



Rapport de la commission des finances
chargée de l'examen
de la gestion financière du Conseil d'État
pour l'exercice 2021

(Du 13 juin 2022)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission des finances (COFI) chargée de l'examen du rapport sur la gestion financière du Conseil d'État pour l'exercice 2021.

La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante :

Composition du bureau

Présidente : M^{me} Sandra Menoud
Vice-président : M. Patrick Erard
Rapporteur : M. Antoine de Montmollin

Sous-commissions

1. *Département des finances et de la santé – Autorités (DFS) :*
M^{me} Mireille Tissot-Daguette, présidente, M^{me} Christine Ammann Tschopp et M. Quentin Di Meo
2. *Département de l'économie, de la sécurité et de la culture (DESC) :*
M. Armin Kapetanovic, président, M^{me} Sandra Menoud et M^{me} Martine Docourt Ducommun
3. *Département de la formation, de la digitalisation et des sports (DFDS) :*
M. Andreas Jurt, président, et M. Antoine de Montmollin
4. *Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) :*
M. Jonathan Gretilat, président, M. Niel Smith et M. Damien Schär
5. *Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS) :*
M. Damien Humbert-Droz, président, et M. Patrick Erard

1. INTRODUCTION

La commission des finances a traité les comptes 2021 lors de deux séances, les 3 et 24 mai 2022.

La séance du 3 mai a été consacrée à la présentation des comptes 2021 de l'État ainsi qu'à la discussion générale relative à ceux-ci, en présence du président du Conseil d'État, du chef du Département des finances et de la santé et du chef du service financier.

La séance du 24 mai 2022 a été consacrée à l'examen de détail des départements, des autorités et des rapports des sous-commissions, avec la présence successive des cheffes et chefs des départements.

Les membres des sous-commissions des finances et de gestion se sont auparavant réunis entre le 5 et le 9 mai 2022 pour examiner les comptes des autorités et des départements. Les rapports des sous-commissions ont été transmis aux membres de la commission des finances afin qu'ils puissent en prendre connaissance avant la séance du 24 mai 2022. Ces rapports figurent au chapitre 3.

Le rapport de la commission des finances relatif aux comptes 2021 a été adopté le 13 juin 2022.

2. CONSIDÉRATIONS DE LA COMMISSION

La commission des finances remercie l'exécutif et les chef-fe-s de service pour les explications et l'effort de transparence fournis tout au long du processus d'examen des comptes 2021. Elle en profite également pour témoigner sa reconnaissance à l'ensemble des collaborateurs-trices de l'administration pour leur engagement, en particulier pour répondre de manière flexible et adéquate à la crise sanitaire et économique qui a marqué l'exercice 2021.

La majorité de la commission considère que les comptes de l'exercice sous revue traduisent une gestion rigoureuse des finances publiques compte tenu du contexte économique et sanitaire. Les efforts de consolidation des finances entrepris depuis plusieurs années permettent ainsi de faire face aux conséquences financières de la crise. Les recettes fiscales sont meilleures qu'escompté, ce qui montre que les dispositifs mis en place pour maintenir l'activité économique ont porté leurs fruits, bien que ces revenus soient inférieurs à ceux des années 2020 et 2019. Certain-e-s commissaires relèvent d'ailleurs qu'au vu de l'évolution du niveau des créances, les contribuables neuchâtelais sont parvenus plus facilement à s'acquitter de leurs impôts durant cette année de crise.

Les résultats financiers sont globalement meilleurs qu'escompté dans le cadre du budget 2021, qui comprenait un amendement spécifique Covid-19. Les effets durables de la crise tant sur la population que sur les finances publiques restent difficiles à évaluer.

Il n'en demeure pas moins que les comptes 2021 ne respectent pas les critères prévus par le mécanisme de frein à l'endettement de l'article 30 de la LFinEC. En effet, le bénéfice de l'exercice n'est pas suffisant pour amortir 1% du découvert, le niveau d'investissement est inférieur à 3,5% des revenus déterminants et le degré d'autofinancement n'atteint pas 70%.

Le Conseil d'État a décidé de renoncer au prélèvement de la réserve politique conjoncturelle prévu à hauteur de 31 millions de francs dans le budget 2021, qui aurait permis de remplir, d'un point de vue comptable, une partie des critères de frein à l'endettement. Dans ce contexte, c'est notamment le versement direct d'une part plus importante que prévu de la participation au bénéfice de la BNS au compte de résultats qui permet d'atteindre l'équilibre. Certain-e-s commissaires regrettent ce choix, considérant que la réserve de politique conjoncturelle a été constituée précisément pour faire face à des situations exceptionnelles telles que la crise Covid-19 et que la participation aux bénéfices de la BNS devrait être allouée à des objectifs spécifiques. Il est également relevé que les comptes 2021 présentent une contribution positive à la réserve de lissage grâce à un impôt fédéral direct (IFD) supérieur à la courbe tendancielle, elle-même affectée négativement par une planification financière baissière.

Plusieurs commissaires s'inquiètent du niveau d'investissement bien plus bas qu'escompté, par exemple en regard des défis à relever en matière de transition écologique. Ces mêmes commissaires estiment que si cette situation venait à se répéter, des mécanismes plus contraignants que ceux en vigueur dans le cadre du frein à l'endettement devraient être envisagés.

Même si cette situation ne se traduit pas directement dans les comptes 2021, la commission est préoccupée par l'impact de l'inflation, du prix de l'énergie et des matériaux sur les différents projets en cours et sur les finances cantonales.

En matière d'emploi et de cohésion sociale, certain-e-s commissaires ont souligné la nécessité d'adapter les mesures d'insertion en fonction des besoins du marché de l'emploi, notamment en lien avec les enjeux liés à la transition énergétique. L'ensemble de ces mesures font aujourd'hui l'objet d'un état des lieux et une stratégie visant à favoriser l'insertion et la réinsertion dans des domaines d'avenir liés à l'environnement et au climat est en cours d'élaboration. Une stratégie en ce sens sera également développée dans le domaine de la formation. De plus, l'évolution des besoins de main-d'œuvre est régulièrement analysée avec les partenaires économiques.

En matière de formation, certain-e-s commissaires ont rappelé l'attente du Grand Conseil d'être informé de la vision globale du Conseil d'État en matière de dualisation de la formation professionnelle, ainsi que de la stratégie définie pour atteindre 85% de part d'apprentissage en mode dual. Le Conseil d'État a annoncé que la question du renouvellement du contrat-formation serait probablement traitée dans le cadre d'un rapport à venir courant 2023 concernant l'adaptation aux nouvelles normes de fiscalité internationale. Des échanges réguliers ont lieu avec les entreprises concernées par la réforme fiscale et les organisations économiques au sujet de la stratégie générale en cours d'élaboration.

En matière de sécurité, la question des outils à disposition de la PONE pour lutter contre l'augmentation de la criminalité numérique a été posée. La police de proximité compte huit policiers formés à la cybercriminalité qui se chargent de former leurs collègues, et la police judiciaire dispose de spécialistes en traitement des données. Des forces sont également mises en commun avec les autres cantons romands, notamment dans le domaine de la pédocriminalité sur les réseaux sociaux.

La question d'un éventuel prélèvement par le Conseil fédéral dans le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) pour compenser des pertes opérationnelles et de son impact sur le financement du RER neuchâtelois a été thématifiée. Il a été indiqué à la commission des finances que la Conférence des transports publics suisse a vivement réagi à ce sujet et qu'une motion appuyant la position des cantons et actuellement en discussion au parlement fédéral. Le Conseil fédéral a en outre apporté la garantie que ce prélèvement serait intégralement compensé.

Dans le domaine des bâtiments, certain-e-s commissaires se sont interrogé-e-s sur l'impact de l'inflation et des nouveaux modes de travail sur le projet Vitamine. Un rapport est en cours de rédaction pour une demande de crédit complémentaire auprès du Grand Conseil. Le projet Vitamine prend en effet une ampleur non prévisible initialement, même si le recours plus fréquent au télétravail permettra de densifier l'occupation des postes de travail et donc de limiter les coûts. Ce crédit complémentaire initiera la réintroduction de la clause d'indexation, ainsi que le prévoit la LFinEC, afin de permettre à l'exécutif de gérer l'inflation. Certain-e-s commissaires ont également regretté le temps nécessaire à l'assainissement énergétique du parc des bâtiments de l'État en maintenant le rythme actuel.

Concernant la forme du présent rapport, le compte-rendu de l'examen des comptes par département a été pour la première fois centralisé par le secrétariat général du Grand Conseil. La commission des finances se réjouit du gain que cela représente en termes notamment d'harmonisation, en regrettant toutefois une certaine perte de détails techniques.

