

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

à l'appui

**d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour la création d'une Cour des comptes » et le contre-projet direct du Conseil d'État,****d'un projet de loi modifiant la loi sur le contrôle des finances (LCCF)**

et

**d'un projet de loi modifiant la loi sur les subventions (LSub)**

(Du 6 juillet 2020)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RÉSUMÉ**

*L'initiative constitutionnelle populaire cantonale intitulée « Pour la création d'une Cour des comptes » a été déposée le 2 octobre 2017 et déclarée recevable par décret du 24 avril 2018. En plus de la volonté de créer une Cour des comptes, comme nouvelle structure étatique indépendante, l'initiative met en avant la volonté de contrôler l'activité de l'administration cantonale, des communes, des entités de droit public et des organismes privés subventionnés et d'évaluer les politiques publiques, le tout avec son propre budget de fonctionnement.*

*Le Conseil d'État relève de nombreuses incohérences et limites du projet, notamment en ce qui concerne l'ancrage constitutionnel, des missions redondantes avec ce qui est déjà réalisé par l'administration et les autorités cantonales, et des risques d'instrumentalisation des contrôles à des fins politiques. À cela s'ajoute un affaiblissement du contrôle cantonal des finances (CCFI), mais également des coûts élevés à attendre de la création d'une telle structure, notamment au regard de ce qui se fait dans les cantons de Vaud et de Genève, qui sont les seuls en Suisse à être dotés d'une telle institution.*

*Les bénéfices à attendre de l'opération n'apparaissent dès lors pas comme substantiels, tandis que les inconvénients qui en découleraient sont nombreux et souvent rédhibitoires. Il convient par ailleurs de rappeler que des missions de contrôle et d'évaluation sont déjà attribuées à diverses instances et organes de l'État. Depuis plusieurs années le Conseil d'État a également réformé et renforcé, notamment d'un point de vue opérationnel, sa gestion interne et la gestion de ses partenariats externes. L'évolution des résultats financiers traduit notamment ces améliorations régulières.*

*Cela étant, le Conseil d'État partage certaines aspirations portées par les initiant-e-s. Afin d'y donner suite, il propose un contre-projet direct, moins onéreux et tirant meilleur parti des ressources et compétences existantes. Ainsi le Conseil d'État veut donner un ancrage constitutionnel au contrôle cantonal des finances, organe indépendant chargé de surveiller*

*la gestion de l'administration et des autorités et la tenue des finances. La nouvelle disposition constitutionnelle, proposée comme contre-projet direct à l'initiative, est accompagnée d'une modification de la loi sur le contrôle des finances, qui renforce encore l'indépendance de cet organe et accroît la transparence de ses activités. Le renforcement de la loi sur les subventions vient encore compléter le dispositif proposé. Le Conseil d'État souhaite ainsi poursuivre les efforts déjà réalisés dans le but d'assurer une toujours plus grande transparence et un contrôle encore meilleur des activités relevant de l'État et des institutions subventionnées.*

*En outre, afin de renforcer à terme le dispositif proposé aujourd'hui, une révision de la loi sur les communes et une refonte complète de la loi sur les subventions en une nouvelle loi liée à la gouvernance des partenaires et partenariats sont également prévues à plus longue échéance.*

*Le Conseil d'État est convaincu qu'avec ces avancées concrètes, et notamment la base constitutionnelle donnée à l'organe de contrôle, les préoccupations légitimes des initiants trouveront des réponses plus satisfaisantes, moins onéreuses et moins problématiques à déployer qu'avec le texte de l'initiative. Il préconise dès lors le rejet de cette dernière au profit du contre-projet direct du Conseil d'État et des modifications de la loi sur le contrôle des finances et de la loi sur les subventions.*

## **1. INITIATIVE CONSTITUTIONNELLE**

L'initiative constitutionnelle populaire cantonale intitulée « Pour la création d'une Cour des comptes », déposée le 2 octobre 2017, a recueilli 6'733 signatures attestées comme valables par arrêté du Conseil d'État publié dans la Feuille officielle du 17 novembre 2017. L'initiative ayant recueilli 733 signatures valables de plus que le nombre requis de 6000 et répondant aux exigences de la Constitution et de la loi, le Grand Conseil l'a déclarée recevable par décret du 24 avril 2018.

Présentée sous la forme d'un projet rédigé, l'initiative propose le texte suivant :

*« Les électrices et électeurs soussignés, faisant application des articles 97 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 soit complétée comme suit :*

*Art. 86 bis (nouveau)  
Attributions*

*1. Il est institué une Cour des comptes qui assure un contrôle autonome et indépendant de l'administration cantonale, des communes, des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés dans lesquels les pouvoirs publics exercent une influence prépondérante.*

*2. Les contrôles opérés par la Cour des comptes relèvent du libre choix de celle-ci et font l'objet de rapports rendus publics, pouvant comporter des recommandations. Ces rapports sont communiqués au Conseil d'État, au Grand Conseil ainsi qu'à l'entité contrôlée.*

*3. La Cour des comptes exerce son contrôle selon les critères de la légalité des activités, de la régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.*

*Art. 86 ter (nouveau)  
Contrôle des comptes de l'État*

*La Cour des comptes est également le réviseur chargé de contrôler les comptes de l'État.*

*Art. 86 quater (nouveau)*  
*Élection*

*La Cour des comptes est élue par le peuple tous les 6 ans au système majoritaire.*

*Art. 86 quinquies (nouveau)*  
*Budget et comptes*

*La Cour des comptes établit chaque année son budget de fonctionnement inscrit au budget cantonal dans une rubrique spécifique ainsi que ses comptes et son rapport de gestion. Ces derniers sont soumis à l'approbation du Grand Conseil.*

*Art. 86 sexies (nouveau)*  
*Secret de fonction*

*1. Nul peut opposer le secret de fonction à la Cour des comptes. Le secret fiscal et les autres secrets institués par la loi sont réservés.*

*2. La Cour des comptes peut solliciter la levée des secrets prévus par la loi par une requête motivée qui fixe les limites et les finalités de l'investigation. »*

Par le présent rapport, le Conseil d'État transmet l'initiative au Grand Conseil, conformément à l'article 107, alinéa 4 LDP, en recommandant son rejet et en proposant un contre-projet direct, et deux modifications immédiates de la loi sur le contrôle des finances, respectivement de la loi sur les subventions, qui répondent aux préoccupations exprimées par les initiants. Acceptée par le Grand Conseil, la modification législative liée au contrôle des finances n'entrerait en vigueur qu'en cas d'approbation de la nouvelle norme constitutionnelle (contre-projet). La modification de la loi sur les subventions, liée sur le fond à l'ensemble proposé, est elle en revanche formellement indépendante du contre-projet.

## **2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT**

En substance, l'initiative propose, avec la création d'une Cour des comptes, la constitution d'une nouvelle structure étatique indépendante des trois pouvoirs fondamentaux : législatif, exécutif et judiciaire. Appelée à contrôler l'activité de l'administration cantonale, des communes, des entités de droit public et des organismes privés subventionnés, et à évaluer les politiques publiques, elle disposerait de son propre budget de fonctionnement. Son activité générerait des coûts estimés à plusieurs millions de francs par an. Aucun financement n'est prévu. Au demeurant, ses activités risquent de s'avérer redondantes avec celles d'autres organes de l'État, notamment du/de la préposé-e à la protection des données et à la transparence (PPDT), des Commissions de gestion et des finances (COGES et COFI) du Grand Conseil et du contrôle cantonal des finances (CCFI<sup>1</sup>), et pourraient même conduire à un affaiblissement regrettable de celui-ci, dont l'activité donne aujourd'hui pleine et entière satisfaction.

Pour comparaison, en Suisse, seuls les cantons de Genève et de Vaud ont introduit des Cours des comptes, qui présentent des caractéristiques similaires à celles détaillées ci-dessus. On peut relever que le canton de Vaud a redimensionné sa Cour des comptes à la baisse après une analyse des premières années de fonctionnement. Les autres cantons disposent en général d'un contrôle cantonal des finances, dont les bases légales s'inspirent, comme celles de notre canton, d'une loi-modèle rédigée par la Conférence

---

<sup>1</sup> La loi sur le contrôle des finances prévoit que le contrôle des finances est désigné sous l'abréviation CCF. Toutefois dans le langage usuel, il est appelé CCFI. Nous retenons par conséquent cette appellation.

alémanique des contrôles cantonaux des finances. La Confédération, quant à elle, ne dispose pas d'une Cour des comptes, mais du Contrôle fédéral des finances.

Le présent rapport détaille les limites de l'initiative, tout en proposant une voie dans le but partagé d'assurer une encore plus grande transparence, plus d'indépendance et un contrôle toujours meilleur des activités publiques et des institutions subventionnées.

Le présent rapport s'attèle également à rappeler les missions de contrôle et d'évaluation déjà attribuées à divers organes et instances de l'État, ainsi que le développement du cadre légal et les principes de gestion envisagés à plus long terme.

Le Conseil d'État est convaincu qu'avec ces propositions, les préoccupations légitimes des initiants-e-s trouveront des réponses plus satisfaisantes, moins problématiques et moins onéreuses qu'avec le texte de l'initiative. Il préconise dès lors le retrait de cette dernière et, à défaut, en propose le rejet au profit du contre-projet direct qu'il vous soumet accompagné des révisions législatives précitées.

## **2.1. Ancrage constitutionnel peu clair**

L'article 46 de la Constitution neuchâteloise, au chapitre des généralités relatives à l'organisation des autorités, prévoit, à l'instar de la majorité des systèmes démocratiques contemporains, que les autorités cantonales, organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs, sont le Grand Conseil (parlement), le Conseil d'État (gouvernement) et les autorités judiciaires. L'article 51 prévoit déjà le principe de la transparence des activités étatiques, les autorités cantonales étant tenues de donner au public des informations suffisantes sur leurs activités. Le chapitre consacré au Grand Conseil prévoit notamment à son article 59 que le parlement exerce la haute surveillance sur les activités du Conseil d'État et de l'administration et sur la gestion des autorités judiciaires. Quant à l'article 79 de la Constitution, au chapitre 4 consacré aux rapports entre Grand Conseil et Conseil d'État, il prévoit que le parlement et ses commissions peuvent obtenir du Conseil d'État et de l'administration toute l'information dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches, en particulier dans l'exercice de la haute surveillance.

Ces principes généraux ont été codifiés au moyen de lois et règlements, instituant notamment les commissions financières et de gestion du Grand Conseil, les instances chargées de veiller à la protection des données et à la transparence des activités étatiques (commissions et préposé-e) et le contrôle cantonal des finances. Ces instances se voient toutes chargées de rôles distincts et de tâches précises permettant d'assurer transparence et contrôle, ainsi que de veiller à la légalité et à l'efficacité de l'activité étatique.

