



**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 à l'appui
d'un projet de loi modifiant la loi sur le contrôle des
finances (LCCF), du 3 octobre 2006
et
d'un projet de loi modifiant la loi sur les subventions
(LSub), du 1^{er} février 1999**

(Avant-projet du 7 janvier 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 se fait déjà au sein de l'administration cantonale, et des risques d'instrumentalisation des contrôles à des fins politiques. À cela s'ajoute un affaiblissement certain du Contrôle cantonal des finances (CCFI) mais également des coûts élevés qu'engendrerait une telle création, 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 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 renforcé, notamment d'un point de vue opérationnel, sa gestion interne et la gestion de ses partenariats externes.

Le Conseil d'État partage certaines aspirations portées par les initiant-e-s. Afin d'y répondre, il propose un contre-projet indirect en vue de poursuivre les efforts déjà entamés

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. Il s'agit de renforcer la loi sur subventions et la loi sur le contrôle des finances dans ce sens.

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 différentes avancées concrètes, les préoccupations légitimes des initiant-e-s trouveront des réponses plus satisfaisantes, moins onéreuses et moins problématiques à déployer 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 des révisions législatives qu'il vous soumet également par ce rapport.

1. INITIATIVE CONSTITUTIONNELLE

L'initiative constitutionnelle populaire cantonale intitulée « Pour la création d'une Cour des comptes », déposée le 2 octobre 2017, a recueilli 6733 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 de lui préférer deux modifications immédiates de la loi sur les subventions, respectivement de la loi sur le contrôle des finances, qui répondent aux préoccupations exprimées par les initiant-e-s. Acceptées par le Grand Conseil, ces modifications législatives n'entreraient en vigueur qu'en cas de retrait ou de refus de l'initiative ; elles constituent un contre-projet indirect au texte des initiant-e-s.

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 sans garantie de rentabilité. Au demeurant, ses activités risquent de s'avérer redondantes avec celles d'autres organes de l'État (préposé-e à la protection des données et à la transparence (PPDT), Commissions de gestion et des finances (COGES et COFI), Contrôle Cantonal des Finances (CCFI¹)) 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 une Cour des comptes, qui présente 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 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 ci-après les limites de l'initiative, tout en proposant une voie alternative, à travers deux modifications législatives, dans le but partagé d'assurer une encore plus grande transparence et un contrôle toujours meilleur des activités publiques et des institutions subventionnées. Il s'agit en particulier de renforcer la loi sur les subventions et la loi sur le contrôle des finances de certaines dispositions.

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

¹ 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.

Le Conseil d'État est ainsi convaincu qu'avec ces propositions, les préoccupations légitimes des initiants 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 des révisions législatives contenues dans le présent rapport.

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. Les autorités judiciaires sont indépendantes du Grand Conseil et du Conseil d'État. 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.

À relever toutefois qu'aucune de ces instances, indépendantes du Conseil d'État et du Grand Conseil s'agissant des deux dernières citées, ne sont pour autant instituées en autorités fondamentales et ne tirent donc directement leur existence d'une disposition de la Constitution.

En proposant de compléter la Constitution en son chapitre 5 consacré aux autorités judiciaires, à la suite de l'article 86, l'initiative créerait ainsi 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, la proposition de prévoir dans la Constitution neuchâteloise l'instauration d'une Cour des comptes créerait, déjà au niveau de la rédaction du texte constitutionnel, davantage d'incertitude que de transparence, 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 une Cour des comptes sont 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 (efficience). 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

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.

Sous forme de tableau, la comparaison ci-dessous démontre qu'une grande partie des missions et des caractéristiques envisagées pour la Cour des comptes existent déjà actuellement sous la responsabilité du CCFI.

Domaine	Sujet	CDC	CCFI	Commentaire
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	
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	CE	
Autonomie	Autonomie dans le choix des contrôles	✓	✓	
Autonomie	Pas d'opposition du secret de fonction	✓	✓	
Autonomie	Approbation du budget	GC	CE GC +	
Publicité	Rapports publics	✓	x	
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

L'initiative introduirait toutefois 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.

Pour ce qui concerne la surveillance financière des communes, l'instauration d'un tel contrôle nécessiterait probablement de revoir le concept global de surveillance des communes, aujourd'hui effectué par le service des communes et par des fiduciaires privées. Or, il est prévu de traiter cet aspect dans la prochaine grande révision 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 durcies 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 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.