3. EXAMEN DES COMPTES PAR DÉPARTEMENT

3.1. Département des finances et de la santé (DFS) et autorités

Rapport de la sous-commission du DFS

3.1.1. Introduction

La sous-commission des finances (SCOFI) et la sous-commission de gestion (SCOGES) du Département des finances et de la santé (DFS) se sont réunies le 6 mai 2022 pour examiner les comptes 2021 et le rapport de gestion financière des autorités et du département. La séance s'est déroulée en présence du chef du DFS, de la secrétaire générale, du responsable financier et de gestion ainsi que des chefs de service et des représentant-e-s du service financier (SFIN), du service des contributions (SCCO), du service de la santé publique (SCSP), du service des bâtiments (SBAT) et du Contrôle cantonal des finances (CCFI).

Le chef de département a relevé que l'exercice 2021 du DFS a été marqué par la crise sanitaire et sa gestion. Cette dernière a eu à la fois des impacts directs sur les finances du DFS et des impacts indirects liés à la reprise de processus qui avaient été suspendus durant la crise sanitaire (par exemple, toutes les procédures de poursuites/recouvrement/rappels du SCCO avaient été suspendues durant la pandémie en 2020). Il faut relever que les effets de la pandémie mesurés dans les comptes 2021 ne sont pas exhaustifs.

Sur le plan fiscal, l'approche générale des comptes de l'État indique un résultat nettement meilleur que prévu après le deuxième budget, mais 15 millions de francs inférieur au premier budget avant amendement. Les impacts de la Banque nationale suisse (BNS) contribuent largement à

l'amélioration des comptes présentés. En 2021, le DFS a changé dans sa composition : le service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) l'a quitté, ce qui explique la différence dans les totaux de charges par département avec les années précédentes. Le DFS a aussi hérité de deux éléments nouveaux : les relations transfrontalières et les accords de positionnement stratégique (APS).

3.1.2. Considérations générales

Les commissaires ont demandé des informations sur le bilan, la diminution des fonds propres, les subventions aux investissements et le niveau d'investissement optimal. Ils ont demandé aussi des informations plus précises concernant l'inscription des actions de Groupe E et de Viteos au patrimoine administratif (PA) plutôt qu'au patrimoine financier (PF). Il y a eu des interrogations sur le schéma de croissance sur lequel est basée la structure financière, à savoir si ce schéma de croissance était adapté et si les remarques du CCFI paraissaient fondées. À ces questionnements, le département a apporté les éléments suivants.

Diminution au bilan

La baisse de 100 millions de francs au bilan est notamment liée aux créances ouvertes de l'État (passage de 582 millions de francs de créances à 441 millions de francs de créances). Les hypothèses d'évolution des créances émises par le SFIN reposent sur le fait que les habitant-e-s du canton ont peut-être payé tout ce qu'ils/elles devaient à l'État à la suite de la crise et que de nombreux contribuables (principalement des entreprises) ont sûrement préféré payer des acomptes plutôt que de subir des taux négatifs sur leurs comptes bancaires. Ces hypothèses sont émises car nous pouvons voir aussi un impact sur le produit de l'impôt anticipé dans les comptes du SFIN.

Diminution des fonds propres

Sur la diminution de 25 millions de francs des fonds propres, 20'200'000 francs sont liés à la reprise d'amortissements sur les réévaluations des actifs faites à la date du transfert du modèle comptable harmonisé 1 (MCH1) au modèle comptable harmonisé 2 (MCH2).

Subventions aux investissements

Les subventions aux investissements sont considérées dans le calcul du frein à l'endettement.

Investissements

Malgré les ambitions affichées par le Conseil d'État visant à doubler les enveloppes d'investissement et à inscrire un minimum dans la loi à ce sujet, le niveau d'investissement se situe entre 50% et 70% en dessous des standards idéaux du modèle MCH2 de l'État de Neuchâtel. Deux éléments de la structure institutionnelle de l'État doivent cependant conduire à une lecture critique de ces chiffres idéaux. Tout d'abord, il existe des niveaux d'investissement très importants dans les communes : la répartition des tâches entre canton et communes conduit à ce que l'investissement dans certains secteurs importants soit plus marqué dans les communes que dans le canton. De plus, il faut prendre en compte l'importance des secteurs dans lesquels les prestations ont été externalisées quand le niveau d'investissement est considéré.

Participations dans des groupes électriques

Les actions dans les sociétés électriques ont été acquises pour deux raisons. L'État a intérêt à investir de l'argent public dans l'alimentation électrique et cet investissement est rentable (des dividendes sont versés chaque année par ces sociétés). Si on considère le fait que cet investissement fait l'objet de rendements, l'inscription au PF se justifie. Inversement, si on considère le fait que l'État investit dans une tâche publique (construire et entretenir des réseaux de distribution d'énergie), l'inscription au PA se justifie. Les deux possibilités (inscription au PF ou au PA) se défendent donc, mais seule l'inscription au PA garantit qu'un débat politique soit mené en cas de désengagement de l'État de ces sociétés électriques. Étant donné les enjeux énergétiques à venir, il paraît normal que l'éventuelle décision de l'État de renoncer à ces actions fasse l'objet d'un débat politique.

Schéma de croissance

Concernant la thématique de la croissance, le chef de département est convaincu que la réponse à de nouveaux besoins et l'amélioration de la répartition des richesses dans la société ne peut se faire que par une croissance économique et monétaire. S'il n'y a pas de croissance, la répartition des richesses se fait en allant « chercher chez l'un pour distribuer à l'autre », ce qui génère potentiellement des affrontements durs dans la société, des blocages et une impossibilité d'atteindre les objectifs fixés. La croissance permet pour sa part de générer un surplus, qui peut être réaffecté.

Pour conserver une société harmonieuse, progresser et éviter les confrontations sociales, il faut donc générer de la croissance (nous parlons ici de croissance économique et monétaire, pas forcément matérielle). Le schéma de croissance paraît donc adapté pour analyser la structure financière de l'État.

Remarques du CCFI

Les remarques émises par le CCFI sont fondées.

3.1.3. Examen de détail par service

Service financier (SFIN)

Le travail du SFIN se trouve présenté dans la section précédente.

Service des contributions (SCCO)

Les commissaires ont demandé des informations concernant la justification des comptes de bilan à la suite de la fraude de 2015, les nouvelles règles de la fiscalité internationale, la politique d'allègement fiscal envers les entreprises, ainsi que les conséquences de la réforme fiscale sur l'évolution des recettes fiscales en 2021. À ces interrogations, le département confirme les éléments suivants.

Justification des comptes de bilan

Le CCFI avait émis une réserve à la suite de la fraude de 2015 concernant le SCCO, car certains comptes de bilan n'avaient pas pu être justifiés. Le travail de justification et de nettoyage devrait totaliser environ 4 millions de francs (le montant estimé de la fraude) et se terminer d'ici à la fin de l'année 2022. Cela permettra de dissoudre la provision de 4 millions de francs évoquée dans « *le tableau des provisions* » (cf. tome 1 du rapport de gestion financière).

Évolution de la fiscalité internationale

Concernant la fiscalité internationale, une nouvelle règle importante porte sur l'imposition des multinationales. En effet, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a décidé en octobre 2021 de fixer un taux d'imposition mondial minimal de 15% pour les grandes entreprises : cet accord a été accepté par 136 pays, dont la Suisse. Les directives d'application de l'OCDE concernant cette nouvelle disposition ne seront pas disponibles avant décembre 2022 ; son entrée en vigueur dans le canton de Neuchâtel est initialement prévue début 2023, mais au vu de l'avancée, la date devrait être repoussée au début de 2024. Le chef de Département précise que ce taux de 15% d'imposition des multinationales pourra être calculé différemment selon l'emplacement géographique de leurs sociétés mères dans le monde. De plus, ce taux d'imposition concernera seulement les entreprises structurées internationalement comprenant un chiffre d'affaires de plus de 750 millions de francs.

Politique d'allègement fiscal

Concernant la politique d'allègement fiscal du canton de Neuchâtel, il est indiqué que le gouvernement entretient de bonnes relations avec les chef-fe-s des entreprises sises dans le canton. Dans la mesure du possible, il est toujours négocié avec les directions d'entreprise pour éviter leur départ ; la clause de *clawback* est utilisée en dernier recours. Étant donné la future évolution de la fiscalité internationale au niveau mondial, les entreprises sont devenues moins exigeantes dans leurs demandes d'allègements fiscaux. Enfin, plus aucun allègement fiscal avec les entreprises ne se négocie à un taux de 0%.

Évolution des recettes fiscales

Il est difficile d'évaluer précisément quelle part de l'évolution des recettes fiscales 2021 est due au Covid-19 et quelle part est due à la réforme fiscale. S'il est évident que la réforme fiscale a eu un impact, la crise sanitaire et la conjoncture ont aussi eu une forte influence. En considérant le budget 2021 avant amendement, on peut penser qu'il y a environ 15 millions de francs d'impacts sur les recettes fiscales liés au Covid-19 et 19 millions de francs d'impacts liés à la réforme fiscale ; ces chiffres ne représentent cependant que des estimations. Des éléments tendancielles à ce sujet sont décrits à la page 44 du tome 1.