En proposant de compléter la Constitution en son chapitre 5 consacré aux autorités judiciaires, à la suite de l'article 86, l'initiative créerait d'emblée une confusion quant au statut de la Cour des comptes qu'elle entend instituer. Introduite dans le chapitre des autorités judiciaires, la Cour des comptes ne serait néanmoins pas intégrée à l'organisation judiciaire de notre canton, ni dotée d'aucune prérogative de nature judiciaire, en particulier d'aucune compétence de décision ou d'arbitrage. L'essentiel de son activité serait consacré à l'observation, au contrôle et à l'appréciation des activités des autres autorités, des communes, de l'administration, des entités de droit public et des institutions subventionnées.

Enfin, s'il fallait, en dépit de l'absence de chapitre spécifique consacré à cette nouvelle instance, considérer cette dernière comme une autorité supplémentaire, complétant l'organisation classique de notre République en trois pouvoirs, on voit mal comment elle devrait être définie en regard de l'article 46 cité plus haut, lequel identifie et limite explicitement les autorités fondamentales au nombre de trois : parlement, gouvernement et autorités judiciaires.

Comme on le perçoit d'emblée, telle que formulée par l'initiative, la proposition de prévoir dans la Constitution neuchâteloise l'instauration d'une Cour des comptes assimilée à une autorité judiciaire ou à un quatrième pouvoir créerait, déjà au niveau de la rédaction du texte constitutionnel, davantage d'incertitude que de transparence et s'inscrirait en contradiction avec l'organisation classique des démocraties en trois pouvoirs indépendants.

## **2.2. Missions redondantes et risques de conflits de compétences avec d'autres organes de l'État**

Les initiants-e-s souhaitent que la Cour des comptes exerce son activité sur l'administration cantonale, les communes, les institutions de droit public et les organismes subventionnés sur lesquels les pouvoirs publics déploient une influence prépondérante. La Cour des comptes serait également le réviseur chargé de contrôler les comptes de l'État et serait responsable d'évaluer les politiques publiques. Il est stipulé que les contrôles seraient exercés selon les critères de légalité, de régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics.

Le Conseil d'État relève que les tâches qu'aurait à effectuer cette Cour des comptes seraient redondantes avec celles effectuées actuellement par d'autres organes de l'État donnant satisfaction dans leur activité, avec le risque de voir apparaître des conflits de compétences ou un travail dédoublé. Cela concerne en particulier les organes suivants :

### ***Commission et préposé-e à la protection des données et à la transparence***

La commission de la protection des données et de la transparence (CPDT) a pour mandat et compétences de trancher les litiges relevant du droit de la transparence et de la protection des données. Pour ce faire, elle rend des décisions en matière de protection des données et de transparence et adresse un rapport d'activité annuel aux autorités législatives et exécutives cantonales. Cet organe autonome et indépendant commun aux cantons du Jura et de Neuchâtel est représenté au sein du Canton de Neuchâtel par le PPDT.

En place depuis janvier 2013, la ou le préposé-e à la protection des données et à la transparence (PPDT) trouve son ancrage dans la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE). Elle ou il ne reçoit d'instruction d'aucun des trois pouvoirs. Ses attributions sont d'informer, conseiller, voire concilier différentes parties lors de requêtes, en termes de protection des données et de transparence.

La transparence et la protection des données sont ainsi assurées, de manière indépendante du pouvoir, chaque citoyen-ne ou chaque entité pouvant solliciter librement la commission ou la ou le préposé-e. En effet, tout-e citoyen-ne peut effectuer une demande d'accès à un document officiel, c'est-à-dire demander à avoir accès à des informations qui ne le concernent pas directement. Un site web est de plus mis en place pour rendre la démarche plus simple et à la portée de toutes et tous.

### ***Commissions de gestion et des finances***

Composées de membres du Grand Conseil, les commissions permanentes de gestion (COGES) et des finances (COFI), ainsi que leurs sous-commissions, sont chargées d'exercer la haute surveillance sur la gestion du Conseil d'État et de l'administration cantonale, sous l'angle de la légalité, de l'opportunité, de l'efficacité et de l'efficience économique. Ainsi, ces commissions sont chargées, dans leur domaine de compétence respectif, de vérifier que l'administration fonctionne non seulement de manière à réaliser

les buts qui sont les siens (efficacité) mais aussi en utilisant rationnellement les ressources disponibles (efficacité). Elles jouent également un rôle indirect dans la surveillance des entités exerçant des tâches publiques déléguées par l'État, en contrôlant la manière dont le Conseil d'État assume la haute surveillance sur ces entités. Il faut également relever que la COFI peut confier des mandats spéciaux au CCFI, outil jusqu'à présent jamais utilisé. Les commissions rendent régulièrement compte au Grand Conseil de leurs travaux sous la forme de rapports écrits.

### **Contrôle cantonal des finances (CCFI)**

Le contrôle cantonal des finances est l'organe de surveillance financière de l'État. Son activité est régie par la loi sur le contrôle des finances et son règlement. En tant qu'organe indépendant et autonome, il traite directement avec les entités et les personnes soumises à sa surveillance, dispose de tout pouvoir d'investigation et peut intervenir en tout temps. Il travaille déjà dans le respect des normes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et des normes professionnelles suisses d'audit externe et interne, normes auxquelles sont soumises les Cours des comptes.

Une grande partie des missions et des caractéristiques envisagées pour la Cour des comptes existent ainsi déjà actuellement sous la responsabilité du CCFI (à ce sujet, voir aussi tableau comparatif du chapitre 3.1.).

L'initiative introduirait deux contrôles qui n'existent pas aujourd'hui sous cette forme dans le canton de Neuchâtel : la surveillance financière des communes et l'évaluation des politiques publiques. Le contre-projet direct introduirait quant à lui la surveillance financière des communes (voir partie 3.1).

De plus, il est prévu de traiter encore la question de la surveillance des communes dans la prochaine révision fondamentale de la loi sur les communes voulue par le Conseil d'État. Il convient aussi de rappeler que les règles de gestion des communes, de même que les exigences en matière de révision, ont été considérablement renforcées ces dernières années par l'introduction de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC).

Pour ce qui concerne l'évaluation des politiques publiques, contrairement à l'audit de performance, ce type d'évaluation, au caractère davantage politique, déborde des missions de surveillance financière généralement confiées aux contrôles cantonaux des finances. De plus, on voit, à l'expérience réalisée dans d'autres cantons, que la frontière avec les rôles des autorités législatives et exécutives est ténue, et donc potentiellement problématique. Cette mission appartient pour l'heure principalement au Grand Conseil et à ses commissions. C'est cette mission aussi qui fait l'objet des plus importantes critiques – par ailleurs largement relayées par les médias<sup>2</sup> – dans les cantons ayant instauré une Cour des comptes.

### **2.3. Affaiblissement du contrôle cantonal des finances**

Autre conséquence significative de l'initiative, la création d'une Cour des comptes engendrerait un affaiblissement notoire du CCFI, avec la perte d'une partie des synergies et de l'expertise acquises. En effet, la principale mission du CCFI, à savoir la surveillance financière de l'administration cantonale, serait également confiée à la Cour des comptes, avec des objectifs similaires (légalité, régularité comptable, emploi économe des fonds). Les initiant-e-s ne prévoient pas de répartition des tâches ou de collaboration, ni de

---

<sup>2</sup> <https://www.letemps.ch/suisse/grandsaconnex-rebellion-contre-cour-comptes>  
<https://www.letemps.ch/suisse/cour-comptes-terrorise-republique>

règlement des compétences respectives, ce qui serait nécessaire pour limiter les doublons dommageables.

L'initiative prévoit de confier l'audit annuel des comptes de l'État à la Cour des comptes, ce qui est problématique. L'audit des comptes annuels permet actuellement au CCFI d'avoir une fois par année une vision plus transversale, avec une approche des grandes masses qui nourrissent son analyse des risques. Cela lui permet ensuite d'orienter ses audits internes réalisés en cours d'année en fonction des risques et des potentiels de valeur ajoutée.

La séparation artificielle de la fonction d'audit interne de celle de l'audit externe provoquerait une perte significative des synergies qui existent entre les deux activités qui se complètent et se nourrissent idéalement l'une l'autre. En effet, les activités d'audit interne effectuées au fil des années au sein de l'administration par le CCFI lui confèrent une connaissance accumulée considérable, qu'il exploite dans le cadre de l'audit des comptes annuels. Les analyses de systèmes de contrôle interne, des processus opérationnels, la connaissance approfondie du domaine public, des structures organisationnelles, des bases légales et des systèmes informatiques permettent d'effectuer un audit d'une grande efficacité, tout en maximisant la valeur ajoutée. Il ne serait pas possible d'atteindre ce résultat avec une entité externe à l'administration même après plusieurs années d'investissement considérable. Il s'ensuivrait inévitablement une perte de la qualité, de la pertinence et de la valeur ajoutée.

Il est prévu également que la Cour des comptes soit chargée du contrôle indépendant des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés. Les initiant-e-s ne précisent pas de quel type de contrôle il pourrait s'agir et en particulier si la Cour des comptes pourrait intervenir en tant qu'organe de révision. Actuellement, la loi sur le contrôle des finances permet d'étendre la surveillance du CCFI à ces entités, notamment par le contrôle annuel de leurs états financiers si cela est prévu par une base légale ou sur décision du Conseil d'État.

Il faut encore signaler que l'article 81 LFinEC stipule que les comptes d'un certain nombre d'entités (CNIP, SCAN, Université, HNE, etc.) feront l'objet d'une consolidation au plus tard avec les comptes 2022 de l'État. Cela signifie que l'entité chargée du contrôle des comptes de l'État devra effectuer l'audit de ces entités elle-même ou coordonner l'action de leurs organes de révision. Cela sous-entend de disposer de plus nombreuses compétences spécialisées en audit, en particulier si l'organe en question est externe à l'administration.

#### **2.4. Coûts élevés**

La mise en place d'une Cour des comptes n'est pas sans frais alors que le potentiel d'économie qu'elle identifierait est limité. Les chiffres avancés par la Cour des comptes genevoise, en matière d'économies identifiées, sont cumulés depuis sa création et sont à mettre en relation avec le budget annuel de l'État de Genève (douze milliards avec les entités consolidées). *In fine*, cela représente, pour Genève, un potentiel d'économie annuelle moyenne de quelque 10 millions, soit 0.08% du budget.

À l'échelle neuchâteloise, sur les mêmes bases, cela représenterait une économie potentielle de 1 à 2 millions de francs. Pour autant que les mesures soient réalisées, le bénéfice serait donc inférieur aux coûts annuels de fonctionnement prévisibles de la Cour des comptes, ce qui remet en question les chiffres avancés par les initiant-e-s.

Outre les frais liés à l'élection de la Cour des comptes en tant que telle, le Conseil d'État se doit de souligner les frais engendrés par une telle structure. En effet, la Cour devrait s'appuyer sur des équipes de collaborateur-trice-s spécialisé-e-s (responsables de mission, auditeur-trice-s, évaluateur-trice-s, secrétariat). Elle devrait aussi confier des

mandats d'expertise externes, en fonction des besoins, en particulier pour le domaine d'évaluation des politiques publiques. La plus-value éventuelle de la Cour des comptes est par conséquent incertaine et peu quantifiable alors que les coûts de fonctionnement seraient effectifs.