2.3. Affaiblissement du contrôle cantonal des finances

Autre conséquence significative, la création d'une Cour des comptes engendrerait un affaiblissement notoire du CCFI, avec une 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 initiatives ne prévoient pas de répartition des tâches ou de collaboration, ni de règlement des compétences respectives, ce qui serait nécessaire pour éviter des 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 d'orienter ses audits internes 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 l'une l'autre idéalement. 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 initiatives 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 cantonal 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 de la 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 2021 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 des compétences spécialisées en audit (ce qui est le cas du CCFI qui est au bénéfice d'un agrément d'experte réviseuse ou d'expert réviseur délivré par l'Autorité fédérale de surveillance de

la révision) et de ressources en suffisance, 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'économie identifiée, 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 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 pour autant que les mesures soient réalisées. Le bénéfice pourrait donc être inférieure aux coûts annuels de fonctionnement de la Cour des comptes, ce qui remet en question les chiffres avancés par les initiants-e-s.

Outre les frais liés à l'élection de la Cour des comptes en tant que telle, le Conseil d'État se permet de souligner les frais engendrés par la structure. En effet, la Cour devrait s'appuyer sur des équipes de collaborateurs-trices spécialisés-e-s (responsables de mission, auditeurs-trices, évaluateurs-trices, 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, sans arriver à un résultat sûr. En effet, si certaines de ses interventions ont pu générer des économies significatives et mesurables, une grande partie de ses observations sont 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 d'une Cour des comptes ne doit pas seulement consister à identifier des économies potentielles, ce que le gouvernement, la commission des finances, le Grand Conseil et le CCFI tentent de faire régulièrement, mais à pouvoir mettre en œuvre les mesures qui permettent de les réaliser, tant au plan technique et législatif qu'au plan politique. Il faut également relever que certaines mesures d'économies sont souvent la compilation, à travers le temps, de mesures dont certaines auraient été prises indépendamment, à travers les outils précités entre autres, des recommandations d'une Cour des comptes.

Ainsi, aux yeux du Conseil d'État, la plus-value en matière de contrôle paraît plutôt légère par rapport à l'instauration d'une Cour des comptes qui revient 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 ou 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 fins contraires des objectifs annoncés par les initiant-e-s en politisant une activité de contrôle qui jusqu'ici était indépendante et protégée des aléas politiques.

En conséquence, il recommande au Grand Conseil de la rejeter et, si elle ne devait pas être retirée par les initiant-e-s, de la soumettre au peuple avec recommandation de la rejeter également. Certains points resteraient tout de même pertinents.

3. CONTRE-PROJET

Indépendamment des considérations exprimées ci-devant sur les faiblesses du modèle proposé par l'initiative, le Conseil d'État prend acte de la volonté des initiant-e-s 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.

À plusieurs égards, il partage ces objectifs et soumet donc au Grand Conseil des propositions alternatives quant aux moyens pour les atteindre. En substance, ces propositions conduiront à renforcer le rôle et les prérogatives des instances existantes en matière de contrôle et d'évaluation des activités étatiques et d'en assurer une plus grande transparence, sans toutefois instituer de nouvelles et coûteuses structures.

Le Conseil d'État vous soumet dans ce sens deux projets de loi permettant d'une part de compléter sans délai la législation sur les subventions et d'autre part de renforcer le rôle du CCFI. Ces deux projets de loi prévoient une entrée en vigueur en lieu et place de l'initiative, c'est-à-dire uniquement si celle-ci devait être retirée ou refusée. À la lumière des changements requis par l'instauration d'une Cour des comptes, certaines modifications législatives resteraient tout de même pertinentes. Dans la mesure où il ne s'agit pas de modifications constitutionnelles, ces projets de loi ne seront pas soumis au vote du peuple en même temps que l'initiative et constitueront donc des contre-projets indirects.

3.1. 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 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 des 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 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 partagée d'atteindre également les buts visés par l'initiative et soumet, pour ce faire, quatre modifications utiles et importantes de la loi sur les subventions, détaillées ci-dessous :

Volonté des initiant-e-s et du Conseil d'État	Proposition	Déroulement opérationnel
Maîtrise renforcée	Améliorer la formalisation des obligations respectives des partenaires	Généraliser l'utilisation du contrat de prestations Supprimer, sauf exceptions, la couverture de déficit
Contrôle renforcé	Définir un concept de surveillance adapté aux circonstances	Mettre en place l'audit de l'utilisation des fonds
Transparence renforcée	Faciliter l'accès à l'information	Publication de la liste des subventions significatives

Maîtrise renforcée

Le Conseil d'État souhaite aussi 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 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 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 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 se traduit par 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 droits publics concernés par cette évolution.