Service des communes (SCOM)

Les commissaires évoquent un intérêt quant au fait que les indicateurs MCH2 financiers communaux soient communiqués pour avoir une vision globale et un point de comparaison entre les communes et avec le canton.

Service de la santé publique (SCSP)

Les commissaires demandent pourquoi l'État ne prend en charge que 90% des surcoûts liés au Covid-19 concernant le Réseau hospitalier neuchâtelois (RHNe). Il est répondu que l'indemnisation des surcoûts liés au Covid-19 à un taux de 90% évite de donner le signal que l'État prend en charge la totalité des coûts et pourvoit entièrement aux besoins de l'établissement. Il s'agit de responsabiliser les institutions concernant leurs dépenses en leur laissant absorber un petit pourcentage des coûts. Le traitement des cas exceptionnels demeure réservé.

Service des bâtiments (SBAT)

Les commissaires ont demandé des informations sur les économies découlant du projet Vitamine, l'évolution de l'enveloppe d'investissement dédiée au SBAT, l'objectif stratégique visant une économie d'énergie de 20% d'ici à 2030 et l'avancement de l'assainissement du patrimoine bâti. Les réponses apportées par le département sont les suivantes.

Projet Vitamine

Le projet Vitamine permettra notamment d'économiser sur le coût du loyer par collaborateur-trice : ce dernier passera en moyenne de 6'520 à 3'736 francs par an par titulaire. De plus, le projet permettra de libérer de nombreux locaux appartenant à l'État, qui pourront être loués ou vendus, ce qui représente aussi des recettes supplémentaires.

Projets d'investissements

Chaque projet d'investissement au SBAT est accompagné d'un-e chef-fe de projet. Cela signifie qu'une augmentation de l'enveloppe d'investissement dédiée à ce service aura comme corollaire une augmentation du nombre de chef-fe-s de projets. Il est évident qu'il faut investir massivement dans le patrimoine bâti de l'État, étant donné son vieillissement et le retard accumulé dans son assainissement/maintien. Il faut relever que le SBAT s'est bien adapté à l'accroissement du nombre de projets jusqu'à présent. Cependant, si ce service continue de croître au même rythme à l'avenir, il faudra revoir sa structure.

Objectif stratégique d'économie d'énergie

L'objectif stratégique visant une économie d'énergie de 20% d'ici à 2030 est défini par la loi cantonale. En ce qui concerne l'administration cantonale, le projet Vitamine permet d'économiser 30% d'énergie à lui seul, par le regroupement des différentes entités. ENERGO a aussi permis d'économiser 20% d'énergie par rapport aux années de référence. Par ailleurs, les chauffages au mazout des bâtiments publics ont presque été bannis, ce qui permet aussi l'assainissement énergétique ; d'un autre côté, avec l'utilisation toujours plus importante d'appareils électriques, la consommation d'électricité et sa facture ont augmenté. Les bornes électriques pour les véhicules vont aussi accroître cette consommation à l'avenir. Les installations photovoltaïques pour l'autoconsommation sont une solution intéressante pour les bâtiments publics, car le personnel y consomme en journée, contrairement aux bâtiments privés. En tout, il faudra environ deux générations pour assainir tout le patrimoine de l'État.

Assainissement du patrimoine bâti

Concernant le crédit de 44 millions de francs voté début 2020 pour l'assainissement du patrimoine (rapport 19.019), pour l'instant, il y a un léger retard sur les dépenses prévues, mais cela sera rattrapé les prochaines années avec plusieurs projets qui prennent forme (notamment le lycée Denis-de-Rougemont et le bâtiment à la rue de l'Hôtel-de-Ville 7 au Locle).

Contrôle cantonal des finances (CCFI)

Les commissaires ont demandé des informations concernant les ressources humaines et les conditions salariales. Ils se sont interrogés sur les conséquences de la votation sur la cour des comptes pour ce service et, enfin, sur les raisons de la perte du mandat de l'Université de Neuchâtel (UniNE) sur la gestion de sa fortune. Les informations suivantes sont données.

Ressources humaines

Bien que le CCFI soit une entité indépendante des départements, ses salaires respectent la grille salariale de l'État. Le CCFI souffre légèrement de la concurrence salariale avec le monde fiduciaire. Cependant, dans les fiduciaires, le travail s'effectue souvent de nuit, le week-end ou à l'étranger ; les conditions-cadres au sein du CCFI respectent les horaires en semaine et permettent une meilleure conciliation avec la vie familiale, ce qui a aussi ses avantages. Le contre-projet à l'initiative « Pour la création d'une Cour des comptes » permettrait aussi d'obtenir une meilleure indépendance concernant la gestion des ressources humaines au sein du CCFI. De plus, ce contre-projet permettrait formellement que le Conseil d'État ne nomme plus les collaborateurs-trices du CCFI.

Votation sur la cour des comptes

Les différentes conséquences possibles de la votation sur l'initiative « Pour la création d'une Cour des comptes » ont été anticipées. En fonction des résultats, différentes mesures seront prises. Si le contre-projet est accepté, les nouvelles missions du CCFI impliqueront un besoin supplémentaire en termes de ressources (création d'un ou deux postes). Dans le cas de la création d'une cour des comptes, une loi ad hoc devra être créée et la loi sur le contrôle cantonal des finances (LCCF) devra être modifiée. Le nouveau rôle du CCFI dépendrait alors de ces aménagements légaux ; de toute manière, le service conservera vraisemblablement son rôle d'audit externe auprès d'entités paraétatiques, car ces missions ne sont normalement pas effectuées par les cours des comptes.

Mandat pour l'UniNE

L'Université de Neuchâtel a estimé qu'il n'était plus utile de contrôler cette part de fortune.

3.1.4. Conclusion

Pour conclure, les commissaires trouvent critiquable que tous les chefs de service engagés au sein du DFS soient des hommes. Il leur a été répondu que ce point est effectivement problématique, même si plusieurs chefs d'office sont dorénavant des femmes. Il faut relever que, dans certains cas, les candidatures féminines manquent lors de la mise au concours du poste.

3.2. Département de l'économie, de la sécurité et de la culture (DESC)

Rapport de la sous-commission du DESC

3.2.1. Introduction

La sous-commission de gestion du DESC a procédé le 5 mai 2022, en séance commune avec la sous-commission des finances du DESC, à l'examen du rapport de gestion et des comptes 2021 du département.

3.2.2. Considérations générales

L'année 2021 a été fortement impactée par la crise sanitaire, avec pour conséquences financières le report de certains projets. La distribution des aides a concerné beaucoup de services, notamment le service de la culture et le service de l'économie, impactant inhabituellement les comptes. Il est rappelé aux commissaires que l'écart statistique ne se retrouve pas dans les comptes. Les charges de transfert sont en augmentation de 12 millions de francs. Le total utilisé du crédit d'engagement ne figure pas dans les comptes, contrairement aux années précédentes.

3.2.3. Examen de détail par service

Service des ressources humaines (SRHE)

Le service des ressources humaines a dû procéder à l'annulation de passablement de formations en 2021, ce qui a réduit les charges dans ce domaine.

Taxe CO₂

Une commissaire demande des précisions sur la taxe CO₂. Il lui est indiqué que la Confédération récolte des taxes CO₂, qui sont redistribuées aux entreprises en fonction de la masse salariale soumise à l'AVS. L'importante variation en 2021 s'explique par des phénomènes de rattrapage qui

sont impossibles à anticiper. La Confédération fixe le coefficient de redistribution, que le département ne connaît pas au moment de l'établissement du budget.

Service de l'économie (NECO)

Le service de l'économie a dû fonctionner de manière totalement différente en 2021, en distribuant notamment des millions de francs d'aides fédérales et cantonales. Les cas les plus compliqués restent ouverts. Le service enregistre un écart de 4 millions de francs sur la rubrique 46 (revenus de transfert) s'agissant de la récupération de montants fédéraux liés à la crise Covid-19.

Exportations

Un commissaire souligne la difficulté rencontrée par les entreprises en lien avec le taux de change entre le franc et l'euro (le personnel est rémunéré en francs suisses, alors que les transactions liées aux exportations sont en euros). Les exportations suisses ayant augmenté de 15% en 2021, il s'interroge sur la tendance dans le canton de Neuchâtel. À cette interrogation, il est confirmé que la tendance des exportations cantonales suit la tendance suisse.

Programme d'impulsion

Une question concerne les critères d'acceptation pour les entreprises sollicitant un prêt en faveur de projets de développement. Les PME industrielles sont concernées par ces soutiens, le prêt reposant sur des investissements de nature tangible. L'investissement se situe entre 500'000 et 2 millions de francs, permettant par exemple un renouvellement de machines d'une entreprise ayant récemment investi dans un bâtiment.

