

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret sur le redressement des finances et la
réforme de l'Etat**

(Du 16 décembre 2009)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

"Une société qui veut être mieux préparée pour le XXI^e siècle aura manifestement un prix à payer pour réussir cette transition; elle devra rééquiper ses talents et ses infrastructures, remettre en cause les droits acquis, changer de nombreuses vieilles habitudes et peut-être modifier ses structures gouvernementales. Mais cela implique une vision à long terme alors que la plupart des hommes politiques (...) arrivent à peine à traiter les problèmes à court terme; cela signifie un risque politique, puisqu'un grand nombre des réformes proposées seraient impopulaires pour les tenants des droits acquis." (Paul Kennedy, "Préparer le XXI^e siècle", 1993).

Depuis bientôt deux décennies, le canton de Neuchâtel aligne des budgets déficitaires. Cette situation est dommageable à plusieurs titres. D'autres cantons nous ont dépassés: les prestations de l'Etat et des communes neuchâteloises sont parmi les plus chères de Suisse, ce qui n'est pas une garantie de qualité, avec pour corollaire une charge fiscale particulièrement pesante pour les classes moyennes. Nos finances ne sont toujours pas stabilisées: l'Etat est toujours vulnérable à un retournement de la situation économique et s'avère incapable de jouer son rôle de stabilisateur conjoncturel. Notre patrimoine se détériore et perd de sa valeur: Neuchâtel s'est fortement endetté par le passé pour se doter d'infrastructures performantes et, aujourd'hui, il n'a plus les moyens de les entretenir correctement. Notre liberté de manœuvre est nulle: nous ne sommes pas en mesure d'investir dans les grands projets qui devraient préparer notre canton à relever les grands défis du 21^e siècle.

Face à cette situation, les autorités et l'administration ne sont pas restées les bras croisés. Elles ont entrepris des réformes nombreuses et profondes dans tous les domaines de tâches de l'Etat. Mais elles doivent être accélérées et renforcées par des réflexions plus poussées sur la gouvernance de l'Etat, les prestations fournies, les subventions octroyées et la relation avec le citoyen-usager. Elles doivent être soutenues dans la durée par une volonté partagée à tous les niveaux, comme cela s'est passé dans d'autres cantons. Un tel climat fait de détermination et de convergences doit renforcer l'Etat dans son unité et l'efficience dans son action.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat entend, d'une part, lancer un programme de redressement des finances de 150 millions de francs, d'autre part, poursuivre la réforme de l'Etat en mettant en place une planification financière roulante, en revoyant la gouvernance des partenariats avec les institutions et autres organes subventionnés et en lançant une réforme du gouvernement et de l'administration.

Afin de réaliser ces réformes avec toute la rigueur qu'elles exigent, le Conseil d'Etat propose de mettre en place une organisation de projet ad hoc cadrée dans un décret. Pour en assurer le financement, un crédit d'engagement de 16 millions de francs est sollicité auprès du Grand Conseil avec le présent rapport.

1. INTRODUCTION

Dans son avis sur le projet de loi du groupe socialiste visant à adapter les limites du frein aux dépenses à l'évolution de la conjoncture, objet du rapport 09.107 "Frein à l'endettement et aux dépenses", le Conseil d'Etat a reconnu tout l'intérêt d'une action anticyclique de l'Etat. Il relevait toutefois que ce dernier n'était pas en mesure de jouer son rôle de stabilisateur conjoncturel, deux conditions de départ *sine qua non* n'étant pas réunies: la maîtrise des finances, d'une part, et une stricte discipline financière, sur le plan structurel, d'autre part.

Le Conseil d'Etat constate également dans son plan financier 2010-2013 que les objectifs visés par le programme de législature passent par un redressement durable des finances pour résorber le déficit structurel chronique que connaît notre canton depuis plus de deux décennies, ainsi que dégager une marge de manœuvre suffisante pour assurer le financement des nouvelles tâches qui incomberont à l'Etat durant ces prochaines années et des projet d'avenir qu'il entend lancer.

Dans la présentation de son budget 2010, le Conseil d'Etat rappelle que le redressement doit se baser sur quatre piliers pour cadrer les réflexions de groupes de travail et pour évaluer les pistes d'économies. Il s'agit, pour rappel: d'une réforme de la conduite de l'Etat orientée sur les objectifs et les prestations; d'une nouvelle gouvernance des partenariats et de la maîtrise des subventions; d'une réforme des institutions et d'un nouveau désenchevêtrement des tâches; et de la mise en œuvre, à moyen terme, d'une fiscalité équitable et supportable.