Le Conseil d'État retient également que le CCFI a lui-même tenté de chiffrer les économies que pouvaient générer ses interventions et constaté qu'il serait présomptueux de prétendre à un résultat sûr. En effet, si certaines de ses interventions ont généré des économies significatives et mesurables, une grande partie de ses observations produisent des effets peu quantifiables alors que leur apport est pourtant indéniable et effectif. En particulier, les mesures d'amélioration de l'efficacité proposées par le CCFI ont un effet diffus, souvent à moyen terme, qui ne se distingue pas aisément des effets d'autres événements, dont les causes peuvent être endogènes ou exogènes.

De fait, le travail de longue haleine mené par le CCFI a permis la mise en place d'une stratégie visant à accroître l'apport de valeur ajoutée de ses audits, comprenant notamment l'identification de potentiels d'économies. La mise en œuvre de cette stratégie doit d'ailleurs se déployer toujours plus efficacement grâce aux nouveaux outils qui sont disponibles à la suite du programme des réformes de l'État (SIGE, catalogue de prestations, GestionNE, etc.).

Par ailleurs, il semble au Conseil d'État que l'objectif ne doit pas seulement consister à identifier des économies potentielles, ce que le gouvernement, la commission des finances, le Grand Conseil et le CCFI font régulièrement, mais à mettre en œuvre les mesures qui permettent de les réaliser, tant au plan technique et législatif qu'au plan politique, ce que ne saurait faire une Cour des comptes. Il faut également relever que certaines mesures d'économies sont souvent la compilation, à travers le temps, de mesures dont certaines auraient été prises, grâce aux outils précités entre autres et indépendamment des recommandations d'une Cour des comptes.

Ainsi, aux yeux du Conseil d'État, la plus-value en matière de contrôle à attendre de l'instauration d'une Cour des comptes paraît plutôt légère, celle-ci revenant avant tout à instituer une nouvelle structure coûteuse.

## **2.5. Risques d'instrumentalisation des contrôles à des fins politiques**

Sans pour autant en préciser le nombre de magistrat-e-s, les initiant-e-s se sont inspiré-e-s du modèle de la Cour des comptes genevoise qui est élue par le peuple tous les 6 ans au système majoritaire. Dans l'autre canton connaissant une Cour des comptes, celui de Vaud, les membres de la Cour des comptes sont élus par le Grand Conseil.

Le Conseil d'État relève que l'élection de la Cour des comptes par le peuple (et dans une moindre mesure aussi par le Grand Conseil) introduit une dimension politique qui n'est pas souhaitable pour une institution de contrôle qui doit être indépendante et impartiale. En effet, comme c'est le cas notamment à Genève, les candidat-e-s à l'institution sont affilié-e-s à des partis politiques et mènent campagne en vue de leur élection. Cela pose également problème quant au choix des sujets d'audit, qui peut être influencé - ou perçu comme l'étant - par des considérations en lien avec des relations partisans. De plus, étant donné le caractère politique de la désignation des juges, on ne peut pas exclure non plus que certaines thématiques soient spécifiquement choisies, respectivement écartées ou différées, ou encore que certains services, certaines entités ou certains départements soient spécialement ciblés à la veille des élections et ce pour des raisons avant tout politiques.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État est d'avis que l'acceptation de l'initiative créerait au mieux de coûteuses redondances, et plus vraisemblablement de sérieuses



perturbations dans le fonctionnement de l'État, voire irait à des fins contraires des objectifs annoncés par les initiants en politisant une activité de contrôle qui à ce jour est indépendante et protégée des influences politiques.

En conséquence, il recommande au Grand Conseil, si l'initiative ne devait pas être retirée par les initiants, de la soumettre au peuple avec recommandation de la rejeter pour lui préférer le contre-projet direct proposé par le Conseil d'État. Certains éléments pertinents méritent toutefois d'être pris en considération, ce qui motive les propositions qui vous sont soumises.

### **3. CONTRE-PROJET**

Indépendamment des considérations exprimées ci-devant sur les faiblesses du modèle proposé par l'initiative, le Conseil d'État partage la volonté des initiants de consolider le contrôle sur les activités des instances publiques et parapubliques, d'en renforcer aussi la transparence et de vivifier le débat démocratique sur l'appréciation des politiques publiques.

Il soumet donc au Grand Conseil des propositions alternatives quant aux moyens de les atteindre. En substance, ces propositions conduiront à donner un ancrage constitutionnel à l'organe de contrôle, permettront d'asseoir son indépendance et renforceront le rôle, les prérogatives des instances existantes en matière de contrôle et d'évaluation des activités étatiques et communales, et en assureront une plus grande transparence, sans toutefois instituer de nouvelles et coûteuses structures.

Le Conseil d'État vous soumet dans ce sens un contre-projet direct sous la forme d'un nouvel article 6a de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), en vertu duquel le contrôle cantonal des finances est institué en qualité d'organe indépendant et chargé de surveiller la gestion des autorités et de l'administration ainsi que la tenue des finances. Ce nouvel article charge le législateur de définir la forme, les compétences et le fonctionnement de cet organe, ce que règle le projet de modification de la loi sur le contrôle des finances, du 3 octobre 2006, qui permet d'asseoir l'indépendance du CCFI et de renforcer son rôle.

Le Conseil d'État vous soumet par ailleurs un projet de modification de la loi sur les subventions qui complète les réponses apportées aux préoccupations des initiants mais dont l'entrée en vigueur est indépendante du sort réservé à l'initiative et au contre-projet direct.

#### **3.1. Renforcement de la loi sur le contrôle des finances**

##### ***Renforcement de l'indépendance du CCFI***

Le Conseil d'État propose plusieurs modifications de la loi sur le contrôle des finances (LCCF) qui doivent conforter l'autonomie et l'indépendance du CCFI. L'élément principal de la réforme est de substituer au Conseil d'État, dans le cadre de ses prérogatives envers le CCFI, un comité d'audit constitué de deux membres du gouvernement, des présidentes des commissions de gestion et des finances du Grand Conseil et d'un expert externe. Ce nouvel organe sera notamment chargé des relations avec le CCFI, de proposer la nomination de son directeur, de choisir son organe de révision, ou encore de valider son budget annuel. Il est également prévu que le-la directeur-trice du CCFI reçoive la compétence formelle de nomination pour son personnel et qu'il-elle puisse engager son budget, tel qu'adopté par le Grand Conseil, sans limite de compétence. Toutes

ces mesures permettent d'afficher et de renforcer l'indépendance nécessaire au fonctionnement du CCFI.

### ***Évolution et précision des missions du CCFI***

Dans l'optique de renforcer la surveillance financière des entités subventionnées par l'État, le Conseil d'État propose d'introduire, en plus du contrôle annuel des comptes, un contrôle périodique de gestion par le CCFI (une fois par législature) auprès de certains établissements de droit public afin d'attester de la bonne utilisation des fonds publics.

Par ailleurs, le CCFI pourra être chargé par les communes, sur demande du conseil général, d'effectuer le contrôle de leurs comptes. Ce contrôle s'effectuera sous la forme d'un mandat et le tarif sera unique et fixé par le comité d'audit. Pour le Conseil d'État, il s'agit ici de suivre les initiatives en permettant d'améliorer aussi le contrôle de l'activité communale, mais, à l'inverse de l'initiative, de le faire en respectant l'autonomie des communes qui, avec la forme facultative proposée, pourront mener chacune le même débat que celui provoqué au niveau cantonal par le dépôt de l'initiative et les présentes propositions.

### ***Amélioration de la transparence***

Afin d'améliorer la visibilité des activités du CCFI, il est prévu que son rapport d'activité, aujourd'hui réservé au Conseil d'État, à la commission de gestion et à la commission des finances du Grand Conseil, soit dorénavant public. Ce rapport comprendra un suivi statistique des suites données aux recommandations du CCFI par les entités contrôlées.

Tous les rapports d'audit du CCFI seront distribués au nouveau comité d'audit. Les membres des sous-commissions, de la commission des finances et de la commission de gestion du Grand Conseil auront quant à eux toujours accès aux rapports qui concernent leur périmètre de surveillance sur demande au comité d'audit.

Le tableau ci-dessous offre une comparaison entre les propositions de l'initiative, celles découlant du contre-projet et la situation actuelle du CCFI. Il laisse clairement apparaître qu'une grande partie des missions et des caractéristiques envisagées pour la Cour des comptes existent déjà actuellement sous la responsabilité du CCFI et seront encore complétées dans le sens voulu par l'initiative avec le contre-projet.

Domaine	Sujet	CDC (initiative)	CCFI selon projet	CCFI actuel	Réf. Légale actuelle et commentaire quant à l'effet de l'initiative
Missions	Contrôle indépendant de l'administration cantonale	✓	✓	✓	Art. 2 LCCF Doublon
Missions	Contrôle indépendant des communes	✓	✓	x	
Missions	Contrôle indépendant des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés	✓	✓	✓	Art. 14 LCCF Doublon
Missions	Évaluation des politiques publiques	✓	x	x	

Missions	Révision des comptes de l'État	✓	✓	✓	Art. 13 al. 1 a) LCCF Doublon, pertes de synergies
Autonomie	Nomination magistrat-e-s / chef-fe	Peuple	Comité audit	CE	
Autonomie	Autonomie dans le choix des contrôles	✓	✓	✓	
Autonomie	Pas d'opposition du secret de fonction	✓	✓	✓	
Autonomie	Approbation du budget	GC	Comité audit/GC	CE GC	
Publicité	Rapports publics	✓	x	x	Rapport d'activités du CCFI désormais public
Portée des contrôles	Légalité	✓	✓	✓	Art. 13 al. 1 a) LCCF Doublon
Portée des contrôles	Régularité comptable	✓	✓	✓	Art. 13 al. 1 a) LCCF Doublon
Portée des contrôles	Bon emploi des fonds publics	✓	✓	✓	Art. 3 al. 3 LCCF Doublon

### 3.2. Renforcement de la loi sur les subventions

La proposition de renforcement de la loi sur les subventions s'inscrit dans une approche déjà bien implantée au sein de l'administration cantonale, notamment à travers le projet PartenariatsNE. Ce dernier traduit la volonté du Conseil d'État d'harmoniser, de clarifier et de formaliser progressivement la gestion des partenariats externes de l'État de Neuchâtel.

Ce projet fait partie intégrante du programme des réformes de l'État et découle d'un mandat du Grand Conseil (décret 10.002). En septembre 2015, une conception de projet a été adoptée par le Conseil d'État posant les premières bases de travail sur la gouvernance. En outre, le projet détaille la nécessité de renforcer la description des objectifs tant stratégiques qu'opérationnels à atteindre, de mieux maîtriser les flux financiers et d'assurer un suivi plus étroit des partenariats. Depuis 2015, des standards pour les contrats de prestations ont été mis en place ainsi qu'un inventaire permettant le recensement exhaustif et centralisé des subventions versées. Cet inventaire donne une vision d'ensemble et permet une analyse sans précédent des subventions octroyées.