Cas de rigueur

Dans le domaine de la restauration, un commissaire demande si les cas de rigueur concernent l'enseigne ou l'exploitant. Il est expliqué que les cas de rigueur permettraient d'utiliser un fonds fédéral ne rentrant pas dans le cadre des décisions de remboursement. Si l'activité perdure, la demande de remboursement n'est pas systématique. Une seule règle ne peut pas être appliquée vu le nombre de cas de figure recensés.

Prêts sans intérêt

La question des prêts sans intérêt a également été évoquée et différentes questions ont été posées, notamment pour savoir si ces prêts ont été sollicités par les entreprises dans le but de s'extraire des énergies fossiles et si le canton aide les entreprises à les rembourser. Il est confirmé que les prêts sans intérêt sont destinés au financement de l'outil de production des PME (machines essentiellement) et aux infrastructures immobilières. En revanche, des investissements pour des machines de production fonctionnant avec des énergies alternatives ou améliorant les rendements pourraient faire l'objet d'un tel prêt. Le canton prête de l'argent à l'entreprise avec un plan de remboursement fixé à cinq ans au maximum. Il ne l'aide pas à rembourser un emprunt tiers.

Nouvelles implantations

De nombreuses implantations d'entreprises ont eu lieu en 2021, malgré la crise sanitaire. Il s'est agi en premier lieu d'entreprises françaises dans les secteurs de la technologie de l'information et de la communication, des dispositifs médicaux et des machines.

Service de la culture (SCNE)

Des interrogations sont exprimées concernant le financement du projet « La Chaux-de-Fonds, Capitale culturelle suisse » et également en lien avec de futurs travaux de rénovation de la Collégiale. Il est confirmé que bien que la restauration de la Collégiale soit terminée, le financement par tranches de la deuxième étape prendra fin en 2024. Ce délai a été fixé pour tenir compte du temps nécessaire au bouclage des comptes du chantier, qui n'interviendra que dans le courant de l'année prochaine et permettra de déterminer le montant de la subvention définitive.

Service des poursuites et faillites (SEPF)

Les charges du service des poursuites et faillites sont parfaitement maîtrisées. Les émoluments sont supérieurs à 2020, mais n'ont pas atteint les montants projetés. Une réflexion sur une éventuelle baisse des tarifs des émoluments est en cours aux Chambres fédérales. La hausse du nombre de successions répudiées engendre des coûts à la collectivité à hauteur de 100'000-120'000 francs par année.

Service cantonal de la population (SCPO)

Les comptes 2021 du service cantonal de la population sont bons, même si les recettes et les charges ont diminué de 2 millions de francs ; cette baisse de recettes est à imputer essentiellement au secteur des amendes. La diminution des charges est également imputable aux pertes plus faibles que prévu : on assiste à une perte du transfert dans le temps, car l'office de recouvrement de l'État enregistre dorénavant ces pertes différemment que par le passé.

Police neuchâteloise (PONE)

La comparaison entre le réel 2020 et le réel 2021 à la police neuchâteloise montre la reprise d'activité. En enlevant les imputations internes, l'évolution des charges du service se compte en pour mille et non en pourcent. Les charges sont toujours marquées par une activité ralentie liée à la pandémie (projets et acquisitions reportés). À l'heure actuelle, le *turnover* sur l'ensemble du canton de Neuchâtel s'observe comme un effet post-Covid-19.

Une députée s'interroge sur la baisse de la provision « vacances » de la rubrique 30. Il est répondu que cette baisse est le fruit d'un travail de management dans ce domaine. Dans le cas de la crise sanitaire, le service a notamment été très attentif quant à la gestion des vacances. Les rattrapages ont eu lieu en 2021, étant donné que peu de jours de vacances ont été octroyés en 2020.

Service de la sécurité civile et militaire (SSCM)

Il est relevé que 4,2 EPT de ce service sont consacrés depuis 27 mois à la gestion de la crise sanitaire. Les charges nettes en 2021 s'élèvent à 2'095'313 francs (en diminution par rapport au budget).

3.2.4. Conclusion

La sous-commission remercie les chefs de service pour les éléments et réponses fournis lors de la séance, ainsi que l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices pour le travail effectué lors de cette année 2021, encore fortement marquée par le Covid-19.

3.3. Département de la formation, de la digitalisation et de la culture (DFDS)

Rapport de la sous-commission du DFDS

3.3.1. Introduction

Les sous-commissions des finances et de gestion du DFDS ont rencontré la cheffe du département, son secrétaire général et le conseiller financier lors de leur séance du 5 mai 2022. À cette occasion, les représentant-e-s du département ont commenté le compte de résultats (cf. tome 2, page 225).

3.3.2. Considérations générales

Au cours de cette première partie de la séance, les thématiques ci-après ont été également abordées.

Programme d'éducation numérique (tome 2, page 239)

Le Conseil d'État a précisé que le crédit d'engagement dévolu au programme d'éducation numérique comprend les investissements pour l'acquisition de matériel, ainsi que les charges de personnel. Le déploiement du programme éducation numérique a dû être différé d'une année, en attendant l'élaboration du PER Éducation numérique.

Évaluation des fonctions dans l'enseignement

Une contre-proposition de grille salariale émanant des communes est actuellement à l'étude au service des ressources humaines (SRHE). Cette proposition pourrait limiter l'augmentation des dépenses pour l'État. Les communes proposent que ces éventuelles « non-dépenses » soient réinvesties dans d'autres prestations en faveur de l'école et soulagent les charges des communes.

La formation duale

Le Conseil d'État n'a pas encore pu établir un bilan de la formation duale, mais il envisage de le faire à terme. Le taux de dualisation est actuellement de 78,2% ; il a progressé de dix points entre

2015 et 2021, nonobstant la crise sanitaire. Par ailleurs, le Conseil d'État a rendu attentives les sous-commissions au fait que la création d'une place d'apprentissage n'équivaut pas à une fermeture de classe à plein temps.

Augmentation des prix des matériaux de construction

Le Conseil d'État ne dispose pas actuellement d'une vision sur l'impact de l'augmentation des coûts des matériaux sur les comptes de l'État.

Incidence de la refonte de la maturité gymnasiale

Le Conseil d'État se positionnera en 2023 sur le choix du modèle (10+4 ou 11+4) qu'il adoptera pour une entrée en vigueur en 2031. Les cantons membres de la CDIP seront consultés en 2022.

Détention pénale des mineur-e-s

La problématique de la détention pénale des mineur-e-s, due à un manque récurrent de places d'accueil, a été soulevée par les sous-commissions. Cette question sera relayée aux sous-commissions du DESC.

3.3.3. Examen de détail par service

Le tome 2 du rapport du Conseil d'État a été examiné service par service. Les principales thématiques abordées par les commissaires sous l'angle financier sont développées ci-après.

Secrétariat général (SDFDS)

La diminution importante des différentes charges d'exploitation entre les comptes 2021, le budget 2021 et les comptes 2020 découle principalement du rattachement de l'office de la politique familiale et de l'égalité (OFPE) au Département de l'économie, de la sécurité et de la culture (DECS), lors de l'instauration de la nouvelle législature.

Les augmentations des charges salariales se justifient par les postes de conseil stratégique (+0,2 EPT) et de responsable du centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnel-le-s des établissements scolaires (CAPPES) (+0,4 EPT), compensées par une diminution de l'enveloppe globale dédiée aux mandats externes.

Service de l'enseignement obligatoire (SEEO)

Les conséquences financières de la crise sanitaire à l'école obligatoire et au postobligatoire sont présentées au tome 1, pages 24 à 26, et illustrent les différents impacts financiers de la pandémie de Covid-19 sur les comptes 2021 pour tous les départements. Il n'a pas été établi de synthèse interdépartementale.

Les ressources non utilisées dans le secondaire 2 ont été transférées à l'école obligatoire, dans la mesure où les élèves de l'école obligatoire ont eu davantage besoin de mesures de soutien.

Service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ)

Concernant la hausse des revenus, il ne s'agit pas d'une réelle augmentation des recettes, mais d'un transfert entre le DECS et le Département des finances et de la santé (DFS), tome 2, page 283, rubrique 42.

Concernant la provision dissoute Time-Up, attribuée au DFDS et non pas au DESC, il s'avère que le projet est lié à un foyer d'éducation spécialisée pour jeunes filles mineures sous la responsabilité du service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ). À futur, il n'y aura pas de charges additionnelles pour l'État.

De nombreuses questions des sous-commissions ont porté sur la gestion et seront reprises dans le rapport 2021 de la SCOGES.

3.3.4. Conclusion

La bonne tenue financière du département malgré les circonstances de la crise sanitaire est saluée par les sous-commissions. Des remerciements sont adressés aux collaborateurs et collaboratrices des différents services pour leur travail conséquent et les efforts déployés durant la pandémie.