Notre Autorité a déjà eu l'occasion de le dire et de le répéter, la situation actuelle n'est plus viable; elle ne saurait donc perdurer. Tout développement durable est en effet exclu sans une maîtrise à long terme de nos finances. Il est plus que jamais nécessaire d'assainir le déficit structurel: c'est l'objectif que doit atteindre le programme de redressement des finances cantonales. Pour que cet effort porte ses fruits dans le temps, la réforme de l'Etat initiée durant la législature 2006-2009 sera poursuivie sur les trois axes décrits dans le présent rapport. Premièrement, une gestion financière bornée à l'horizon limité de l'année comptable n'est plus pensable. L'action politique s'inscrit dans la durée et, pour être crédible, doit être appuyée par des outils de planification financière roulante qui nous font défaut aujourd'hui. Deuxièmement, une révision en profondeur de la gouvernance des partenariats avec les villes et les communes, les dizaines d'institutions paraétatiques et associations s'impose pour mieux maîtriser l'octroi des subventions qui représentent aujourd'hui la moitié des dépenses de l'Etat. Troisièmement, le gouvernement et l'administration cantonale doivent être repensés et modernisés dans leur action et dans leur fonctionnement avec l'introduction d'outils de gestion et de pilotage modernes, adaptés à notre temps, à l'instar de ce que d'autres collectivités publiques en Suisse et ailleurs en Europe ont réalisé avec succès.

La réussite de ces réformes dépendra néanmoins de la volonté, de l'engagement et de l'implication soutenue des autorités politiques; elle dépendra aussi des moyens qu'elles sont prêtes à y consacrer. Pour y parvenir, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'ancrer les objectifs et les principes de conduite du programme de redressement des finances et de la réforme de l'Etat, ainsi que les moyens à leur dédier, dans le projet de décret qui vous est soumis avec le présent rapport.

2. 150 MILLIONS EN 6 ANS: L'OBJECTIF DU REDRESSEMENT DURABLE DES FINANCES CANTONALES

2.1. Déficit structurel, un bref rappel

La notion de *déficit structurel* est intimement liée aux *revenus réguliers et prévisibles* d'un Etat. Ces derniers sont composés des impôts, du produit des taxes et émoluments, des revenus des biens, des parts à des recettes fédérales et des subventions acquises. Les revenus réguliers permettent à un Etat non seulement d'assumer le financement des prestations qu'il doit délivrer en vertu de la Constitution et des lois qui en découlent, mais encore de jouer notamment son rôle de *stabilisateur conjoncturel*.

On parle de *déficit structurel* lorsqu'un Etat est confronté à un *déséquilibre grave et durable* entre ses revenus et les charges qu'il supporte, déséquilibre qui ne lui permet plus d'assurer le financement de ses prestations de manière optimale et d'assumer son rôle de stabilisateur conjoncturel.

C'est la situation que connaît notre canton, comme l'ont encore récemment démontré le résultat prévisionnel très pessimiste des comptes 2009 et les énormes difficultés rencontrées pour présenter un budget 2010 dans les limites du frein à l'endettement.

Dans son plan financier pour la présente législature, le Conseil d'Etat a estimé ce déficit à 90 millions de francs. Ce résultat a été corroboré par les évaluations effectuées lors de la première phase d'élaboration du budget 2010, avant les mesures correctrices réalisées par les départements et le programme d'assainissement 2010. Il a été également confirmé par une comparaison des coûts de certains groupes de charges basée sur les statistiques publiées par l'administration fédérale des finances pour l'année 2007.

2.2. Assurer le financement de nouvelles tâches et de projets d'avenir

Le Conseil d'Etat a également évoqué dans son plan financier les nouvelles tâches que le canton devait assumer en raison de réformes décidées aux niveaux fédéral et intercantonal, à l'image du projet Harmos ou de la réforme de la justice qui totalisent à elles seules quelque 9 millions de francs supplémentaires par année. A ceci s'ajoutent des projets d'avenir, tels le bâtiment de la microtechnique et le TransRUN, qui représentent des charges annuelles nouvelles de 51 millions de francs. L'Etat doit donc dégager une marge de manœuvre de l'ordre de 60 millions de francs qui s'ajoute aux 90 millions du déficit structurel.

2.3. Un objectif échelonné dans le temps...

Tableau 1: Echelonnement dans le temps de l'objectif du redressement des finances cantonales (valeurs cumulées)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
En %	20%	40%	60%	80%	90%	100%
En mio. de Fr.	-30	-60	-90	-120	-135	-150

L'objectif du programme de redressement des finances cantonales se situe dès lors à hauteur de quelque 150 millions de francs, un objectif que le Conseil d'Etat souhaite réaliser en six ans, conformément à son plan financier, ainsi que l'illustre le tableau 1.