Ainsi, nous relevons que ces démarches déjà entreprises vont toutes dans le sens voulu par les initiant-e-s d'une meilleure maîtrise et d'une meilleure transparence. En proposant de renforcer la loi sur les subventions, le Conseil d'État confirme donc la volonté d'effectuer un pas supplémentaire et d'atteindre les buts visés par l'initiative. Il vous soumet pour ce faire quatre modifications importantes de la loi sur les subventions, détaillées ci-dessous :

Objectifs	Proposition	Déroulement opérationnel
Maîtrise renforcée	Améliorer la formalisation des obligations respectives des partenaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Généraliser l'utilisation du contrat de prestations</li> <li>• Supprimer, sauf exceptions, la couverture de déficit</li> </ul>
Contrôle renforcé	Définir un concept de surveillance adapté aux circonstances	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place l'audit de l'utilisation des fonds</li> </ul>
Transparence renforcée	Faciliter l'accès à l'information	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publication de la liste des subventions significatives</li> </ul>

### **Maîtrise renforcée**

Le Conseil d'État souhaite renforcer la maîtrise des objectifs confiés à ses partenaires et des flux financiers qui y sont liés. Il veut standardiser le recours au contrat de prestations, développé dans le cadre du projet PartenariatsNE et utilisé maintenant depuis plusieurs années au sein de l'administration cantonale. En faisant en sorte que l'utilisation de ce contrat de prestations devienne la règle et non l'exception, et en introduisant cette règle dans la LSub, le Conseil d'État souligne l'importance accordée à la notion de partenaire et de partenariat, tout en harmonisant et clarifiant les pratiques.

Dans ce sens, il lui paraît important de mentionner les éléments de base qui doivent figurer dans le contrat : les prestations de chaque partie (prestations confiées et flux financiers), la durée du contrat et les autres dispositions usuelles. Mais le contrat doit également régler des points plus spécifiques, tels que les conséquences sur l'exécution du contrat de l'absence ou de l'insuffisance de budget octroyé par le Grand Conseil, les exigences en matière d'information et de contrôle et les conditions en matière de gestion financière (art. 3, al. 2 LFinEC). L'objectif est d'apporter un cadre plus structuré à cette relation partenariale pour la faire évoluer de manière maîtrisée, dans une confiance partagée, tout en garantissant que les intérêts de deux parties soient assurés, tant ceux de l'État que ceux de ses partenaires nombreux et essentiels.

Un autre aspect qui renforcera la maîtrise des subventions tient à la proposition du Conseil d'État de supprimer la couverture de déficit comme principe de subventionnement. Celle-ci existe encore dans certaines situations et est problématique du fait de l'absence d'incitation à réduire ce déficit. Des exceptions doivent cependant être envisagées, notamment pour ce qui concerne des prestations innovantes, des projets-pilote, des manifestations ponctuelles et des situations de durée limitée, dans lesquelles l'État intervient pour limiter, partager ou couvrir un risque raisonné pris par un partenaire.

Pour qu'une transition puisse s'effectuer de manière progressive et respectueuse des parties, un délai transitoire de cinq ans est prévu pour procéder à l'adaptation des bases légales et contrats de droit public concernés par cette évolution.

### **Contrôle renforcé (audit de l'utilisation des fonds)**

En complément de l'utilisation généralisée des contrats de prestations, le Conseil d'État souhaite également être en mesure de mieux contrôler l'utilisation des fonds confiés aux partenaires.

L'objectif de cette proposition est d'imposer une nouvelle obligation aux bénéficiaires de subventions d'une certaine importance. Ceux-ci devront périodiquement faire l'objet d'un audit supplémentaire qui visera à vérifier, par un examen indépendant et de manière ciblée, la bonne utilisation de la subvention, en relation avec le contrat de prestations. Cela

s'ajoute à l'audit annuel de leurs états financiers. Il s'agit de généraliser la pratique actuelle de certains domaines, comme par exemple celui des établissements médico-sociaux ou certains programmes financés par le service de l'emploi, qui connaissent déjà une pratique de ce type.

Pour certaines subventions, il est encore envisagé d'exiger un audit spécifique tous les quatre ans. Les modalités de ces audits et leur portée varieront en fonction des domaines d'activité et devront faire l'objet de directives aux auditeur-trices-s. Pour déployer ce volet, il est prévu que le Conseil d'État définisse par voie réglementaire le cadre général à respecter par les services en charge de la gestion des subventions, qui devront à leur tour définir plus précisément les exigences envers les auditeur-trices-s. En effet, il sera nécessaire de tenir compte des spécificités des différents domaines de politiques publiques, notamment des bases légales applicables et des contrats de prestations en vigueur. La réglementation d'exécution prévoira également des dispositions pour éviter des contrôles et audits redondants.

### ***Transparence renforcée (publication de l'inventaire)***

Afin de renforcer la transparence des subventions octroyées, le Conseil d'État propose une nouvelle disposition qui impose de publier annuellement une liste des subventions octroyées. Cela concernerait les subventions qui sont significatives, de par le montant octroyé ou de par leur répétitivité. L'objectif est de présenter les tâches étatiques confiées aux partenaires les plus importantes d'un point de vue politique et financier.

En ce qui concerne les subventions en nature qui soulèvent d'autres questions, un règlement précisera également les critères et la forme de la publication.

## **4. COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LOIS**

### **4.1. Projet de loi portant modification de la loi sur le contrôle des finances (LCCF)**

#### **Art. 3 – Principes**

L'énumération découle des normes d'audit et des bonnes pratiques de la surveillance financière des collectivités publiques, qu'appliquent la plupart des contrôles des finances et les Cours des comptes, et qui visent à une utilisation rationnelle de l'argent public.

La modification de cet article vise à préciser davantage les différents objectifs poursuivis par le CCFI dans le cadre de ses missions et à les remettre en phase avec l'évolution des normes, sans qu'il y ait pour autant de changement de pratique significatif.

#### **Art. 4 – Contrôle cantonal des finances**

Le CCFI peut assister notamment le Grand Conseil et le Conseil d'État dans la tâche de surveillance financière qui leur incombe, d'une part dans le cadre des tâches essentielles mentionnées à l'article 13, d'autre part dans le cadre des mandats spéciaux prévus à l'article 15.

Afin de renforcer encore l'indépendance du CCFI, ce dernier ne traite plus avec le Conseil d'État, mais avec un comité d'audit constitué de deux membres du gouvernement, des président-e-s des commissions de gestion et des finances du Grand Conseil et d'un expert externe. Ce nouvel organe reprend la plupart des prérogatives actuelles du Conseil d'État s'agissant des questions liées à l'organisation du CCFI, à ses missions et à son budget.

#### **Art. 4a – Comité d’audit**

Voir explications au point 3.1.

#### **Art. 6 – Directeur-trice du CCFI**

Le Comité d’audit propose la nomination d’un ou d’une directeur-trice du CCFI au Conseil d’État, dont la compétence est limitée à la ratification de la nomination. Le Conseil d’État ne peut pas mettre fin aux rapports de service du directeur ou de la directrice de sa propre initiative. Seul le comité d’audit est habilité à initier une telle démarche.

En cas d’empêchement du/de la directeur-trice, le comité d’audit désigne un-e des adjoint-e-s en qualité de suppléant-e. Cette disposition ne vise que les situations dans lesquelles le-la directeur-trice est dans l’incapacité de déléguer ses tâches. Elle est justifiée par l’indépendance accrue du/de la directeur-trice, notamment en matière de personnel.

#### **Art. 6a – Personnel**

Comme cela est recommandé dans la loi-modèle des contrôles des finances et pratiqué dans certains cantons, comme Berne et Zurich, et pour marquer son indépendance envers le Conseil d’État, le-la directeur-trice du CCFI sera dorénavant autorité de nomination pour le personnel de son service.

#### **Art. 7 – Organe de révision**

Le CCFI doit lui aussi être soumis à une révision périodique de ses comptes et au contrôle de la qualité et à l’évaluation de ses prestations. Ce sera dorénavant le Comité d’audit, et plus le Conseil d’État, qui choisira l’organe de révision et sera destinataire de son rapport.

#### **Art. 8 – Budget**

Le budget du CCFI est validé par le comité d’audit, après qu’il ait discuté avec le-la directeur-trice du rapport d’activité de l’année précédente et des perspectives pour l’année suivante. Ce budget est repris sans modification dans le budget de l’État, présenté au Grand Conseil.

Au vu de son indépendance, le CCFI peut engager librement les dépenses prévues à son budget, sans limite de compétence.

En matière de droit des crédits, le-la directeur-trice a les mêmes compétences qu’un-e chef-fe de département. Au-delà de cette limite, les dépassements de crédit relèvent de la compétence du Grand Conseil avec préavis du comité d’audit.

#### **Art. 9 – Émoluments**

Sur la base d’une proposition de la direction du CCFI, le comité d’audit fixe le tarif de manière à garantir le principe de couverture des coûts.

#### **Art. 12 – Entités soumises à la surveillance**

Cet article définit le cercle de compétence du CCFI, ce qui ne signifie pas qu’il agisse automatiquement comme organe de révision des entités mentionnées.

L’énumération n’a pas subi de modification notable, mais pour les entités mentionnées aux lettres d) à i), la compétence du CCFI n’est plus soumise à une décision préalable du Conseil d’État.

Les établissements cantonaux de droit public exerçant des activités dans les domaines des banques, gestion de fortune et assurances, soumises à une surveillance par des autorités spécifiques selon des règles de leur marché propre, sont exclues de la surveillance du CCFI.

#### **Art. 13 – Tâches essentielles**

Précision découlant de la modification de l'article 12.

#### **Art. 14 – Surveillance en dehors de l'administration cantonale : communes**

Cet article autorise le CCFI à effectuer des missions d'audit pour le compte des communes qui souhaitent lui en confier. Il peut s'agir de missions d'audit interne, de missions de contrôle des comptes, ou de mandats spéciaux qui seront exécutés par le CCFI dans le cadre d'un mandat. En fonction des bases légales et des règlements communaux applicables, l'attribution de ces mandats peut être de la compétence du Conseil communal ou du Conseil général. Cette possibilité donnée au CCFI d'agir pour le compte des communes rejoint la volonté des initiants de soumettre à un contrôle plus exigeant l'activité communale. Elle est en revanche plus respectueuse de l'autonomie et de la responsabilité communales que l'initiative dès lors qu'elle permet de mener dans chaque commune un débat analogue que celui qui s'instaurera au plan cantonal au sujet du présent rapport plutôt que de contraindre les communes par une norme cantonale.

L'alinéa 2 vise à préserver l'indépendance du CCFI et sa capacité à fournir les tâches essentielles effectuées pour le compte de l'État et mentionnées à l'article 13 LCCFI. Ainsi, le CCFI doit notamment pouvoir refuser les mandats communaux s'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour les exécuter. Il est à relever que ces prestations aux communes seront facturées en respectant le principe de la couverture des coûts. Le CCFI devra le cas échéant adapter son effectif en fonction du volume des demandes et les éventuelles ressources supplémentaires seront financées par la facturation des prestations (financement par des tiers). Une phase d'adaptation pourrait être nécessaire à l'entrée en vigueur de la loi, en fonction des attentes des communes, si les ressources ne sont pas immédiatement disponibles.