Les commissaires constatent avec satisfaction que la formation duale est sur la bonne voie, avec un taux de 78,2% à fin 2021 et un objectif de 85% en 2025. Un regret est en revanche exprimé

quant au fait que PRIMA (bilinguisme) ne se développe pas dans l'entier du canton, ce qui pourrait pénaliser certaines régions en termes d'attractivité et péjorer l'employabilité des jeunes à l'avenir. Le dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse (SPEJ) est une réforme avec un enjeu financier majeur, qui doit être déployée avec finesse et mesure. Un tel changement ne se décrète pas, car il repose sur le recrutement de familles d'accueil.

3.4. Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE)

Rapport de la sous-commission du DDTE

3.4.1. Introduction

Les sous-commissions des finances et de gestion du DDTE ont rencontré le chef du département, le secrétaire général et le secrétaire général adjoint lors d'une séance le 9 mai 2022. À cette occasion, les représentants du département ont commenté le compte de résultats (cf. tome 2, page 310).

3.4.2. Considérations générales

Le domaine des transports publics ne s'est pas encore relevé de la crise sanitaire. Une baisse de fréquentation de 10 à 20% subsiste par rapport à l'année 2019 et le département s'attend à enregistrer des chiffres toujours péjorés au budget 2023. Cette problématique a été saisie par la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics : une motion a été déposée auprès des Chambres fédérales pour solliciter la poursuite du soutien financier aux cantons dans ce domaine, si la situation perdure. Il faut malgré tout s'attendre à enregistrer des charges toujours importantes en matière de transports public durant les années 2022 et 2023. Le retour à une situation normale est visé pour 2024.

En 2020, les entreprises de transports ont utilisé leurs réserves pour financer les pertes de recettes et les surcoûts liés à la crise sanitaire. Le canton et les communes les ont appuyées à hauteur de 4,8 millions de francs en 2021 (en se basant sur les comptes 2020 audités des entreprises), moyennant l'instauration d'un processus d'octroi très surveillé. L'essentiel de cette somme a couvert des baisses de recettes, les surcoûts liés à la pandémie ne représentant quant à eux que quelques centaines de milliers de francs.

3.4.3. Examen de détail par service

Le tome 2 du rapport du Conseil d'État a été examiné service par service. Les principales thématiques abordées par les commissaires sous l'angle financier sont développées ci-après.

Secrétariat général (SDTE)

Taxe sur les véhicules automobiles

L'évolution des recettes de cette taxe (groupe 40 « revenus fiscaux ») fait l'objet d'interrogations en lien avec la croissance de la part de marché des voitures électriques. Il y a quelques années, le forfait de base de la taxe a été relevé de 150 à 250 francs, afin de faire contribuer davantage les véhicules électriques. En 2021, le département et le service cantonal des automobiles et de la navigation (SCAN) ont élaboré une planification de ces recettes, basée sur le développement de la part d'électromobilité fixé par la Confédération, afin de l'insérer dans le PFT.

Service de l'aménagement du territoire (SCAT)

Fonds d'aménagement du territoire

Une hausse substantielle du revenu des contributions de plus-value par rapport au budget a été constatée (tome 2, page 388). Cela soulève la question de la manière dont on peut prévoir le volume des contributions de plus-values. Le nouveau plan directeur cantonal (PDC) a permis de réaliser une analyse du territoire. Tant les parcelles nouvellement affectées, dont découlent les contributions de plus-values, que celles qui sortiront de la zone à bâtir, dont résultera le paiement d'indemnités, ont été identifiées. Bien que la vision du territoire soit précise, il reste difficile de fixer la temporalité de ces transferts d'affectation.

Le déclenchement de la facturation des contributions pour plus-value a lieu soit au moment de la vente de la zone, soit au moment de la construction sur la zone, mais au plus tard dans les dix ans. La budgétisation est donc faite avec les dossiers ayant fait l'objet de décisions à l'instant T, avec un échéancier à dix ans.

La révision des PAL étant encore en cours au sein des communes, ce ne sera qu'à partir de l'année 2024 et suivantes que le versement d'indemnités sera sollicité. Selon l'étude menée par l'institut Wüest Partner, le volume global des indemnités sera absorbable par le fonds.

Finalement, certains cas d'expropriation matérielle en procédure depuis plusieurs années laissent entrevoir une issue favorable pour l'État.

Optimisation du sentier du Lac

Si le financement des ouvrages indispensables à la réalisation du tracé du sentier du Lac dépasse les compétences du Conseil d'État, un rapport sera soumis au Grand Conseil afin de solliciter les moyens nécessaires. La personne responsable de l'optimisation du sentier et de sa mise en œuvre a été engagée en 2022.

Service des ponts et chaussées (SPCH)

Effectifs

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les routes et voies publiques (LRVP) au 1^{er} janvier 2020 et au transfert de tronçons de routes cantonales aux communes, les effectifs du service ont diminué de la manière prévue.

Crédit « entretien constructif » 2019-2021

Le solde de ce crédit routier est plus élevé que prévu en 2021, principalement en raison de la survenue de travaux supplémentaires (installation d'un système de chauffage à distance). Le solde disponible pour poursuivre la réalisation des projets en 2022 se monte à 2,8 millions de francs.

Service de l'énergie (SENE)

Participations aux sociétés électriques

En lien avec l'éclaircissement demandé sur la plus-value réalisée avec l'acquisition de participations de Groupe E et de Viteos SA, le département confirme que, du point de vue comptable, les participations sont comptabilisées au coût d'acquisition. Elles sont ensuite réévaluées en fonction des fonds propres de la société. Plusieurs millions de francs de plus-value ont été réalisés sur Groupe E et une légère baisse est constatée sur Viteos SA. Globalement, l'investissement de 11,5 millions de francs se révèle être rentable. L'État est représenté par le secrétaire général du DESC auprès de Viteos SA. Quant à Groupe E, la représentation est pour le moment faite par le chef du DDTE, mais sera reprise par son secrétaire général dès la prochaine assemblée générale.

Gros consommateurs d'énergie (GCE)

Dans le canton de Neuchâtel, l'exonération de la redevance énergétique des gros consommateurs d'énergie (GCE) sur le domaine public, en lien avec la Loi sur l'approvisionnement en électricité, concerne la raffinerie de Cressier et Juracime SA à Cornaux. Ces entreprises sont exonérées, car elles possèdent les infrastructures nécessaires à la transformation de la haute tension en moyenne tension. Par ailleurs, toutes deux ont des conventions avec la Confédération et le canton pour les questions d'efficacité énergétique et de protection de l'environnement.

Programme Bâtiments

Le programme a été bien sollicité en 2021, ce qui est considéré comme positif. Une inquiétude est toutefois exprimée quant à son financement et des informations sont requises en matière de procédure d'octroi, de nombre de demandes refusées et de motifs de refus.

Le Conseil d'État confirme que les moyens financiers ont été augmentés de 8,5 millions de francs à 10,5 millions de francs en 2022 en prévision du plan climat. L'exécutif a d'ores et déjà pris les devants dans les limites de ses compétences pour débloquer 700'000 francs sur les 1,5 million de francs prévus pour le Programme Bâtiments dans le plan climat. Le canton milite également pour obtenir des moyens complémentaires de la part de la Confédération et escompte 4 millions de francs supplémentaires par année pour le changement des systèmes de chauffage.

À noter que le coût actuel des énergies fossiles renforce la rentabilité des investissements dans les énergies renouvelables et dans les travaux d'assainissement.

La demande de subventions est toujours légèrement supérieure à ce qui est finalement réalisé. Les propriétaires ont 24 mois pour effectuer les travaux, certains abandonnent ou ne respectent pas le délai. Cet élément est pris en compte dans le cadre de la planification financière et le budget est respecté.

3.4.4. Conclusion

La bonne tenue financière du département malgré les circonstances de la crise sanitaire est saluée. Des remerciements sont adressés aux collaborateurs des services pour les efforts déployés, particulièrement à ceux dont les missions se sont déroulées au plus près du front de la pandémie.

3.5. Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS)

Rapport de la sous-commission du DECS

3.5.1. Introduction

La sous-commission des finances du DECS a procédé le 6 mai 2022, en séance commune avec la sous-commission de gestion du DECS, à l'examen du rapport de gestion et des comptes 2021 du département.

3.5.2. Considérations générales

L'année 2021 a été marquée par la suite de la crise sanitaire, ainsi que par le changement de législature. Les résultats sont meilleurs que prévu sous l'angle de la situation économique. Pour rappel, l'exercice passé sous revue est le résultat d'un processus budgétaire entamé au printemps 2020, soit au début de la pandémie, et adopté alors que de grandes incertitudes étaient de mise quant à son évolution et ses répercussions sur le fonctionnement de l'État et de la société de manière générale.

Des dissolutions de provisions en particulier dans le cadre de l'Agenda suisse ont été réalisées, expliquant en partie ce résultat 2021.

3.5.3. Examen de détail par service

Les différents services du département ont été impactés plus ou moins fortement par la crise sanitaire. D'une manière générale, et réjouissante, les résultats des différents services sont meilleurs que ce qui avait été inscrit au budget.