Cet échelonnement sur six ans semble réaliste: il s'inspire des expériences similaires réalisées dans d'autres cantons; il prend en compte les travaux réalisés et lancés pendant la précédente législature. Berne a par exemple entamé sa politique d'assainissement dans les années 1990. Neuf programmes successifs comportant pas moins de 700 mesures totalisant plus d'un milliard de francs ont été lancés entre 1993 et 2005. Berne a pu renouer avec des excédents de recettes à partir de 1998, ce qui ne l'a pas empêché de poursuivre ses efforts avec la plus grande rigueur et à lancer une réforme en profondeur du gouvernement et de l'administration. Le Conseil-exécutif bernois relevait également que ces programmes d'assainissement ont également eu des effets bénéfiques pour les communes¹.

A l'inverse de l'échelonnement dans le temps, nous ne disposons d'aucune référence pour fixer le niveau des paliers. Le Conseil d'Etat souhaite que les premières mesures portent leurs fruits dès 2011 déjà. Compte tenu des difficultés attendues pour 2011 et 2012, des paliers significatifs devront ainsi être atteints dès le début de législature.

2.4. ...et réparti par groupes de tâches

Le tableau 2 fournit, pour rappel, les deux répartitions de l'objectif de 150 millions de francs envisageables par groupes de tâches. Même s'il semble *a priori* intéressant de cibler le redressement sur les secteurs les plus coûteux par rapport à la moyenne des cantons suisses (tableau 3, colonne (f)), il paraît difficile d'exiger par exemple 80,2 millions ou 53,5% des économies à la seule prévoyance sociale.

Par ailleurs, il n'est pas exclu d'exiger des efforts supplémentaires aux secteurs qui se situent déjà dans la moyenne suisse, en tenant compte de leur poids dans le budget 2010 (cf. tableau 3, colonnes (b) et (c)). Il est encore indispensable de prendre en compte les options stratégiques que le canton se donnera quant à son développement futur, par exemple en matière de trafic. Une répartition plus équitable qui permettrait tout de même de maintenir un effort important sur les principaux secteurs concernés pourrait être fondée sur le poids de chaque groupe de tâches dans le budget 2010. C'est ce qu'illustre la colonne (e) du tableau 3.

Enfin, les objectifs assignés à chaque groupe de prestations peuvent être répartis sur les six années envisagées comme le montre le tableau 2.

¹ Budget 2006 et plan intégré mission-financement 2007 à 2009 du canton de Berne. Berne, 31.8.2005 (<http://www.fin.be.ch/site/fr/fd-voranschlag-finanzplan-2006.pdf>)

Tableau 2: Répartition des objectifs d'économies par groupes de tâches et par année entre 2011 et 2016 (valeurs cumulées)

(en millions de francs)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Répartition de l'objectif	20%	40%	60%	80%	90%	100%
Enseignement et formation	6.4	12.8	19.2	25.6	28.8	32.0
Santé	7.6	15.2	22.8	30.4	34.2	38.0
Prévoyance sociale	9.0	18.0	27.0	36.0	40.5	45.0
Trafic	0.9	1.8	2.7	3.6	4.5	4.5
Administration générale	1.5	3.0	4.5	6.0	6.8	7.5
Sécurité publique	1.2	2.4	3.6	4.8	5.4	6.0
Environnement	0.9	1.8	2.7	3.6	4.1	4.5
Economie publique	1.6	3.2	4.8	6.4	7.2	8.0
Culture et loisirs	0.9	1.8	2.7	3.6	4.1	4.5
Total	30.0	60.0	90.0	120.0	135.0	150.0

3. REDRESSEMENT DURABLE ET RÉFORME DE L'ETAT: DEUX PROCESSUS INDISSOCIABLES

Pour atteindre les objectifs du plan financier, le Conseil d'Etat entend lancer un programme de redressement des finances cantonales sur plusieurs années. C'est une perspective qui n'avait pas été envisagée pendant les législatures précédentes. Le programme de redressement ira de pair avec une intensification des travaux menés durant la législature 2006-2009 dans le cadre de la réforme de l'Etat. Le Conseil d'Etat considère que ces deux processus sont étroitement liés et qu'ils doivent être conduits de concert dès 2010, pour se poursuivre très certainement au-delà de la présente législature, au moins jusqu'en 2016.