Les missions de contrôle des comptes annuels sont prescrites à l'article 23 al. 3 LFinEC et 17 RLFInEC. Par contre, les missions d'audit interne et les éventuels mandats spéciaux devront être définies d'entente avec les mandants et formalisées dans un contrat de mandat conforme aux bonnes pratiques de la profession fiduciaire.

Les alinéas 5 et 6 précisent les modalités d'application des différents articles de la LCCFI aux missions effectuées pour les communes.

#### **Art. 14a – Surveillance en dehors de l'administration cantonale : entités autres que communes**

Dans son principe, la surveillance financière étatique des entités subventionnées est du ressort des services et offices de tutelle de celles-ci. Dans ce cadre, la mission du CCFI est de vérifier que la surveillance financière exercée est adéquate et effective. Compte tenu des circonstances, notamment en présence de problèmes comptables ou financiers complexes, il pourrait s'avérer nécessaire que le CCFI intervienne directement auprès des entités concernées, ce que prévoit expressément la présente disposition. Une référence à la loi sur les subventions a été ajoutée pour plus de précision.

Le CCFI effectue au moins une fois par législature un audit auprès des établissements de droits publics mentionnés à l'article 12, lettre d. Le comité d'audit peut soumettre d'autres entités bénéficiant de subventions cantonales à la même obligation. Dans ce cadre, le CCFI n'effectue pas d'audit des comptes annuels, mais un audit de gestion dans l'intérêt

de l'État, visant en particulier à vérifier la bonne utilisation des fonds publics. Le comité d'audit peut renoncer à cette obligation pour des établissements déjà soumis à des audits comparables en vertu d'autres législations. On pense ici par exemple à des audits imposés par la Confédération, dont les résultats seraient jugés comme suffisants pour répondre aux objectifs de la présente disposition.

#### **Art. 19 – Relations avec le Conseil d'État**

Le Comité d'audit est substitué au Conseil d'État dans les relations avec le CCFI.

#### **Art. 21b – Rapports de l'organe de révision destinés à des entités externes à l'administration cantonale**

Ce nouvel article est introduit afin de distinguer les rapports d'audit externes des rapports d'audit internes. En effet, les articles 21, alinéas 2 à 4, relatifs au suivi des recommandations, ne concernent en réalité que les entités de l'administration cantonale. Les entités autonomes et/ou de droit privé ne sont pas soumises aux mêmes obligations que les services de l'État, même si un suivi de la mise en œuvre des recommandations est également effectué par le CCFI.

#### **Art. 22 – Découverte d'irrégularités**

Cet article règle les mesures qui doivent être prises quand le CCFI découvre une éventuelle infraction dans le cadre de ses activités. Ce dernier doit prendre sans tarder les mesures conservatoires indispensables et informer le-la chef-fe du département concerné et le-la président-e du Conseil d'État. Si le CCFI a connaissance, dans le cadre de son activité, d'infractions qui se poursuivent d'office, il les signale au Ministère public.

#### **Art. 23 – Rapport d'activité**

Le CCFI rédigera, comme jusqu'à présent, un rapport d'activité annuel qui rendra compte de sa gestion, de ses activités et de la mise en œuvre des préconisations émises.

#### **Art. 24 – Consultation et publicité des documents**

Le rapport d'activité annuel du CCFI devra dorénavant être public, sous réserve de l'opposition du comité d'audit, pour de justes motifs. Il s'agit le cas échéant de préserver des intérêts publics ou privés prépondérants, par exemple pour des raisons en lien avec la sécurité ou le secret des affaires. Dans ce cas, la publication de la partie incriminée sera différée ou annulée.

Il faut relever aussi le fait que les rapports du CCFI ne soient distribués qu'aux autorités de contrôle expressément désignées permet de garantir une qualité de dialogue et l'absence de méfiance de la part des services et entités audités, ce qui contribue à l'efficacité des contrôles et à la pertinence des propositions d'améliorations qui peuvent être formulées.

### **4.2. Projet de loi portant modification de la loi sur les subventions (LSub)**

#### **Art. 3 – Définitions**

L'inventaire des bases légales en tant que tel ne revêt plus d'intérêt. La liste des subventions effectivement versées prévues à l'article 3a du projet offre davantage de transparence que l'inventaire initialement prévu. L'alinéa 3 peut dès lors être abrogé.



### **Art. 3a – Inventaire**

Afin de renforcer la transparence des subventions octroyées, cette disposition prévoit de publier annuellement une liste des subventions octroyées.

Il s'agit de mettre en valeur les subventions qui sont significatives d'un point de vue financier, soit celles qui dépassent un certain montant et sont octroyées de manière régulière. L'ensemble des critères seront précisés dans un règlement d'application tout comme la forme de la publication.

Pour ce qui concerne les subventions en nature, un travail d'identification approfondi est en cours. À terme, les modalités de publication les concernant figureront également dans le règlement.

### **Art. 11 – Formes des subventions**

À l'alinéa 1, il est proposé de supprimer les termes "à fonds perdus". En effet, à l'instar des indemnités, de nombreuses subventions octroyées sous la forme de prestations pécuniaires impliquent une contreprestation de la part de l'entité subventionnée. Ces dernières ne s'effectuent par conséquent pas « à fonds perdus ».

L'alinéa 2 est modifié en vue de supprimer la mention de la prise en charge du déficit compte tenu de la volonté du Conseil d'État de limiter strictement l'usage de cette possibilité aux situations visées par l'article 24a.

### **Art. 20 – Principes**

La loi actuelle prévoit que les subventions sont octroyées sous forme de décisions, à l'exception des cas pour lesquels la législation prévoit la forme du contrat de droit public. En réalité, aujourd'hui déjà, des subventions sont octroyées par contrats de prestations alors même que la loi dédiée ne le prévoit pas. Le Conseil d'État est convaincu que l'octroi des subventions par voie de contrats permet une meilleure maîtrise et une clarification de la subvention versée et des prestations confiées au partenaire. L'octroi de subventions par voie de décision est principalement réservé d'une part aux aides individuelles au sens de l'article 3, alinéa 2 conformément aux législations les régissant et d'autre part aux subventions de très faible montant. Au besoin cet aspect sera précisé dans les dispositions réglementaires.

### **Art. 21 – Contrats de droit public**

En préambule, il est précisé que dans le présent rapport les termes « contrat de droit public » et « contrat de prestations » sont utilisés sans distinction. Un contrat de prestations est un contrat de droit public. Une définition propre au contrat de prestations sera précisée dans la révision générale annoncée au chapitre 5 du présent rapport.

Cette disposition mentionne les éléments qui doivent figurer dans le contrat. Il s'agit bien entendu des prestations de chaque partie, de la durée du contrat et d'autres dispositions usuelles. Mais le contrat doit également régler des points plus spécifiques, tels que les conséquences sur l'exécution du contrat de l'absence ou de l'insuffisance de budget octroyé par le Grand Conseil, les exigences en matière d'information et de contrôle et les conditions en matière de gestion financière (art. 3, al. 2 LFinEC). L'objectif avec ces éléments obligatoires est d'assurer que les questions essentielles sont systématiquement réglées pour rendre le contrat consistant. D'autres éléments (attentes en matière de formation et d'insertion, application des règles relatives aux marchés publics, exigences de transparence, d'égalité, de développement durable, conditions de travail, etc.), qui relèvent davantage de la gouvernance des partenaires et des partenariats que de la gestion des subventions, seront développés ultérieurement dans la cadre d'une refonte

plus fondamentale de la loi et de son extension en direction d'une législation sur les subventions et la gouvernance des partenaires et des partenariats.

#### **Art. 24** – Subventions à l'exploitation

Cette disposition est modifiée dans le but de supprimer toute référence à la prise en charge du déficit.

La lettre b porte sur la manière de prendre en considération les prestations fournies au personnel. Celles-ci ne doivent être ni trop basses, pour éviter des situations de sous-enchères, ni trop élevées, pour respecter le principe de l'économicité. L'évaluation des prestations s'effectue sur la base de ce qui se fait usuellement dans le secteur concerné. Les références permettant d'évaluer ces prestations sont les conditions de travail fixées par le droit cantonal, les conventions collectives de travail et les références utilisées pour déterminer le salaire usuel dans une branche.

La lettre e vise quant à elle à ce que les revenus pris en compte soient effectivement perçus, ceci afin que le calcul de la subvention soit conforme à la réalité.

#### **Art. 24a** – Couverture de déficit

À travers cet article, le Conseil d'État officialise sa volonté, déjà manifestée à plusieurs reprises, de supprimer la prise en charge par le biais d'une couverture de déficit pour les subventions. En effet, elle implique l'absence d'incitation à réduire ce déficit.

Les exceptions prévues à cette disposition concernent notamment des prestations innovantes, des projets-pilote et des situations de durée limitée, dans lesquelles l'État intervient pour limiter, partager ou couvrir le risque pris par son partenaire.

Les bases légales et contrats de droit public doivent être modifiés dans les cinq années, délai à l'issue duquel la LSub prendra le pas sur les lois spécifiques et contrats non modifiés.

#### **Art. 28** – Collaboration et renseignements

Le Conseil d'État souhaite davantage de transparence s'agissant de la manière dont les bénéficiaires utilisent les subventions. L'obligation faite aux bénéficiaires de fournir annuellement un rapport de prestations va dans ce sens.

#### **Art. 29a** – Audit

Cette disposition impose une nouvelle obligation aux bénéficiaires de subventions d'une certaine importance. Ceux-ci devront périodiquement faire l'objet d'un audit supplémentaire qui visera à vérifier de manière ciblée la bonne utilisation de la subvention, en relation avec le contrat de prestations. Cela s'ajoute à l'audit annuel de leurs états financiers. Il s'agit de généraliser la pratique actuelle de certains domaines, comme par exemple celui des programmes financés par le service de l'emploi ou celui des établissements médico-sociaux, qui connaissent une « directive concernant l'examen d'informations financières sur la base de procédures convenues à l'intention des organes de contrôle ».

Pour certaines subventions, il est envisagé d'exiger un audit spécifique au minimum tous les quatre ans. Les modalités de ces audits et leur portée varieront en fonction des domaines d'activité et devront faire l'objet de directives aux auditeur-trice-s. Les entités qui auront fait l'objet d'un audit de gestion effectué par le CCFI, comme par exemple les établissements de droit public, qui seront soumis à un audit périodique sur la base de l'article 14 alinéa 4 LCCF, seront exonérées pour la période concernée du contrôle prévu par l'article 29a LSub.

Le Conseil d'État définira un cadre général à respecter par les services en charge de la gestion des subventions, qui devront à leur tour définir plus précisément les exigences envers les auditeur-trice-s. En effet, il faudra tenir compte des spécificités des différents domaines de politiques publiques, au niveau des bases légales applicables et des contrats de prestations.