Secrétariat général (SECS)

Au secrétariat général, l'année 2021 a été marquée par une diminution des prestations complémentaires, ainsi que par une diminution des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative. La révision de la Loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC) est entrée en vigueur en janvier 2021 et permet de récupérer des subsides LAMal dans le cas de successions. La Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeur-e-s âgé-e-s est, quant à elle, entrée en vigueur en juillet 2021. Ces prestations sont nouvellement financées par la Confédération, alors que les charges administratives sont à la charge du canton.

Service de l'emploi (SEMP)

Le volume des demandes de réduction de l'horaire de travail (RHT) a été très élevé en 2021. La situation a évolué favorablement au cours de l'année, suivant en cela la reprise économique dynamique constatée et un effet direct sur la diminution du taux de chômage. La marche des affaires et l'activité économique ont repris plus rapidement que ce que les prévisions annonçaient. Pour rappel, les coûts et le service sont en grande partie financés par la Confédération. Une partie des charges résiduelles du service est partagée avec les communes dans le cadre de la facture sociale. Les comptes 2021 sont caractérisés par l'évolution de la conjoncture : entre mai et décembre 2021, le service a diminué son effectif de 10,4 EPT, évitant toutefois le recours à des licenciements. Deux mesures Covid-19 ont été mises sur pied : RHT+ pour un coût de 1,6 million de francs soutenant 364 entreprises, et les subsides à l'embauche pour un coût de 1,73 million de francs, qui ont permis à plus de 500 demandeurs d'emploi de retrouver un poste. Un commissaire s'interroge sur le taux

de retour à l'emploi de 64%. Ce ratio correspond au nombre moyen de sorties de l'assurance-chômage avec un emploi à la clé sur le total des sorties de l'assurance-chômage. La différence représente le nombre de personnes ne donnant pas de nouvelles ou quittant l'assurance-chômage.

Service d'accompagnement et hébergement de l'adulte (SAHA)

Le service a connu, en 2021, le transfert de deux prestations impactant fortement le budget du service. Sans ces deux transferts, les chiffres globaux ont connu une augmentation constante, mais relativement légère, notamment grâce à la restructuration du domaine des addictions. Les placements hors canton ont diminué (effet démographique et « post-Covid-19 »), mais l'impact financier est à relativiser, car les prix des différentes institutions sollicitées ont tendance à évoluer vers le haut en lien avec le vieillissement des personnes dont les institutions sont devenues le lieu de vie. Une commissaire s'interroge sur cette diminution des placements hors canton. Il lui est répondu qu'il s'agit probablement de la conséquence de l'augmentation de places dans le canton qui tendanciellement répond mieux aux besoins. En ce qui concerne l'évolution tarifaire des institutions des autres cantons, la cheffe de service indique que chaque canton fixe le prix des prestations selon des règles communes (Convention intercantonale relative aux institutions sociales-CIIS) et en fonction de la complexité de la prise en charge. Un catalogue de prestations plus précis (fixation du prix en fonction du taux d'encadrement, du concept de prise en charge et des publics) est en train de se mettre en place aux Perce-Neige.

Domaine / Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Hébergement adultes canton	45'936'658	46'853'742	49'882'930	50'044'591	44'682'484	47'533'083	48'233'638	49'309'884	53'428'456
Addictions	5'884'419	6'153'893	5'753'275	4'418'120	11'257'870	10'801'485	10'987'326	9'839'668	9'548'336
Hors canton	9'136'054	9'148'433	9'405'893	9'238'286	9'683'280	10'278'343	9'957'589	9'922'974	9'327'503
Total charges institutions	60'957'131	62'156'068	65'042'098	63'700'997	65'623'634	68'612'911	69'178'553	69'072'526	72'304'295
Transfert Maison de Vie déduit					-2'261'261	-3'214'060	-2'502'862	-2'753'800	-3'314'643
Transferts Astelle + Comportement défi déduits									-4'016'544
Evolution des charges hors transferts de prestations	60'957'131	62'156'068	65'042'098	63'700'997	63'362'373	65'398'851	66'675'691	66'318'726	64'973'108
Remarques			Récap. Prévoyance		Fusion DNA Transfert DFS-DJSC Maison de Vie			Sans effet COVID (20.048)	Sans effet Covid (20.036)

Service de la cohésion multiculturelle (COSM)

Les résultats en 2021 sont favorables par rapport au budget. Deux mouvements sans impacts sur le résultat sont à signaler : le service a enregistré moins de dépenses liées à l'asile dans le groupe 36 et la dissolution du solde de la provision liée aux forfaits d'intégration a impacté les rubriques 43 et 39. La situation de l'afflux de réfugié-e-s ukrainien-ne-s et de leur intégration a été évoquée, notamment certains impacts sur la cohabitation avec les autres communautés présentes dans les centres d'accueil.

Service de l'action sociale (SASO)

Certaines évolutions de l'après-pandémie sont difficiles à expliquer au SASO. Les subsides d'assurance-maladie représentent un important volume financier dépendant étroitement de la situation économique (fragilisation des revenus), mais aussi de l'évolution des primes et des effectifs de bénéficiaires qui perçoivent nécessairement un subside (aide sociale ou PC AVS/AI). Les comptes 2021 présentent sur ce point un résultat moins élevé que prévu au budget ; pourtant, les besoins en soutien au paiement des primes sont patents, notamment auprès des personnes seules à faible revenu. Il est rappelé que le budget est adopté par le Conseil d'État avant l'annonce officielle de l'augmentation des primes par la Confédération qui se fait à l'automne, ce qui tend à complexifier les prévisions.

Plus généralement, le SASO a activé deux modifications majeures en 2021 :

- dans le domaine des contributions d'entretien, prolongation de la durée d'intervention pour les avances de l'ORACE ;
- déploiement de la stratégie de lutte contre le surendettement.

Nombre de bénéficiaires

Concernant le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, le SASO a constaté une forte diminution, dans la tendance initiée dès fin 2017 (ouverture de dossiers en baisse de 14%), une baisse des

effectifs de subsides de bénéficiaires de prestations complémentaires/AVS/AI et une augmentation des bénéficiaires ordinaires.

Facture sociale

La facture sociale représente environ 80% du compte du résultat global du service. Les écarts favorables sont à hauteur de 10 millions de francs sur les 12,9 millions de francs d'écart positif global par rapport au budget. Ils se reflètent principalement dans les charges et les revenus de transfert et dans les imputations internes. Cependant, la comparaison des données est difficile à appréhender, la facture sociale se trouvant systématiquement à cheval sur deux années. En 2021, le canton de Neuchâtel a reçu 1,4 million de francs en moins de subventions fédérales, étant donné que le canton a vu sa population baisser. Les résultats 2021 de la composante « aide sociale » affichent une baisse pour les dépenses d'aide matérielle des services sociaux régionaux (SSR) de 1,2 million de francs par rapport au budget. Depuis 2021, l'aide sociale intègre les charges administratives liées aux prestations transitoires en faveur des chômeurs et chômeuses âgé-e-s (nouveau sur le plan fédéral depuis juillet 2021). Ce montant non budgété, à hauteur de 100'000 francs, se trouve dans les comptes. L'écart concernant l'insertion socioprofessionnelle s'explique par les mesures de RHT+.

Une commissaire relève la difficulté de certaines personnes à entreprendre les démarches pour recourir, par exemple, aux subsides à l'assurance-maladie. Le service répond que le souci du « non-recours » existe depuis longtemps, mais que l'accès de proximité existe avec les guichets sociaux régionaux. L'automatisme du système s'appuyant sur les données fiscales a été remplacé par celui de la « quasi-automatisme » : le SASO envoie un courrier aux personnes pouvant prétendre aux subsides pour leur permettre de faire valoir leurs droits.

Le canton de Neuchâtel a un des taux de recours à l'aide sociale les plus élevés de Suisse (environ 6,5%, alors que la moyenne suisse se situe à environ 3%). Ceci s'explique notamment, de longue date, par un taux de chômage élevé dans le canton en comparaison intercantonale.

Contentieux LAMal

La thématique du contentieux LAMal reste un réel problème sur lequel le département doit travailler. On assiste à une forte évolution du contentieux LAMal depuis trois à quatre ans, représentant environ 20 millions de francs ; cependant, une tendance à la baisse est observée depuis deux ans. Compte tenu du long processus de poursuite, un décalage d'un an et demi à deux ans est à prendre en compte dans les résultats du contentieux LAMal.

Service des migrations (SMIG)

En ce qui concerne le SMIG, la crise Covid-19 n'a pas eu un impact fort sur les annonces pour les travailleurs et travailleuses détaché-e-s. Les arrivées de requérant-e-s d'asile ayant été moins nombreuses en 2021, les subventions ont également diminué. À la question d'une commissaire sur les coûts du centre d'accueil de Tête-de-Ran, il est expliqué qu'une telle structure coûte 22'000 francs de loyer par mois sans les charges. Le bail conclu en 2016 prendra fin en mars 2026.