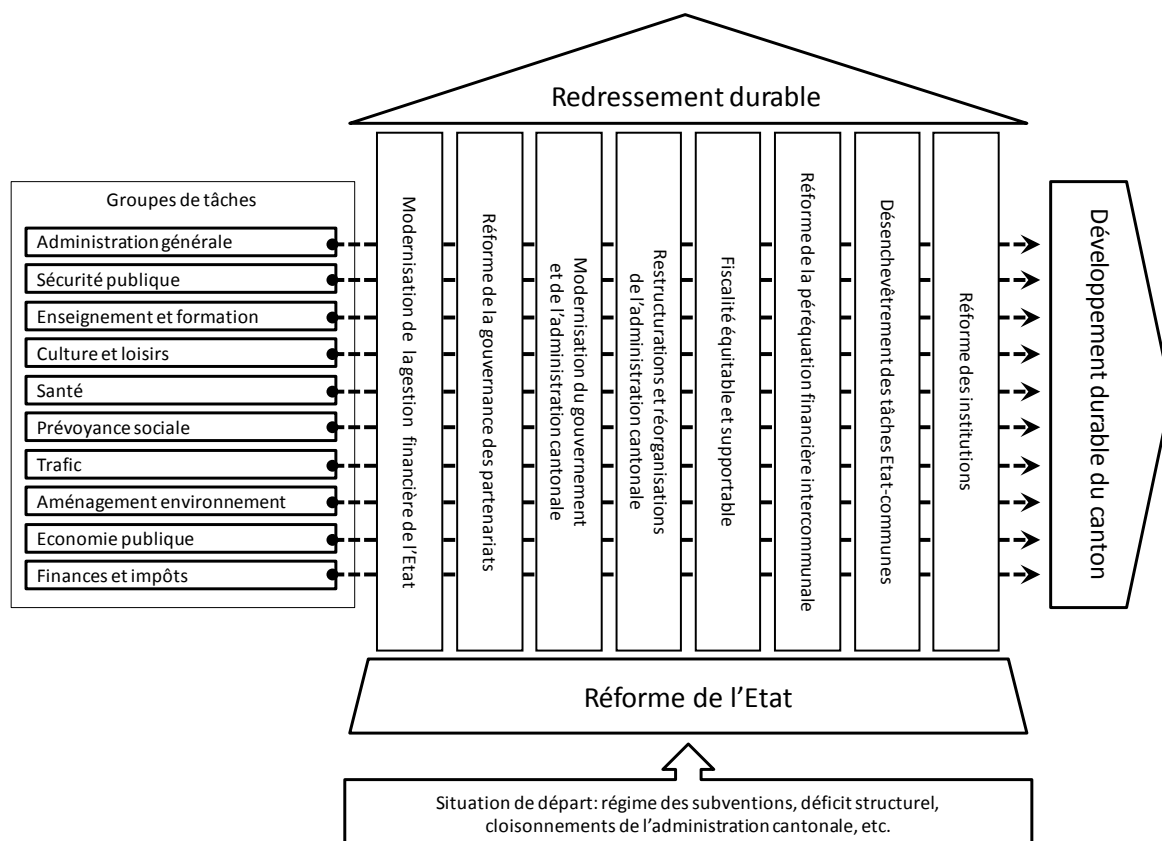
Lors de la législature 2006-2009, des bases solides ont d'ores et déjà été jetées (cf. figure 1). Les outils de gestion financière ont fait l'objet d'une première révision après l'entrée en vigueur des mécanismes de maîtrise des finances. Ainsi, le suivi des crédits supplémentaires a-t-il été renforcé. L'introduction d'objectifs financiers assignés aux départements a en outre permis d'améliorer le pilotage du processus budgétaire. Les évaluations intermédiaires des comptes, deux fois par année, sont devenues systématiques. La mise en œuvre de la nouvelle loi sur le contrôle des finances et l'introduction du contrôle interne doivent, entre autres, permettre d'améliorer la maîtrise des risques au sein des unités de l'administration.

En matière de gouvernance des partenariats, le processus d'évaluation des subventions, prévu par la loi sur les subventions du 1^{er} février 1999, a été accéléré. Dans la foulée, des bases légales ont été créées dans des domaines où elles faisaient défaut, à l'image de l'aide humanitaire et de la coopération au développement. Certaines subventions ont pu être revues, voire supprimées si leur bien-fondé n'était plus démontré. Dans d'autres domaines, des unités, à l'image du Service de l'économie, ont commencé à clarifier systématiquement leurs relations avec leurs partenaires dans des contrats de prestations.