La réglementation d'exécution prévoira également des dispositions permettant d'éviter des contrôles et audits redondants.

L'alinéa 3 a ainsi pour but de permettre au Conseil d'État d'exonérer de l'obligation d'audit les entités qui doivent se soumettre à un audit en application d'une autre législation ; par exemple des institutions intercantionales qui, tout en bénéficiant de subventions importantes du canton, seraient déjà soumises au contrôle de l'organe d'un autre canton.

### **Disposition transitoire**

Cette disposition a pour fonction de garantir qu'à l'issue des cinq ans à compter de l'entrée en vigueur des modifications de la LSub, l'État n'octroie plus de garanties de déficit autres que celles visées à l'article 24a et que le droit cantonal soit adapté dans ce sens.

## **5. DÉVELOPPEMENTS À VENIR**

À plus longue échéance, le Conseil d'État proposera une révision complète de la loi sur les communes qui sera l'occasion de débattre de manière plus générale des formes souhaitées pour le contrôle de l'activité communale.

De la même manière, le Conseil d'État considère que les activités de l'État dont l'exécution est déléguée à des entités externes à l'administration, mériteraient d'être mieux encadrées non seulement au plan financier – ce que prévoit la loi sur les subventions et le projet de révision qui vous est soumis – mais également en matière de gouvernance. En l'espèce, le Conseil d'État a la ferme volonté, après les multiples réformes entreprises dans le fonctionnement de l'État, de mener à terme le projet initié au cours de la décennie écoulée. Pour ancrer cette démarche, il entend notamment livrer à votre autorité une proposition de loi cadre sur les subventions et les partenariats qui viendrait, à terme, remplacer la loi sur les subventions.

Cette nouvelle loi permettra de fixer des références générales s'agissant notamment de la constitution des organes, de la transparence sur leurs activités, de définir un cadre concernant les conditions de travail de leurs collaborateur-trice-s, d'imposer le respect de certains critères en matière de développement durable, de formation, de participation aux efforts d'intégration ou de promotion de l'égalité, de fixer le cadre d'application des règles relatives aux marchés publics, en matière de communication ou encore de prévoir le sort des actifs propriétés de ces entités en cas de cessation d'activités.

En ce qui concerne la gestion interne de l'État, il est important de souligner les efforts effectués ces dernières années en matière d'harmonisation et d'efficience au sein même de l'administration cantonale. Aujourd'hui la quasi totalité des services de l'administration sont estampillés GestionNE, ce qui signifie qu'ils appliquent au quotidien un système de gestion harmonisé, basé sur la définition et le suivi par les départements d'objectifs spécifiques. GestionNE est également essentiel à une comptabilité analytique, telle que souhaitée par le Grand Conseil, tout en permettant aux services de gagner en autonomie dans leur gestion opérationnelle.

Enfin, à travers le projet SIGE, nombre de processus de nature financière ont été revus, centralisés, optimisés et/ou numérisés. Grâce à l'automatisation de nombreuses opérations auparavant manuelles, ces travaux ont permis ou permettront à terme des gains qualitatifs dans la gestion quotidienne des services, au niveau des processus centraux (ressources humaines, finances, achats). Ces améliorations en cours de déploiement doivent aussi permettre une meilleure prévisibilité des comptes, une meilleure planification financière des liquidités, un meilleur suivi des engagements, l'identification de typologie d'achats pour négocier des contrats cadres, une gestion numérisée des tâches liées aux ressources humaines (notes de frais, formation, absences, timbrage), des indicateurs de gestion pour l'encadrement, etc.

Ces objectifs, en partie déjà réalisés, représentent des progrès considérables en termes d'uniformité et de transparence entre les services. Ainsi, les services transversaux sont aujourd'hui mieux outillés pour répondre à leurs obligations légales. Cependant il existe encore de nombreux défis à relever par exemple en matière de numérisation et évidemment encore en ce qui concerne l'optimisation des systèmes de gestion, tout cela pour renforcer l'efficacité de l'administration cantonale.

## **6. CONSULTATION**

Une consultation a été menée sur une première version du rapport en début d'année 2020. Les partis politiques, le comité d'initiative et la chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie et l'association des communes neuchâteloises ont été associés. Neuf entités sur les onze sollicitées ont répondu.

La consultation a fait ressortir plusieurs axes d'amélioration, notamment :

- sur l'indépendance du comité d'audit ;
- sur l'élargissement du champ d'activité du CCFI ;
- sur la gouvernance du CCFI ;
- sur la transparence et gains d'efficacité ;
- sur le suivi des politiques publiques.

Ainsi, à la suite de ces propositions, le Conseil d'État a choisi de renforcer le projet en suivant les recommandations liées à l'indépendance du comité d'audit, au champ d'activité du CCFI et à sa gouvernance. Il a par ailleurs décidé d'opposer à l'initiative un contre-projet direct. Le Conseil d'État reste en revanche profondément convaincu que le suivi et l'évaluation des politiques publiques, qui passe par une appréciation en partie de nature politique dès lors qu'elle porte aussi sur l'opportunité des prestations, doit relever des autorités politiques. Il n'a dès lors apporté aucune modification sur ce point.

## **7. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR**

Le présent projet est conforme au droit supérieur.

## **8. RÉFORME DE L'ÉTAT**

Le contre-projet direct proposé dans ce rapport s'inscrit dans la démarche des réformes de l'État, notamment avec le projet PartenariatsNE, mais également avec les autres projets qui visent à optimiser le fonctionnement de l'État.

Ainsi, les retombées de ce contre-projet direct ne peuvent être que positives pour l'ensemble du dispositif des réformes.

## **9. RÉPARTITION DES TACHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES**

Le projet n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

## **10. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT**

Les frais engendrés par les mandats d'audit généreront une faible augmentation des dépenses en biens et services. En matière de ressources humaines, aucune incidence significative n'est attendue, si ce n'est au sein même du CCFI qui devra à terme renforcer sa dotation. Une augmentation de quelques EPT pour un montant estimé à moins d'un demi-million de francs par année sera nécessaire à moyen terme pour l'exécution des mandats obligatoires. Le principe de subventionnement par couverture de déficit étant supprimé, sous réserve des quelques exceptions admises, il est attendu que l'évolution des subventions soit mieux maîtrisée et même ralentie, dans une mesure qui, même si elle est difficile à chiffrer, compensera aisément les quelques augmentations de dépenses susmentionnées.

Des augmentations plus importantes sont à prévoir si de nombreuses communes choisissent de confier des mandats au CCFI selon la possibilité qui leur sera désormais ouverte. Le financement de ces mandats via la facturation des prestations du CCFI est explicitement prévu, de sorte que, contrairement à l'initiative, le contre-projet ne risque pas d'induire d'augmentation significative des charges nettes de l'État.

## **11. VOTE DU GRAND CONSEIL**

L'adoption des lois est soumise à la majorité simple des votants (art. 309 OGC).

## **12. RÉFÉRENDUM**

Le contre-projet direct est soumis au référendum obligatoire (art. 102 Cst. NE).

Les lois sont soumises au référendum populaire facultatif (art. 42 al. 1 let. a Cst. NE).

### 13. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'État rappelle que de nombreux progrès ont été réalisés au cours des dernières années, et singulièrement depuis le dépôt de l'initiative, dans le contrôle, l'évaluation et la transparence des activités publiques, qu'il s'agisse de celles de l'État ou de ses partenaires.

Le Grand Conseil a aussi progressivement renforcé son activité de contrôle via l'action notamment de ses commissions de gestion et des finances et l'évolution positive des résultats financiers de l'État atteste aussi d'une bonne maîtrise des dépenses.

Avec l'inscription dans la Constitution de l'organe de contrôle et avec les révisions législatives qui vous sont soumises, le Conseil d'État propose de rejoindre sur le fond les initiant-e-s et de franchir des pas supplémentaires en matière d'indépendance et dans la direction d'une meilleure efficacité et d'une plus grande transparence de l'activité publique. Il considère que par ces propositions, les objectifs des initiant-e-s seront ainsi atteints mais au moyen d'une réponse plus adaptée que le modèle problématique proposé par l'initiative « pour la création d'une Cour des comptes », qu'il vous recommande de rejeter. En effet, avec la volonté d'instaurer un nouveau niveau de contrôle des activités publiques, l'initiative risque de générer des redondances, de la confusion, de l'instabilité et de conduire à l'affaiblissement des institutions, en particulier des organes de contrôle du Grand Conseil et du contrôle cantonal des finances.

Au vu de ce qui précède, nous vous invitons à rejeter l'initiative « Pour la création d'une Cour des comptes » au profit du contre-projet direct, à accepter les deux projets de modifications de lois et à recommander au peuple de rejeter l'initiative, si elle n'a pas été retirée, et d'adopter le contre-projet.

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

Neuchâtel, le 6 juillet 2020

Au nom du Conseil d'État :

*La présidente,*  
M. MAIRE-HEFTI

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

**Décret**  
**soumettant au vote du peuple**  
**- l'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour la**  
**création d'une Cour des comptes »**  
**- le contre-projet direct du Conseil d'État**

---

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

vu l'article 102 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000 ;

vu la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984 ; sur la proposition du Conseil d'État, du,

sur la proposition du Conseil d'État, du 6 juillet 2020,

*décrète :*

**Article premier** Est soumise au vote du peuple l'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour la création d'une Cour des comptes » présentée sous la forme d'un projet rédigé ainsi :

*« Les électrices et électeurs soussignés, faisant application des articles 97 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 soit complétée comme suit :*

*Art. 86 bis (nouveau) Attributions*

*<sup>1</sup>Il est institué une Cour des comptes qui assure un contrôle autonome et indépendant de l'administration cantonale, des communes, des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés dans lesquels les pouvoirs publics exercent une influence prépondérante.*

*<sup>2</sup>Les contrôles opérés par la Cour des comptes relèvent du libre choix de celle-ci et font l'objet de rapports rendus publics, pouvant comporter des recommandations. Ces rapports sont communiqués au Conseil d'État, au Grand Conseil ainsi qu'à l'entité contrôlée.*

*<sup>3</sup>La Cour des comptes exerce son contrôle selon les critères de la légalité des activités, de la régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.*

*Art. 86 ter (nouveau) Contrôle des comptes de l'État*

*La Cour des comptes est également le réviseur chargé de contrôler les comptes de l'État.*

*Art. 86 quater (nouveau) Élection*

*La Cour des comptes est élue par le peuple tous les 6 ans au système majoritaire.*

*Art. 86 quinquies (nouveau) Budget et comptes*

*La Cour des comptes établit chaque année son budget de fonctionnement inscrit au budget cantonal dans une rubrique spécifique ainsi que ses comptes et son rapport de gestion. Ces derniers sont soumis à l'approbation du Grand Conseil.*

*Art. 86 sexies (nouveau) Secret de fonction*

<sup>1</sup>*Nul ne peut opposer le secret de fonction à la Cour des comptes. Le secret fiscal et les autres secrets institués par la loi sont réservés.*

<sup>2</sup>*La Cour des comptes peut solliciter la levée des secrets prévus par la loi par une requête motivée qui fixe les limites et les finalités de l'investigation. »*

**Art. 2** En même temps que l'initiative, le Grand Conseil soumet au vote du peuple un contre-projet sous forme d'une modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), dont la teneur est la suivante :

*Art. 6a (nouveau) Surveillance de la gestion et des finances*

<sup>1</sup>*Un organe indépendant est chargé de surveiller la gestion des autorités et de l'administration ainsi que la tenue des finances.*

<sup>2</sup>*La loi définit sa forme, ses compétences et son fonctionnement. Elle peut étendre les compétences de cet organe au contrôle d'autres entités créées par l'Etat ou avec lesquelles celui-ci collabore ainsi qu'aux communes.*

**Art. 3** Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative et l'adoption du contre-projet.

**Art. 4** En cas d'adoption de l'initiative ou du contre-projet par le peuple, le Conseil d'État fixe la date de son entrée en vigueur.