Vingt-sept personnes ont quitté la Suisse en 2021 dans le cadre de renvois forcés ; il s'agit d'un chiffre relativement bas, s'expliquant par le contexte sanitaire. Les frais liés à l'exécution des expulsions pénales sont à la charge du canton.

D'une manière générale, les recettes ne sont pas suffisantes : le canton de Neuchâtel a beaucoup lutté pour augmenter le montant du forfait global. Une révision du financement de l'asile est en cours. Globalement, il est constaté que la Confédération ne reconnaît pas le niveau d'encadrement nécessaire pour accompagner les requérant-e-s d'asile. Par rapport à la crise ukrainienne et ses effets sur l'accueil des réfugié-e-s, un député souhaite clarifier la répartition des forfaits fédéraux entre le canton et les éléments relevant de la facture sociale harmonisée.

3.5.4. Conclusion

Au niveau des investissements, le département reste le « parent pauvre » de l'État, son activité étant avant tout centrée sur des prestations non liées à des dépenses d'investissement.

4. VOTE D'ENTRÉE EN MATIÈRE

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret portant approbation des comptes et de la gestion de l'État pour l'exercice 2021.

5. MODIFICATIONS LÉGALES SOUMISES À L'ADOPTION DU GRAND CONSEIL

5.1. Projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement et d'un crédit supplémentaire de 18'390'109,75 francs pour le transfert du patrimoine financier au patrimoine administratif des participations dans Groupe E SA et Viteos SA

5.1.1. Vote d'entrée en matière

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

5.1.2. Vote final sur le projet de décret

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'adopter ce projet de décret.

5.2. Projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement et d'un crédit supplémentaire de 1'342'000 francs pour le transfert du patrimoine financier au patrimoine administratif des parts sociales dans diverses coopératives d'habitation

5.2.1. Vote d'entrée en matière

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

5.2.2. Vote final sur le projet de décret

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'adopter ce projet de décret.

5.3. Projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 2'800'000 francs permettant un cautionnement simple pour la Société coopérative de chauffage à distance à La Brévine nécessaire à ses investissements

5.3.1. Vote d'entrée en matière

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

5.3.2. Vote final sur le projet de décret

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'adopter ce projet de décret.

5.4. Projet de loi modifiant la loi sur l'action sociale (LASoc)

5.4.1. Vote d'entrée en matière

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

5.4.2. Vote final sur le projet de loi

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'adopter ce projet de loi.

6. POSITIONS DES GROUPES

Position du groupe libéral-radical

Comme il l'avait indiqué et plaidé lors du processus budgétaire à l'automne 2020, le groupe libéral-radical est satisfait de constater que notre canton a, en quelque sorte, limité les dégâts au sortir de la crise sanitaire de la Covid-19 et démontré sa capacité de résilience face à l'adversité. Il remercie dès lors, en premier lieu les Neuchâteloises et les Neuchâtelois, ainsi que toutes les entreprises, pour la manière dont elles et ils ont assumé leurs obligations réciproques durant cette période perturbée et sans précédent récent. Sans oublier l'ensemble du personnel de l'administration ainsi que le Conseil d'État, renouvelé en cours d'année, pour l'effort d'adaptation considérable fourni durant les troisième, quatrième et début de cinquième vague d'une pandémie de tous les dangers en termes sanitaires en premier lieu, économiques et sociaux en seconde analyse.

Notre groupe avait déjà affirmé des inquiétudes lors du bouclage des précédents exercices comptables, le contexte sanitaire ne saurait dès lors occulter la situation toujours délicate des finances neuchâteloises. Les chiffres présentés ne le rassurent donc pas, notamment en présence d'une planification financière 2022-2025 laissant présager d'une augmentation abyssale de l'endettement due à un compte de fonctionnement fragile et à un programme d'investissements ambitieux pour la nouvelle législature. À ce titre, le non-respect des règles financières de notre LFinEC sur les trois critères « résultat-autofinancement-investissement » démontre clairement cette fragilité. Il s'agit d'une situation inquiétante au vu des enjeux majeurs qui attendent notre canton dans sa volonté de moderniser ses infrastructures. Il apparaît quasiment impossible au groupe libéral-radical de réaliser l'ensemble des projets d'investissement envisagés et le moment de faire des choix semble se profiler. Une nouvelle analyse du compte de fonctionnement s'impose donc à l'aube du prochain exercice budgétaire afin également de limiter le solde négatif du compte de fonctionnement dont on peut toujours considérer qu'il présente un déficit structurel de plusieurs dizaines de millions de francs. Sans les apports complémentaires et substantiels de la Banque nationale suisse (BNS) et de la part cantonale à l'impôt fédéral direct (IFD), la situation du compte de résultats se serait révélée sous sa véritable apparence, bien peu enviable.

Au final, le groupe libéral-radical considère donc que la population neuchâteloise et les entreprises se sont littéralement « payé » leur crise, démontrant au-delà ce constat toute la pertinence des mesures de soutien cantonales et fédérales mises en place et qui ont fortement contribué à amortir le choc financier de nombreux ménages et entreprises. Passé cette étape, en présence d'une situation géopolitique tendue influant sur les coûts de fonctionnement, d'une inflation vigoureuse que nous ne connaissions plus et de marchés financiers se resserrant, le groupe libéral-radical affiche toutes ses préoccupations en vue des prochains exercices. La situation particulière « Covid-19 » que nous venons de vivre (apparemment terminée !) ne permettra plus, à l'avenir, de se cacher derrière une situation financière de tous les dangers et qui pourrait briser la dynamique positive des dernières années.

Position du groupe socialiste

À l'issue de deux ans d'une crise sanitaire mondiale sans précédent récent, le résultat des comptes de l'État de Neuchâtel pour l'exercice 2021 mérite d'être salué. Nos remerciements et notre reconnaissance s'adressent en particulier aux nombreuses personnes qui ont œuvré au sein de l'administration cantonale et des entités partenaires dans la gestion des conséquences de la Covid-19, mais également à toutes celles et ceux qui ont permis de continuer à assurer les nombreuses missions et prestations de la collectivité dans des conditions rendues difficiles par les circonstances.

Même si les chiffres favorables ne permettent pas de s'en rendre compte, la population a souffert à de nombreux niveaux de ces deux années de crise sanitaire. Il s'agira d'être particulièrement attentif aux conséquences économiques et sociales sur la durée pour les catégories de population qui ont été le plus affectées par les effets de la pandémie.

Il faut relever que les nombreux efforts et sacrifices consentis au cours des dernières années en vue d'assainir les finances de l'État ont porté leurs fruits, et auraient même dépassé les objectifs visés en l'absence de pandémie de Covid-19. Cela démontre que la situation financière de l'État permet aujourd'hui d'envisager des politiques ambitieuses et nécessaires, en matière de lutte contre le réchauffement climatique et de reconversion socio-professionnelle notamment. Le fait qu'il a pu être renoncé au prélèvement à la réserve de politique conjoncturelle malgré les circonstances le démontre d'autant plus. En ce sens, nous regrettons vivement le fait que le Conseil d'État ne soit pas parvenu à respecter les niveaux d'investissements minimaux prévus par les mécanismes

financiers légaux. En effet, nous sommes convaincus qu'il est indispensable d'investir dès à présent des moyens nettement plus conséquents pour la transition énergétique, écologique et sociale dans notre canton, à défaut de quoi les coûts pour les générations futures seront colossaux, si ce n'est impossibles à assumer.

Position du groupe VertPOP

Le groupe VertPOP profite de la rétrospective 2021 de la gestion financière de l'État pour adresser une fois encore sa gratitude à toutes les actrices et à tous les acteurs de la gestion de la pandémie de Covid-19. Ils et elles sont devenu-e-s des expert-e-s en pilotage en flux turbulent, atterrissant en douceur en bout d'année avec des comptes dans le noir, tout en soutenant par un interventionnisme judicieux une économie privée qui est restée jusqu'ici bien plus saine que les plus optimistes n'auraient osé l'espérer.

L'apport des *dei ex-machina* fédéraux, Banque nationale suisse (BNS) et impôt fédéral direct (IFD), est tombé à point nommé dans l'escarcelle cantonale, permettant, de plus, de remplir la réserve de lissage et de maintenir la réserve conjoncturelle à son maximum. Devant ce paradoxe en temps de crise, le groupe VertPOP admet que l'angoisse qui a prévalu lors de l'adoption de l'amendement Covid au budget 2021 a poussé le parlement à mélanger les tuyaux du financement de l'État. Il considère qu'il est temps de remettre à plat ces notions, afin d'affecter dès 2023 la moitié au moins des revenus extraordinaires de la BNS à des mesures pro climatiques, selon la conception initiale de la réserve pour investissements futurs.

