestion (COGES).

Ce rapport a été présenté à la COFI et à la COGES lors d'une séance conjointe en date du 17 mars 2015. Il a notamment été question des modifications proposées dans le décret initial 10.002 du 23 février 2010. A cette occasion, les commissions ont admis que les éléments de réforme de l'Etat et de redressement des finances devaient être séparés. En effet, ce n'est pas la réforme de l'Etat qui générera l'essentiel des économies mais cette dernière représente un ensemble d'outils de pilotage et de gestion sur lesquels le Conseil d'Etat et l'administration peuvent s'appuyer pour réaliser des gains d'efficacité et d'efficacités et pour soutenir les choix indispensables. Par contre, l'objectif d'assainissement formulé par la motion 13.186 dépasse le cadre de la réforme de l'administration.

### **2. Décret modifié sur les réformes de l'Etat**

Avec les amendements proposés, le nouveau décret s'intitule désormais "Décret sur le programme de réformes de l'Etat". Par rapport à l'ancien décret 10.002, les éléments financiers en ont été supprimés (cf. annexe). Les modifications ainsi proposées doivent faire l'objet d'un amendement de la COFI au rapport 15.002. Il est demandé que cette dernière adresse son rapport à la COGES en ce sens et que celle-ci puisse le reprendre dans ses travaux à l'intention du plénum.

### **3. Concrétisation du redressement des finances**

#### *3.1. Motion 13.186*

Rappel : le Conseil d'Etat est prié de présenter et de mettre en œuvre le plus rapidement possible, mais, en tous les cas, avant la session du budget 2016, un programme d'assainissement des

finances du canton qui porte sur une amélioration de 8% des charges déterminantes, soit environ 164 millions de francs (base comptes 2012).

Cette motion formalise l'objectif de redressement des finances à hauteur de 164 millions de francs ainsi que le délai de présentation. Le montant visé correspond également à peu près à l'assainissement nécessaire pour respecter le frein à l'endettement sur les années du plan financier et des tâches 2016 à 2018 (PFT2016-2018).

### *3.2. Reprise d'éléments du décret 10.002 dans la LFinEC et dans le RLFInEC*

Le cadre légal du redressement des finances décrit dans le décret 10.002 a été largement repris dans la LFinEC et son règlement d'application (RLFInEC). Ainsi, la planification financière décrite à l'art. 3 du décret fait maintenant partie intégrante de la nouvelle réglementation et est même davantage détaillée (cf. chapitre 2 LFinEC et RLFInEC). On parle désormais de plan financier et des tâches.

Les objectifs du PFT détaillés dans le RLFInEC vont clairement vers le retour et le maintien de finances saines. Ainsi, le PFT doit créer les conditions propres à permettre l'établissement de budgets conformes aux dispositions relatives à l'équilibre financier et à la limitation de l'endettement. Il doit tenir compte des objectifs budgétaires du législatif. Il doit aussi montrer que les tâches, prestations et projets de la collectivité peuvent être financés à moyen terme dans le cadre des limites définies par la LFinEC. Par ailleurs, si le PFT s'écarte trop des limites précitées et des objectifs du frein à l'endettement, le Conseil d'Etat doit donner l'orientation des mesures qu'il entend prendre pour remédier à cette situation, une estimation de leur impact financier et un calendrier de mise en œuvre.