**Art. 5** Le Conseil d'État est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,            La secrétaire générale,*



---

## Loi portant modification de la loi sur le contrôle des finances (LCCF)

---

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

vu les articles 69 et 77 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 6 juillet 2020,

décrète :

**Article premier** La loi sur le contrôle des finances (LCCF), du 3 octobre 2006, est modifiée comme suit :

*Dans toute la loi, l'abréviation "CCF" est remplacée par "CCFI".*

*Art. 3, al. 1 à 3*

<sup>1</sup>Le CCFI exerce son activité selon les dispositions de la présente loi et dans le respect des principes reconnus de la révision.

<sup>2</sup>Il vérifie la régularité de la comptabilité et de la reddition des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens, ainsi que l'efficacité de la gestion financière.

<sup>3</sup>Abrogé

*Art. 4, al. 2*

<sup>2</sup>Il peut assister le Conseil d'État, le Grand Conseil, le Conseil de la magistrature et les départements dans l'exercice de la surveillance financière qui leur incombe.

*Art. 4a (nouveau)*

Comité d'audit

<sup>1</sup>Pour les affaires le concernant, le CCFI traite avec le Conseil d'État et le Grand Conseil par l'intermédiaire du comité d'audit.

<sup>2</sup>Le comité d'audit se compose du/de la président-e ou du/de la vice-président-e du Conseil d'État, du/de la chef-fe du département chargé-e des finances ou son/sa suppléant-e, du/de la président-e de la commission des finances du Grand Conseil, du/de la président-e de la commission de gestion du Grand Conseil et d'un expert externe. L'expert doit être indépendant des autorités et de l'administration ; il est choisi par les autres membres du comité d'audit pour une durée de quatre ans, renouvelable ; il est soumis au secret de fonction.

<sup>3</sup>Les membres du comité d'audit ont accès aux rapports du CCFI.

<sup>4</sup>Le-la directeur-trice du CCFI présente chaque année avant le 30 juin son rapport d'activité au comité d'audit et son projet de budget pour l'année

suivante. Le comité d'audit échange avec le CCFI au sujet de ses missions et objectifs et valide le budget.

<sup>5</sup>Le comité d'audit se réunit sur sa propre initiative ou à la demande du CCFI. L'ordre du jour prévoit systématiquement une discussion au sujet des rapports du CCFI et de leur suivi.

<sup>6</sup>Il adopte son règlement de fonctionnement.

<sup>7</sup>Le CCFI assure le secrétariat.

#### *Art. 5*

Indépendance et statut

<sup>1</sup>Le CCFI est autonome dans l'exercice de ses fonctions. Il est soumis uniquement à la Constitution et à la loi.

<sup>2</sup>Le CCFI constitue une unité administrative indépendante au sein de l'administration.

<sup>3</sup>*Abrogé*

#### *Art. 6, al. 1, al. 2 et 3 (nouveaux)*

Directeur ou directrice

<sup>1</sup>Le comité d'audit propose au Conseil d'État, pour ratification, un ou une spécialiste de la révision en qualité de directeur-trice du CCFI.

<sup>2</sup>Le Conseil d'État ne peut mettre un terme aux rapports de service du directeur ou de la directrice du CCFI que sur proposition du comité d'audit.

<sup>3</sup>En cas d'empêchement du-de la directeur-trice, le comité d'audit désigne un-e des adjoint-e-s du-de la directeur-trice en qualité de suppléant-e.

#### *Art. 6a (nouveau)*

Personnel

<sup>1</sup>Le-la directeur-trice et le personnel du CCFI sont soumis aux dispositions légales régissant le statut de la fonction publique.

<sup>2</sup>Le-la directeur-trice est compétent-e pour engager le personnel du CCFI et pour décider des nominations et des promotions dans les limites du budget voté par le Grand Conseil. Le Conseil d'État peut lui déléguer d'autres compétences découlant de la loi sur le statut de la fonction publique.

#### *Art. 7, al. 2 et 3*

<sup>2</sup>Le comité d'audit désigne le-la réviseur-seuse externe et lui attribue un mandat ... *(suite inchangée)*.

<sup>3</sup>Le-la réviseur-seuse mandaté-e informe le comité d'audit des résultats de ses activités.

#### *Art. 8, al. 1, al. 2 à 4 (nouveaux)*

<sup>1</sup>Le CCFI présente le budget validé par le comité d'audit au Conseil d'État, qui le reprend sans modification dans le budget de l'État.

<sup>2</sup>Il peut engager les dépenses prévues par le budget voté par le Grand Conseil.

<sup>3</sup>Il gère une unité administrative spéciale.

<sup>4</sup>En cas de dépassement de budget, les dispositions applicables au Conseil d'État s'appliquent par analogie ; le comité d'audit fournit un préavis.

### Art. 9

<sup>1</sup>Le CCFI perçoit des émoluments pour les travaux qu'il effectue pour des entités autres que celles visées à l'article 12, lettres a à c, ainsi que pour les entités visées à l'article 12, lettres a à c si le financement de celles-ci dépend de tiers.

<sup>2</sup>Le comité d'audit fixe le tarif, sur proposition de la direction du CCFI.

<sup>3</sup>Abrogé.

### Art. 12

Entités soumises à surveillance

Sont soumis à la surveillance financière du CCFI :

- a) l'administration cantonale ;
- b) les autorités judiciaires et législative ;
- c) les structures dépourvues de la personnalité juridique dépendant de l'État ;
- d) les établissements cantonaux de droit public dotés de la personnalité juridique, à l'exception de la Banque cantonale neuchâteloise (BCN), de la Caisse de pensions de la fonction publique du canton de Neuchâtel, de la Caisse cantonale d'assurance populaire (CCAP) et de l'Établissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP) ;
- e) les personnes morales et autres organismes de droit privé dans lesquels l'État détient une participation majoritaire ;
- f) les structures et les personnes privées bénéficiant de subventions cantonales ;
- g) les personnes privées qui effectuent des tâches de droit public ;
- h) les groupements d'autorités ;
- i) les organismes intercantonaux et interrégionaux.

<sup>2</sup>Abrogé

### Art. 13, let. f

f) de procéder à la révision des comptes annuels des entités pour lesquelles il est nommé organe de révision ;

### Art. 14, al. 1 à 4, al. 5 et 6 (nouveaux)

Surveillance en dehors de l'administration cantonale  
1- communes

<sup>1</sup>Le CCFI peut effectuer des mandats pour les communes, à leur demande.

<sup>2</sup>Le CCFI peut refuser les mandats notamment s'ils empêchent la réalisation des tâches essentielles définies à l'article 13 en raison de ressources insuffisantes ou s'ils n'entrent pas dans son domaine de compétence.

<sup>3</sup>L'étendue des prestations d'audit interne et les éventuels mandats spéciaux sont définis d'entente entre le CCFI et la commune dans une confirmation de mandat, qui règle les aspects qui ne découlent pas de la présente loi.

<sup>4</sup>Le CCFI peut être chargé de la révision des comptes annuels prévu par l'article 23, alinéa 3 LFinEC.

<sup>5</sup>Les articles 2, 3, 5, alinéa 1, 9, 10, 16, 17, 17a et 24, alinéa 2 sont applicables.

<sup>6</sup>Les articles 18, 21 et 22 sont applicables par analogie, les organes communaux se substituant aux organes cantonaux.

#### *Art. 14a (nouveau)*

2. entités autre  
que communes

<sup>1</sup>L'activité de contrôle peut selon les besoins s'exercer en dehors de l'administration cantonale.

<sup>2</sup>L'activité de contrôle hors administration cantonale s'inscrit dans le cadre des missions de contrôles auprès des services et offices de l'administration cantonale, des autorités judiciaires et des structures dépourvues de la personnalité juridique dépendant de l'État, lorsque le CCFI juge nécessaire d'étendre le champ de contrôles, notamment pour vérifier une utilisation des subventions conforme aux principes de la loi sur les subventions.

<sup>3</sup>Ces contrôles sont effectués auprès des entités et des personnes énumérées à l'article 12, lettres *d* à *i*.

<sup>4</sup>Les établissements de droit public doivent faire l'objet d'un audit de gestion par le CCFI au moins une fois par législature. Le comité d'audit peut imposer cette règle à d'autres entités ou y renoncer pour des entités déjà soumises à un audit similaire en vertu d'une autre législation.

<sup>5</sup>Si une entité mentionnée à l'alinéa 3 refuse le contrôle, le CCFI en informe le Conseil d'État, qui prend les mesures appropriées.

#### *Art. 19*

*Abrogé.*

#### *Art. 20*

En cas de besoin, les organes du Grand Conseil s'adressent au CCFI par la commission de gestion ou par la commission des finances.

#### *Art. 21, note marginale*

Rapports d'audit  
internes

#### *Art. 21b (nouveau)*

Rapports de  
l'organe de  
révision destinés à  
des entités  
externes à  
l'administration  
cantonale

Le CCFI établit un rapport destiné aux organes de l'entité contrôlée, conformément aux normes professionnelles et aux bases légales applicables. Le rapport est également adressé aux membres du Conseil d'État, à la chancière ou au chancelier d'État, au service financier ainsi qu'aux autres services de l'administration cantonale concernés. L'article 21, alinéas 2 à 4, n'est pas applicable.

#### *Art. 22, al. 1*

<sup>1</sup>S'il découvre des irrégularités dans le cadre de ses travaux, le CCFI prend immédiatement ... (*suite inchangée*)

#### *Art. 23*

Rapport d'activité

<sup>1</sup>Le CCFI rédige chaque année un rapport sur ses activités.

<sup>2</sup>Ce rapport doit notamment contenir des informations statistiques relatives au suivi par les entités contrôlées des préconisations émises par le CCFI.

*Art. 24, al. 1, 2 et 3, al. 1bis, 4 à 6 (nouveaux)*

<sup>1</sup>Les rapports cités à l'article 21a, alinéa 1, et à l'article 23 sont publics.

<sup>1bis</sup>S'il estime que des intérêts publics et privés dignes de protection sont menacés, le comité d'audit peut s'opposer à la publication de la partie concernée du rapport d'activité au sens de l'article 23 ou la différer.