Les investissements dont l'approche un peu trop dogmatique pousse à croire qu'ils sont insuffisants, ont également suscité l'intérêt de notre groupe. Le premier élément est que le désenchevêtrement des tâches entre l'État et les communes, initié au début du siècle, a octroyé aux communes des secteurs à forte nécessité d'investissement. De fait les communes investissent beaucoup plus que l'État et compensent largement son anémie chronique d'investissements. Les communes deviennent ainsi des véritables partenaires de l'État plutôt que des entités subalternes. Ceci amène notre groupe à demander que des indicateurs consolidés de l'ensemble des collectivités publiques neuchâteloises soient présentés, démontrant ainsi que le carcan hors sol du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) doit être mieux compris et interprété avec bon sens, en relation avec notre réalité.

Le deuxième élément qui oriente l'approche VertPOP est que les investissements doivent être désormais envisagés sous l'angle des besoins réels, ceux de la population et ceux de notre environnement, au lieu de se cantonner à l'angle des moyens à disposition. C'est là qu'une vision à long terme de notre canton doit s'incarner. De ce fait, notre groupe demande que le budget 2023 mette résolument l'accent sur le combat contre le bouleversement climatique, en dotant sérieusement le plan climat et sur la lutte contre les inégalités, en misant sur une meilleure insertion sociale. Plus d'équité et une formation permettant à chacune et chacun de développer ses talents au bénéfice de la collectivité sont nos meilleurs atouts pour l'avenir.

Le groupe VertPOP approuvera le décret du rapport de gestion financière de l'Etat 2021 et adresse à ses autrices et auteurs ses remerciements.

Position du groupe vert'libéral-le Centre

Le groupe vert'libéral-le Centre salue le travail du Conseil d'État et des différents services pour avoir su maîtriser les coûts liés à la deuxième année de crise sanitaire. C'est grâce à cette bonne maîtrise des coûts, mais aussi grâce aux revenus fiscaux et à la part au bénéfice de la BNS plus élevés que prévu que les comptes 2021 sont bouclés dans les chiffres noirs, sans avoir eu besoin de prélever dans la réserve de politique conjoncturelle ou dans la réserve de lissage. Il a même été possible d'approvisionner la réserve de lissage.

Malgré cela, l'État de Neuchâtel se trouve toujours en déficit structurel. Une situation problématique pour prévoir sereinement les prochaines années. De plus, les investissements planifiés ont toujours de la peine à se réaliser.

Les investissements étaient budgétés à près de 85 millions de francs et seuls 43 millions de francs ont été réalisés (lorsque nous enlevons les transferts du patrimoine financier au patrimoine administratif), ce qui représente à peu près la moitié du montant budgété. Un tel montant d'investissement est insuffisant pour notre canton, qui a de nombreux défis à relever. Nous pouvons entendre que la crise de la Covid-19 a ralenti différents projets et que les ruptures de certaines chaînes d'approvisionnement n'ont pas améliorés la rapidité de mise en œuvre des projets votés.

De nombreux projets d'investissement ont été votés par le Grand Conseil ces dernières années. Nous veillerons à ce qu'ils soient entrepris dans les meilleurs délais, pour que les montants investis correspondent au mieux à ceux budgétés.

En résumé, les problèmes structurels, d'investissement et d'endettement de notre canton sont toujours d'actualité. Cependant nous pouvons nous réjouir que les coûts liés à la Covid-19 aient pu être absorbés. Pour terminer, nous saluons la clarté de présentation des comptes 2021 qui permet d'avoir un débat constructif au sein de notre législatif.

Position du groupe UDC

Le groupe UDC constate que le résultat des comptes est légèrement bénéficiaire et s'en réjouit.

Après deux années marquées par l'incertitude de la pandémie, nous devons maintenant faire face à un conflit armé, ce qui nous inquiète pour les années futures.

Cependant, derrière les chiffres bénéficiaires qui sont présentés, nous pouvons formuler les remarques générales suivantes :

- Frein à l'endettement : non respecté. Ce qui démontre que des efforts doivent encore être effectués, notamment au niveau de la gestion de nos dépenses.
- Investissements : trop bas. De ce fait, nous prenons un retard considérable dans l'assainissement des structures existantes et péjorons les générations futures. Nous avons malheureusement raté la coche avec des taux d'intérêt relativement bas qui auraient permis de maîtriser nos charges d'intérêts.
- EPT : comme chaque année en augmentation (+ 34) ! Au vu de notre situation financière, il n'est tout simplement pas responsable d'augmenter chaque année les effectifs de la fonction publique. Il faut miser sur l'efficacité et nous concentrer sur les tâches essentielles de l'État (santé, sécurité et enseignement) et surtout faire en fonction de nos moyens.
- Versement de la BNS : 82,4 millions de francs, soit 26,4 millions de francs de plus que l'année dernière. Une fois de plus, grâce à la BNS qui nous verse des excédents supérieurs à ceux escomptés l'État peut continuer de vivre au-dessus de ses moyens.
- Dette : satisfaction avec un remboursement de 25,2 millions de francs. À cet effet, nous pouvons remercier la BNS qui nous a permis de le faire.
- Réserve : pas de prélèvement et elles sont à leurs limites légales, ce qui est réjouissant.

Si nous voulons éviter des mesures d'austérité, il est indispensable d'avoir des comptes sains et un faible endettement nous y aidera grandement. Nous devons améliorer notre gestion financière par des dépenses mesurées, tout en continuant à développer l'attractivité fiscale, notamment pour les personnes physiques.

Pour terminer, le groupe UDC remercie le Conseil d'État ainsi que les membres de l'administration cantonale pour leur engagement ainsi que pour la lisibilité du rapport qui nous a été transmis.

Notre groupe acceptera les comptes 2021 tels que présentés.

7. VOTE FINAL

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'adopter le décret portant approbation des comptes et de la gestion de l'État pour l'exercice 2021.

Le présent rapport a été accepté sans opposition le 13 juin 2022, par voie électronique.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 13 juin 2022

Au nom de la commission des finances :

La présidente,
S. MENOUD

Le rapporteur,
A. DE MONTMOLLIN

Décret portant approbation des comptes et de la gestion de l'État pour l'exercice 2021

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

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

vu la loi sur les finances de l'État et des communes, du 24 juin 2014 ;

vu le règlement général d'exécution de la Loi sur les finances de l'État et des communes, du 20 août 2014 ;

vu le rapport du Conseil d'État du 27 avril 2022 ;

décède :

Article premier Sont approuvés avec décharge au Conseil d'État, les comptes de l'exercice 2021, qui comprennent :

a) Le découvert au bilan au 31 décembre 2021 de 537'072'940,17 francs

b) Le compte de résultats qui se présente en résumé comme suit :	Fr.
Revenus d'exploitation	2'313'818'686,79
Charges d'exploitation	2'376'370'588,95
Résultat d'exploitation (1).....	-62'551'902,16
Revenus financiers	68'703'669,34
Charges financières.....	21'519'178,40
Résultat financier (2).....	46'386'508,94
Résultat opérationnel (1) + (2).....	-16'165'393,22
Revenus extraordinaires.....	22'972'821,80
Charges extraordinaires	3'285'633,60
Résultat extraordinaire (3).....	19'687'188,20
Résultat total (1) + (2) + (3)	3'521'794,98

c) Le compte des investissements qui se présente en résumé comme suit :	Fr.
Total des dépenses	109'866'355,22
Total des recettes	46'740'927,12
Investissements nets	63'125'428,10

d) Le tableau de flux de trésorerie et les annexes

Art. 2 Conformément à l'article 46, alinéa 5 LFinEC, le Conseil d'État reçoit décharge pour les dépassements de crédits figurant dans le chapitre 1.5 du rapport de gestion financière à hauteur de :

– Compte de résultats.....	37'578'172
– Compte des investissements.....	3'909'704

Art. 3 La gestion du Conseil d'État, durant l'exercice 2021, est approuvée.

Art. 4 Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le/la président-e, Le/la secrétaire général-e,

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION	1
2. CONSIDÉRATIONS DE LA COMMISSION	2
3. EXAMEN DES COMPTES ET DE LA GESTION PAR DÉPARTEMENT	3
3.1. Département des finances et de la santé et autorités Rapport de la sous-commission	3
3.2. Département de l'économie, de la sécurité et de la culture Rapport de la sous-commission	7
3.3. Département de la formation, de la digitalisation et des sports Rapport de la sous-commission	9
3.4. Département du développement territorial et de l'environnement Rapport de la sous-commission	11
3.5. Département de l'emploi et de la cohésion sociale Rapport de la sous-commission	13
4. VOTE D'ENTRÉE EN MATIÈRE	16
5. MODIFICATIONS LÉGALES SOUMISES À L'ADOPTION DU GRAND CONSEIL	16
6. POSITIONS DES GROUPES	17
7. VOTE FINAL	19
Décret portant approbation des comptes et de la gestion de l'État pour l'exercice 2021	20