Tableau 3: Répartitions envisagées par groupes de tâches`, dans le plan financier 2010-2013, pour atteindre l'objectif du redressement

				Répartition en % basée sur le potentiel d'économies par groupes de tâches selon l'écart par rapport à la moyenne suisse	Répartition de l'objectif par groupes de tâches en mio. de francs	
					Selon la répartition pondérée	Selon l'écart corrigé par rapport à la moyenne suisse
Groupes de tâches	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
Enseignement et formation	390.8	21.3%	3.0%	13.7%	32.0	20.6
Santé	284.8	25.3%	7.5%	25.1%	38.0	37.7
Prévoyance sociale	267.7	30.0%	17.1%	53.5%	45.0	80.2
Trafic	81.4	3.0%	0.3%	0.3%	4.5	0.5
Administration générale	71.1	5.0%	-3.3%		7.5	
Sécurité publique	69.0	4.0%	-6.6%		6.0	
Environnement	18.9	3.0%	-1.8%		4.5	
Economie publique	20.5	5.3%	27.9%	6.7%	8.0	10.0
Culture et loisirs	14.5	3.0%	4.1%	0.7%	4.5	1.0
Total	1'218.7			7.4%	150.0	150.0

Figure 1: La réforme de l'Etat et le redressement des finances cantonales: deux conditions-clés pour le développement durable du canton



Tous les départements de l'administration cantonale ont encore conduit des restructurations qui ont abouti à une réduction significative du nombre de services; c'est ce qu'ont permis la création du Service des migrations, celle du Service de la consommation et des affaires vétérinaires, celle du Service de la sécurité civile et militaire ou encore celle du Service de la faune, de la forêt et de la nature. Plusieurs externalisations d'unités ou de prestations ont en outre été réalisées. Il en est ainsi des autonomisations du Service cantonal des automobiles et de la navigation ou du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle. Une caisse de pensions unique a enfin été créée par l'Etat et les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds pour l'ensemble de la fonction publique neuchâteloise.

En parallèle, de nouvelles formes de clarification des tâches avec les communes ont été mises en œuvre avec succès, l'Etat devenant un fournisseur de prestations que ses partenaires communaux peuvent librement commander, contre rémunération, sur la base d'un contrat *ad hoc*. C'est le principe qui a prévalu à la création de la Police neuchâteloise et c'est celui qui est appliqué par le Service informatique de l'entité neuchâteloise dans les tâches qu'il exécute au profit de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

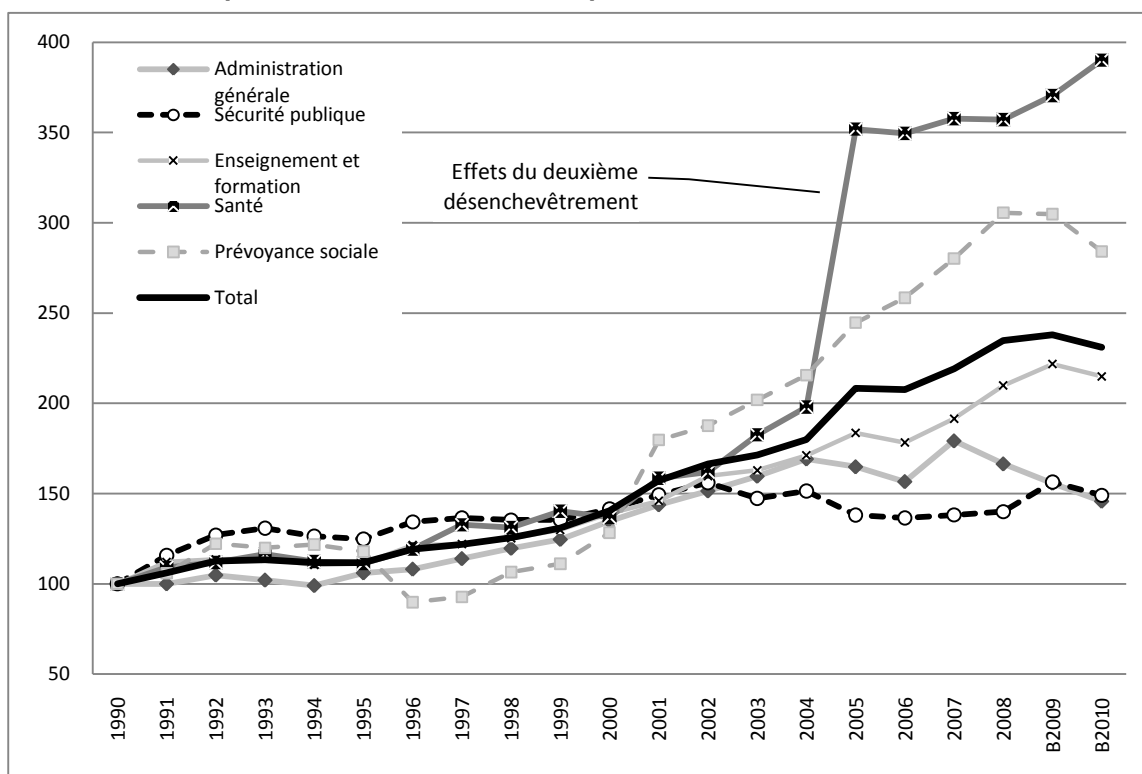
Le Conseil d'Etat a par ailleurs lancé une évaluation d'ensemble de la péréquation financière intercommunale, dans le sillage de la deuxième étape du désenchevêtrement entrée en vigueur en 2005, de la mise en œuvre de la nouvelle péréquation financière fédérale et pour répondre aux nombreuses interventions en suspens au Grand Conseil. A la demande de la commission de gestion et des finances, il a encore initié des réflexions sur une troisième étape de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes. Il a enfin ouvert le chantier de la réforme de nos institutions politiques. Le Conseil d'Etat a toutefois décidé de suspendre ces deux derniers projets en attendant le résultat des