Contrôle renforcé (audit de l'utilisation des fonds)

En complément de l'utilisation généralisée des contrats de prestation, le Conseil d'État souhaite également 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 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 médicaux-sociaux ou certains programmes financés par le service de l'emploi, qui connaissent une pratique de ce type.

Pour certaines subventions, il est 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 de publier annuellement une liste des subventions octroyées. Cela concernerait les subventions qui sont significatives, de par le montant financier 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 à terme les critères et la forme de la publication.

3.2. 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 cantonal 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 membres du gouvernement, ainsi que des président-e-s des commissions de gestion et des finances du Grand Conseil. Ce nouvel organe, émanant tant du pouvoir exécutif que législatif, sera notamment chargé des relations avec le CCFI, de proposer à la nomination du Conseil d'État son-sa directeur-trice, de choisir l'organe de révision, ou encore de valider le budget annuel de l'entité. Il est également prévu que le-la directeur-trice du CCFI reçoive la compétence

formelle de nomination pour son personnel et qu'il puisse engager son budget, tel que voté 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 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.

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 du Grand Conseil et à la commission des finances du Grand Conseil, soit dorénavant public. Ce rapport comprendra un suivi statistique des suites données par les entités contrôlées aux recommandations du CCFI.

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.

4. COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LOIS

4.1. 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, le Conseil d'État a pris la décision de publier annuellement une liste des subventions octroyées.

Il a choisi 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. Si 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 point 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 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 qui doivent figurer dans le contrat de prestations est d'assurer un minimum d'informations 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 partenariats et partenaires 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 partenariats et partenaires.

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 soit 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 de 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 métiers 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 médicaux-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 ne prenne plus en charge de garanties de

déficit autres que celles visées à l'article 24a et que le droit cantonal soit adapté dans ce sens.

4.2 Projet de loi portant modification de la loi sur le contrôle cantonal 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, composé de représentant-e-s du législatif et de l'exécutif. 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. 6 – Directeur-trice du CCFI

Le Conseil d'État nomme, comme jusqu'à présent, un ou une spécialiste de la révision en tant que directeur-trice du CCFI. Dorénavant, il le fera sur la base d'une proposition du Comité d'audit.

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 le fait de l'indépendance accrue de 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. 12 – Entités soumises à la surveillance

Cet article définit le cercle de compétence du CCFI, ce qui ne signifie pas qu'il agisse 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

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 sera dorénavant public, sous réserve de l'opposition du comité d'audit, pour de justes motifs. Il s'agit de préserver les 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.

De plus, il faut relever aussi que 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.

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 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 en 2010. 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'efficacité au sein même de l'administration cantonale. Aujourd'hui 98% 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 des objectifs des services. *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). Ce projet en cours de déploiement doit 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 RH (notes de frais, formation, absences, timbrage), des indicateurs de gestion pour l'encadrement, etc.

Ces objectifs, réalisés pour une partie, 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 de SIGE, tout cela pour renforcer l'efficacité de l'administration cantonale.

6. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le présent projet est conforme au droit supérieur.

7. RÉFORME DE L'ÉTAT

Le contre-projet indirect 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 indirect ne peuvent être que positives pour l'ensemble du dispositif des réformes.

8. 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

9. 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. 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.

10. VOTE DU GRAND CONSEIL

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

11. RÉFÉRENDUM

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

12. 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 des résultats financiers de l'État atteste aussi d'une bonne maîtrise des dépenses.

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 un pas supplémentaire dans cette direction. 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 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 adopter les deux projets de révision législative qui vous sont soumis comme contre-projets indirects à l'initiative et à accepter le décret soumettant cette dernière au vote du peuple, assortie d'une recommandation invitant à la rejeter.

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

Neuchâtel, le 20..

Au nom du Conseil d'État :
Le président, *La chancelière,*
A. RIBAUX S. DESPLAND

Décret

soumettant au vote du peuple l'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour la création d'une Cour des comptes »

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 date,

décète :

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

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 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.

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. »

Art. 2 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative.