<sup>2</sup>Les autres documents remis au CCFI ou émanant de celui-ci ne sont pas publics; en particulier, ils ne sont pas accessibles en vertu de la législation en matière de transparence des activités étatiques.

<sup>3</sup>Toutefois, le CCFI peut en toute indépendance prendre la décision de rendre l'un de ses rapports public. Le cas échéant, il en informe préalablement l'entité auditée. Le CCFI peut également décider d'un accès limité ou assorti de charges comme le prévoit l'article 73 de la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), du 9 mai 2012.

<sup>4</sup>Le CCFI transmet tous ses rapports aux membres du comité d'audit.

<sup>5</sup>Les membres des sous-commissions de la commission des finances et de la commission de gestion du Grand Conseil peuvent avoir accès aux rapports du CCFI qui concernent leur périmètre de surveillance sur demande au comité d'audit.

<sup>6</sup>Le-la directeur-trice est autorisé-e à communiquer sur le contenu des rapports visés par les articles 21a, alinéa 1, 23 et 24, alinéa 3.

**Art. 2** Aux articles 59, alinéa 2 de la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA), du 27 janvier 2010, et 92, alinéa 1 de la loi sur l'université (LUNE), du 2 novembre 2016, l'abréviation « CCF » est remplacée par l'abréviation « CCFI ».

**Art. 3** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 4** <sup>1</sup>La présente loi ne sera publiée que si le contre-projet du Conseil d'État à l'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour la création d'une Cour des comptes » est adopté en votation populaire. Si le contre-projet n'est pas adopté, la présente loi sera caduque de plein droit et le Conseil d'État en constatera la caducité par arrêté.

<sup>2</sup>Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

<sup>3</sup>Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,            La secrétaire générale,*

---

## Loi portant modification de la loi sur les subventions (LSub)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'État, du 6 juillet 2020,  
*décrète :*

**Article premier** La loi sur les subventions (LSub), du 1<sup>er</sup> février 1999, est modifiée comme suit :

*Art. 3, al. 3*

<sup>3</sup>*Abrogé.*

*Art. 3a (nouveau)*

Inventaire  
1. principe

<sup>1</sup>Le Conseil d'État dresse annuellement un inventaire des subventions versées.

<sup>2</sup>L'inventaire ne porte que sur les subventions significatives. Le Conseil d'État fixe par voie de règlement ce qu'il faut entendre par subventions significatives ; pour ce faire, il se référera notamment au montant de la subvention, à son caractère répétitif et au domaine duquel la subvention relève.

<sup>3</sup>Le Conseil d'État définit dans quelle mesure l'inventaire comprend les subventions en nature.

*Art. 3b (nouveau)*

2. publication

Le Conseil d'État procède à la publication de l'inventaire, dans le respect de la législation en matière de protection des données et de transparence.

*Art. 11, al. 1 et 2*

<sup>1</sup>Les subventions seront prévues sous la forme de prestations pécuniaires, de prêts sans intérêts ou à taux d'intérêt réduit, ... (*suite inchangée*)

<sup>2</sup>Afin de favoriser l'efficacité, on cherchera à éviter les subventions proportionnelles à la dépense pour donner la préférence aux subventions forfaitaires liées à un projet ou à un programme, ainsi qu'aux subventions globales assorties d'un accord de prestations.

*Art. 20*

<sup>1</sup>En règle générale, les subventions sont allouées par le biais de contrats de droit public.

<sup>2</sup>Dans des cas spécifiques, définis par voie réglementaire, elles peuvent faire l'objet de décisions.

Contrats de droit public

### Art. 21

<sup>1</sup>Le contrat de droit public doit décrire de manière détaillée les prestations de chaque partie. Il doit revêtir la forme écrite.

<sup>2</sup>Il doit indiquer la base légale permettant l'octroi de la subvention, la nature et le montant de la subvention.

<sup>3</sup>Il règle au surplus notamment les points suivants:

- a) le terme prévu pour le versement de la subvention et, le cas échéant, la durée de l'aide ;
- b) la durée du contrat et les éventuelles possibilités de résiliation ;
- c) les conséquences de l'absence de budget ou d'un budget insuffisant octroyé par le Grand Conseil ;
- d) les exigences en matière d'information et de contrôle ;
- e) des conditions en matière de gestion financière.

### Art. 22

Décisions

Les dispositions de l'article 21 sont applicables par analogie aux décisions d'octroi de subventions

### Art. 24, al. 1 et 3

<sup>1</sup>Les subventions forfaitaires ou globales au sens de l'article 11 sont calculées en tenant compte des principes suivants :

- a) les dépenses ne sont prises en compte que dans la mesure où elles sont effectivement supportées et pour autant qu'elles soient absolument nécessaires à un accomplissement approprié de la tâche considérée ;
- b) les prestations fournies au personnel ne peuvent être prises en compte que dans la mesure où elles ne dépassent pas globalement les conditions fixées par le droit cantonal pour des fonctions semblables dans l'administration ou les conditions découlant d'autres références reconnues par le Conseil d'État ;
- c) les amortissements peuvent être pris en compte pour autant qu'ils n'excèdent pas les taux légaux ou usuels pratiqués par l'État et qu'ils soient absolument nécessaires à un accomplissement approprié de la tâche considérée ;
- d) les amortissements sur les investissements qui ont été partiellement financés par des subventions ne peuvent être pris en compte que pour le surplus ;
- e) les revenus sont pris en compte dans la mesure où ils sont effectivement perçus et pour autant que les dépenses nécessaires à leur obtention soient subventionnées.

<sup>3</sup>Abrogé

### Art. 24a (nouveau)

Couverture de déficit

<sup>1</sup>Sous réserve de l'alinéa 2, les subventions ne prennent pas la forme d'une couverture de déficit.

<sup>2</sup>Un déficit peut être garanti pour une durée limitée lorsque la ou le bénéficiaire est conduit à prendre un risque particulier, par exemple en cas d'expérimentation d'une nouvelle prestation, d'innovation ou de projet-pilote.

#### *Art. 26*

La prise en charge d'un éventuel dépassement du montant de la subvention fixée par le contrat de droit public ou par la décision doit faire l'objet d'un avenant au contrat ou d'une décision complémentaire.

#### *Art. 28, al. 1*

<sup>1</sup>La ou le bénéficiaire fournit annuellement un rapport d'activités. Au surplus, il ou elle est tenu-e de collaborer avec l'autorité compétente, ou les organes de contrôle qu'elle désigne, aussi bien avant qu'après l'octroi de la subvention, en mettant ses dossiers à disposition et en fournissant sur demande tous renseignements utiles.

#### *Art. 29, note marginale, al. 1 et 3*

<sup>1</sup>Les institutions publiques et privées dont les prestations sont subventionnées par le canton doivent être gérées selon les principes de l'utilisation économe et efficace des fonds.

<sup>3</sup>Abrogé

#### *Art. 29a (nouveau)*

<sup>1</sup>Toute subvention excédant un certain montant doit faire l'objet d'un audit périodique spécifique de l'utilisation de la subvention.

<sup>2</sup>Le Conseil d'État arrête par voie de règlement :

- a) le montant à partir duquel des audits sont réalisés ;
- b) la fréquence à laquelle des audits doivent être réalisés ;
- c) par qui les audits doivent être réalisés ;
- d) le périmètre des audits ;
- e) la prise en charge des coûts des audits.

<sup>3</sup>Il peut prévoir des exceptions à l'obligation d'audit pour les bénéficiaires de subventions qui font l'objet d'un audit similaire en application d'une autre législation.

#### *Art. 32*

<sup>1</sup>S'il apparaît que la subvention a été indûment promise ou versée en violation des dispositions légales applicables ou sur la base d'un état de faits inexact ou incomplet, l'autorité résilie le contrat de droit public et exige la restitution des prestations indûment versées.

<sup>2</sup>Elle renonce à résilier le contrat, respectivement à exiger la restitution des prestations :

- a) si la ou le bénéficiaire a pris, au vu de l'octroi de la subvention, des mesures qui ne sauraient être annulées sans entraîner des pertes financières difficilement supportables ;

Gestion des institutions et révision  
1. généralités

2. audit

Subvention octroyée à tort  
1. résiliation du contrat



- b) s'il apparaît qu'il lui était difficile de déceler la violation du droit ;
- c) si la présentation inexacte ou incomplète des faits ne lui est pas imputable ;
- d) si la résiliation du contrat devait avoir des conséquences graves sur la réalisation de tâches prescrites par le droit cantonal ou de tâches de droit public déléguées par l'État.

<sup>3</sup>Abrogé

#### Art. 33

2. révocation de la décision

Les décisions sont révoquées aux mêmes conditions et avec les mêmes conséquences.

#### Art. 38a (nouveau)

Disposition transitoire à la modification du X.X.2020

<sup>1</sup>Les décisions et contrats de prestations prévoyant la couverture de déficit restent valables jusqu'à leur échéance. Leur éventuel renouvellement doit être conçu de manière à ce qu'aucune subvention garantissant un déficit de manière non conforme à la présente loi ne soit versée dès la sixième année après l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Les dispositions légales cantonales prévoyant la couverture de déficit doivent être adaptées à la présente loi dans les cinq ans dès l'entrée en vigueur de celle-ci.

**Art. 2** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

<sup>2</sup>Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,      La secrétaire générale,*

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
<b>RÉSUMÉ</b> .....	1
<b>1. INITIATIVE CONSTITUTIONNELLE</b> .....	2
<b>2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT</b> .....	3
2.1. Ancrage constitutionnel peu clair.....	4
2.2. Missions redondantes et risques de conflits de compétences avec d'autres organes de l'État.....	5
2.3. Affaiblissement du contrôle cantonal des finances .....	6
2.4. Coûts élevés .....	7
2.5. Risques d'instrumentalisation des contrôles à des fins politiques .....	8
<b>3. CONTRE-PROJET</b> .....	9
3.1. Renforcement de la loi sur le contrôle des finances .....	9
3.2. Renforcement de la loi sur les subventions .....	11
<b>4. COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LOIS</b> .....	13
4.1. Projet de loi portant modification de la loi sur le contrôle des finances (LCCF) .....	13
4.2. Projet de loi portant modification de la loi sur les subventions (LSub) .....	16
<b>5. DÉVELOPPEMENTS À VENIR</b> .....	19
<b>6. CONSULTATION</b> .....	20
<b>7. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR</b> .....	20
<b>8. RÉFORME DE L'ÉTAT</b> .....	21
<b>9. RÉPARTITION DES TACHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES</b> .....	22
<b>10. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT</b> .....	21
<b>11. VOTE DU GRAND CONSEIL</b> .....	21
<b>12. RÉFÉRENDUM</b> .....	21
<b>13. CONCLUSION</b> .....	21
<b>Décret soumettant au vote du peuple l'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour la création d'une Cour des comptes » et le contre-projet direct du Conseil d'État</b> .....	23
<b>Loi portant modification de la loi sur le contrôle des finances (LCCF)</b> .....	25
<b>Loi portant modification de la loi sur les subventions (LSub)</b> .....	30