travaux menés par l'Association des communes neuchâteloises d'ici à fin novembre 2009.

Il faut relever que toutes ces réformes ont été conduites avec les moyens organiques des départements et le soutien des services centraux. Parfois, mais à chaque fois au cas par cas et de manière très ponctuelle, elles ont été appuyées par des experts ou des *coaches*. Jamais elles n'ont été déléguées à des sous-traitants externes, comme l'ont fait d'autres collectivités publiques.

Le Conseil d'Etat tire un bilan positif des réformes qui ont été conduites. Le graphique 1 montre ainsi que les efforts fournis dans les secteurs de l'administration générale et de la sécurité ont porté leurs fruits, avec des charges plutôt stables ou en baisse, entre 2006 et 2010, et avec des effets positifs pour les finances des communes. Le Conseil d'Etat pense ici à la réforme de la police neuchâteloise et à la reprise du service informatique de La Chaux-de-Fonds.

Graphique 1: Evolution des charges nettes, selon la classification fonctionnelle entre 1990 (base 100) et le budget 2010 (Sources: Budgets et comptes de l'Etat pour les années considérées)



En revanche, les réformes menées dans d'autres secteurs, basés principalement sur un régime de subventions, n'ont pas eu les résultats escomptés. Les effets induits par la deuxième étape de désenchevêtrement et la cantonalisation de certaines charges dites dynamiques, dans l'enseignement et la santé, n'offrent pas d'explications convaincantes. Entre 2006 et 2010, la santé, avec +40.5 points d'augmentation, la prévoyance sociale, avec +25.7 points, et l'enseignement, avec +36.7 points, ont connu des évolutions très importantes. Pour ces groupes, le graphique 1 révèle des dépenses en hausse constante qui semblent même s'accélérer dans la prévoyance sociale, tout particulièrement à partir 2001, une tendance d'autant plus inquiétante qu'elle semble complètement déconnectée des cycles conjoncturels.

Cette dynamique de croissance continue aggrave non seulement les charges du canton mais encore celles des communes. Elle rend les finances imprévisibles et se développe au détriment d'autres prestations, comme l'environnement, ou de l'investissement. Concrètement et à titre d'exemple, les charges reprises par l'Etat suite à la deuxième étape de désenchevêtrement auront au total péjoré la situation financière du canton de 60 millions de francs pour les années 2005 à 2010, soulageant certes d'autant les communes, comme l'indiquent les évaluations effectuées par le Conseil d'Etat dans le cadre du budget 2009 et du budget 2010 (cf. annexe 2).

Il importe surtout de constater que ces tendances ont pour corollaire une absence de maîtrise de la situation qui tient non seulement à des paramètres purement socio-économiques ou conjoncturels - paramètres sur lesquels l'Etat n'a que peu, voire pas, d'influence - mais encore à des causes structurelles, comme la multiplicité des partenaires, et à la nature même de ces partenariats. C'est tout particulièrement le cas des groupes de tâches les plus dynamiques illustrés sur le graphique 1. Cela signifie que des instruments de pilotage et de suivi plus rigoureux et plus performants doivent être introduits si l'on souhaite que le programme de redressement déploie ses effets dans la durée.

4. PROGRAMME DE REDRESSEMENT DES FINANCES CANTONALES ET PLANIFICATION FINANCIERE ROULANTE

Le Conseil d'Etat a rappelé plus haut que l'objectif du redressement des finances de l'Etat devrait s'échelonner sur une durée de six ans, qui dépasse donc largement le cadre de la présente législature. Durant une période aussi longue, il est naturellement exclu d'envisager des montants fixés une fois pour toutes et un cadre fonctionnel rigide. Les évaluations devront donc être revues année après année pour que la planification puisse à chaque fois prendre en compte les évolutions les plus récentes. Il s'agira en fait de remplacer l'incertitude inhérente à l'absence de toute projection sur l'avenir par les variations que l'on constate *a posteriori* en confrontant la planification et les budgets à la réalité des comptes.