Art. 3 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 les subventions (LSub)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du date,
décrète :

Article premier La loi sur les subventions (LSub), du 1^{er} février 1999, est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 3

³Abrogé.

Art. 3a (nouveau)

Inventaire
1. principe

¹Le Conseil d'État dresse annuellement un inventaire des subventions versées.

²L'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.

³Le 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

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

²Afin 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

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

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

Art. 21

Contrats de droit public

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

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

³Il 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

¹Les 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.

³Abrogé

Art. 24a (nouveau)

Couverture de déficit

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

²Un 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

¹La 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

Gestion des institutions et révision
1, généralités

¹Les 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.

³Abrogé

Art. 29a (nouveau)

2. audit

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

²Le 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.

³Il 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

Subvention octroyée à tort
1. résiliation du contrat

¹S'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.

²Elle 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 ;
- 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.

³Abrogé

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

¹Les 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.

²Les dispositions légales cantonales prévoyant la prise en charge d'une 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 ¹Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

²Il 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 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 date,

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

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

²Il 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.

³Abrogé

Art. 4, al. 2

²Il 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

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

²Le comité d'audit se compose du-de la président-e et du-de la vice-président-e du Conseil d'État, du-de la chef-fe du département chargé des finances ou son suppléant, du-de la président-e de la commission des finances du Grand Conseil et du-de la président-e de la commission de gestion du Grand Conseil.

³Les membres du comité d'audit ont accès aux rapports du CCFI. Ils en font la demande au CCFI.

⁴Le-la directeur-tric 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.

⁵Le 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.

⁶Il adopte son règlement de fonctionnement.

⁷Le CCFI assure le secrétariat.

Art. 5

Indépendance et statut

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

²Le CCFI constitue une unité administrative indépendante *au sein de l'administration*.

³Abrogé

Art. 6, al. 1, al. 2 (nouveau)

Directeur-trice

¹Le Conseil d'État nomme un ou une spécialiste de la révision en tant que directeur-trice du CCFI sur proposition du comité d'audit.

²En cas d'empêchement de directeur-trice, le comité d'audit désigne un-e des adjoint-e-s de directeur-trice en qualité de suppléant-e.

Art. 6a (nouveau)

Personnel

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

²Le-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

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

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

Art. 8, al. 1, al. 2 et 3 (nouveaux)

¹Le 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.

²Il peut engager les dépenses prévues par le budget voté par le Grand Conseil.

³Il gère une unité administrative spéciale.

⁴En 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, al. 1 et 2

Entités soumises à surveillance

¹Le 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.

²Abrogé

Art. 12

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.

²Abrogé

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. 2 à 4, al. 5 (nouveau)

²L'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.

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

⁴Les 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.

⁵Actuel alinéa 4

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 chancellerie 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

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

Art. 23

Rapport d'activité

¹Le CCFI rédige chaque année un rapport sur ses activités.

²Ce 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)

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

^{1bis}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.

²Les 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.

³Toutefois, 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.

⁴Le CCFI transmet tous ses rapports aux membres du comité d'audit.

⁵Les 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.

⁶Le-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 ¹Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

²Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, La secrétaire générale,

RÉSUMÉ	
1. INITIATIVE CONSTITUTIONNELLE	
2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT	
2.1. Ancrage constitutionnel peu clair.....	
2.2. Missions redondantes et risques de conflits de compétences avec d'autres organes de l'État	
2.3. Affaiblissement du contrôle cantonal des finances	
2.4. Coûts élevés	
2.5. Risques d'instrumentalisation des contrôles à des fins politiques.....	
3. CONTRE-PROJET	
3.1. Renforcement de la loi sur les subventions	
3.2. Renforcement de la loi sur le contrôle des finances	
4. COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LOIS	
4.1. Projet de loi portant modification de la loi sur les subventions (LSub)	
4.2. Projet de loi portant modification de la loi sur le contrôle cantonal des finances (LCFF).....	
5. DÉVELOPPEMENT À VENIR	
5. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR	
5. RÉFORME DE L'ÉTAT	
5. RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES	
5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT	
5. VOTE DU GRAND CONSEIL	
5. RÉFÉRENDUM	
5. CONCLUSION	
Décret soumettant au vote du peuple l'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour la création d'une Cour des comptes »	
Loi portant modification de la loi les subventions (LSub)	
Loi portant modification de la loi sur le contrôle des finances (LCCF)	