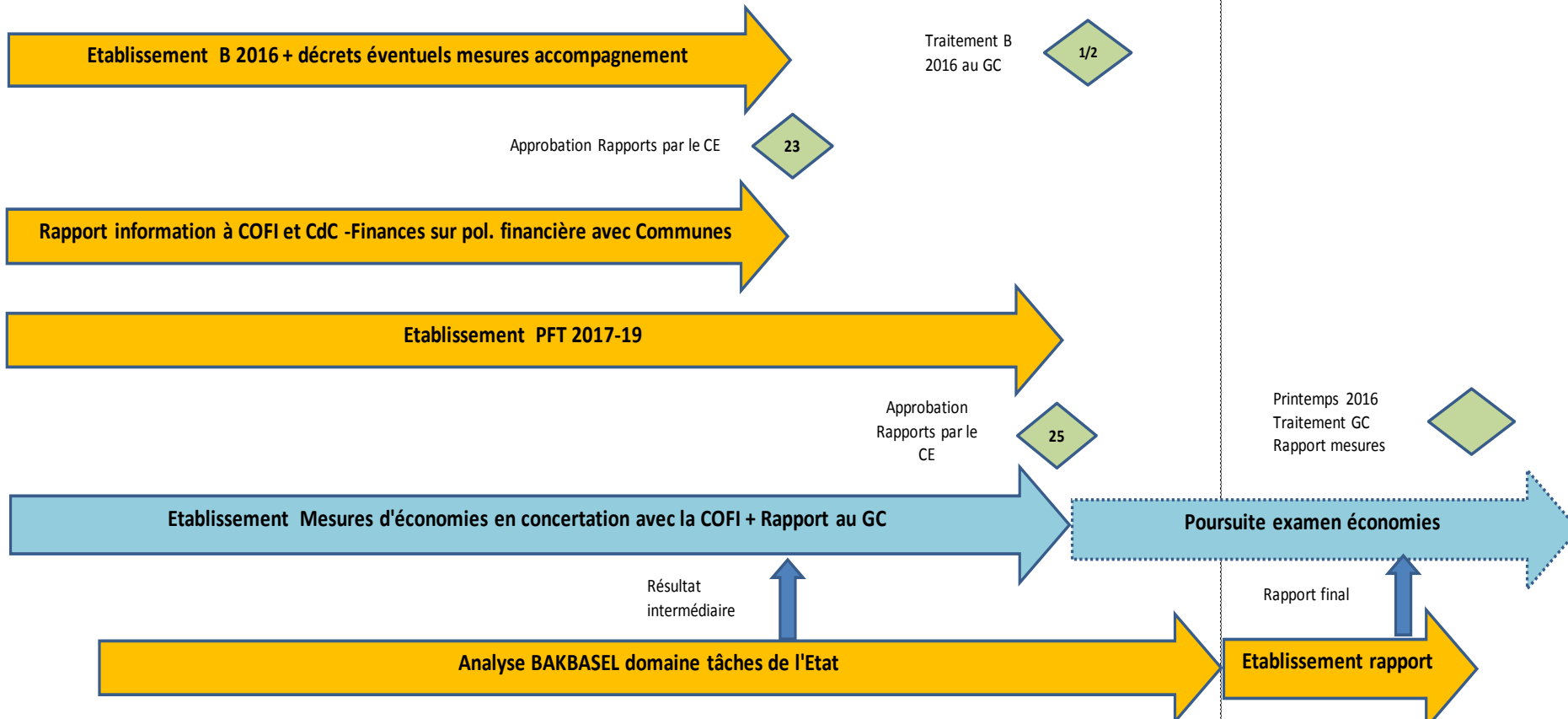
### *3.3. Démarche définie*

Le Conseil d'Etat entend associer étroitement la COFI pour atteindre l'objectif d'assainissement. Il a déjà eu l'occasion d'affirmer que le redressement ne pourra se faire sans des choix de société forts auxquels tous les partenaires de l'Etat devront contribuer. Dans cet esprit, une collaboration et un soutien de la COFI sont indispensables. Une clarification de la politique financière et du partage attendu avec les communes a également débuté sous la forme de rencontres régulières avec la CdC Finances.

Le calendrier et les étapes ont été présentés à la COFI en séance du 24 mars 2015. Les éléments sont résumés dans le schéma ci-après:



Mars					Avril					Mai					Juin					Juillet					Août					Septembre					Octobre					Novembre					Décembre					Janvier				Mars				Avril			
10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	1	2	3	4	9	10	11	12	13	14	15	16						



Le Conseil d'Etat entend présenter prochainement les premières et principales mesures qu'il envisage pour cet ambitieux programme d'assainissement.

#### *3.4. Appui externe à l'analyse des prestations*

L'élaboration du programme d'assainissement sera accompagnée par une analyse des prestations de l'Etat en comparaison intercantonale. Pour ce faire, un mandat sera confié à l'institut BAK Basel qui a déjà réalisé des projets similaires notamment dans le canton de Berne. Les premiers résultats de cette analyse pourront venir alimenter les discussions de la COFI durant l'automne 2015 et, cas échéant, compléter le tableau des mesures. Dans tous les cas, les conclusions finales de l'analyse, prévues au printemps 2016, viendront prolonger les réflexions sur l'assainissement des finances. En effet, le redressement et le maintien de finances saines en prévision des grands projets indispensables au canton nécessiteront d'autres efforts que l'analyse BAK Basel pourra largement inspirer. Le crédit nécessaire à la réalisation de ce mandat, env. CHF 150'000.-, est de la compétence du Conseil d'Etat.

#### **4. Conclusion**

L'objectif, la contrainte (cadre légal), la démarche et les moyens nécessaires au redressement des finances sont aujourd'hui clairement définis dans d'autres textes légaux (cf. point 3). En conséquence, un décret autre que l'adaptation du 10.002 au programme de réformes de l'Etat tel que présentées dans le rapport 10.002 n'est pas utile ou juridiquement pertinent. Les éventuelles modifications juridiques liées aux mesures d'assainissement feront l'objet d'adaptations légales selon un calendrier qui sera décrit dans le rapport sur le redressement, prévu en réponse à la motion 13.186 ou dans les rapports de mise en œuvre qui suivront.

Le chef du service financier,

N. Gigandet