4.1. Place et rôle du programme de redressement des finances

Le programme de redressement est destiné à compléter et à renforcer sur une durée limitée les instruments de pilotage existants, comme le budget, le Programme de législature et le plan financier qui l'accompagne. La place du programme de redressement dans les processus financiers habituels est illustrée par la figure 2 et la méthodologie sur la figure 3.

Le programme de redressement détaillera dans un portefeuille de projets *ad hoc* toutes les mesures qui conduisent à l'objectif. Pour chacune d'entre elles, il précisera la compétence de décision, les impacts sur le personnel, les améliorations financières attendues, les adaptations législatives, ainsi que les incidences sur l'informatique et les bâtiments. Le suivi de mise en œuvre des différentes mesures devra également être assuré de manière adéquate.

Figure 2: Place du programme de redressement 2011-2016 et nouveaux outils de gestion financière

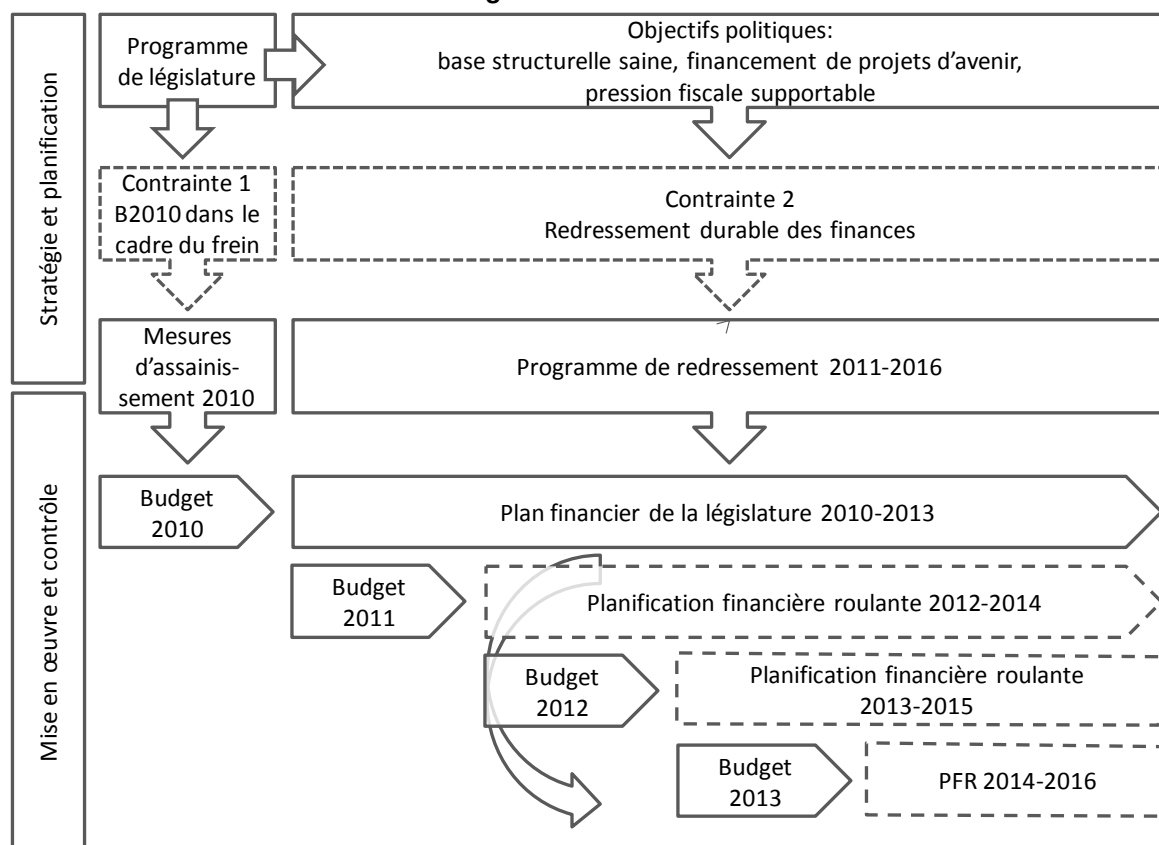
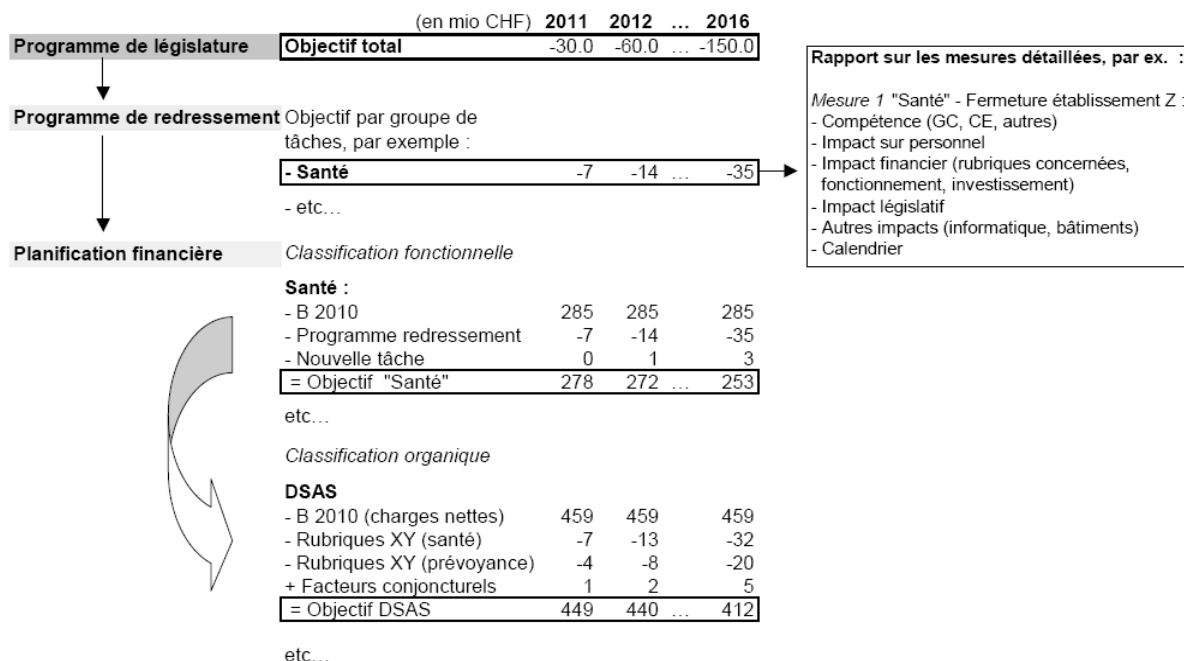


Figure 3: Méthodologie de mise en œuvre du programme de redressement



C'est pourquoi le programme inclura un calendrier général et des échéances de réalisation, ainsi que les investissements préalables qui peuvent s'imposer dans certains cas. Les expériences réalisées par d'autres collectivités publiques ou dans le secteur

privé démontrent qu'il est souvent nécessaire d'investir d'abord pour économiser ensuite. Les engagements visés à ce titre peuvent comprendre l'acquisition temporaire de compétences techniques ou d'encadrement pointues, la modernisation de certains processus à travers le développement et la mise en place de nouveaux outils informatiques. Nous y reviendrons plus loin.

A l'heure actuelle, un tel instrument fait cruellement défaut et les mesures d'assainissements qui accompagnent les budgets, comme le budget 2010, par exemple, ont montré certaines de leurs limites. En effet, les plus importantes d'entre elles ont pour principales faiblesses d'être décidées au coup par coup, souvent sous la pression des délais, et d'être limitées dans le temps. On peut leur reprocher aussi le fait qu'elles soient linéaires, qu'elles aient rarement un effet structurel durable, qu'elles consistent en reports de charges sur leurs partenaires communaux, paraétatiques ou associatifs. Elles ont surtout pour immense inconvénient de faire de l'Etat un acteur imprévisible, qui s'avère incapable de tenir ses engagements, y compris auprès de ses propres collaborateurs, notamment en matière de politique salariale ou de conditions de travail. Pour le Conseil d'Etat, certaines de ces critiques sont hélas souvent fondées. A l'avenir, seules des circonstances extraordinaires devraient encore justifier le recours à des mesures d'assainissement de cette nature: elles devraient dès lors devenir l'exception et non la règle comme cela a été si souvent le cas ces vingt dernières années.

4.2. La planification financière roulante: un instrument fait pour durer

Nous l'avons relevé, le programme de redressement est limité dans le temps à quelques années. Il n'en va pas de même de la planification financière roulante que le Conseil d'Etat entend mettre durablement en place et baser sur la classification fonctionnelle (cf. annexe 1 et figure 3). Ainsi, sera-t-il envisageable de cibler les objectifs sur des groupes de tâches et de dépasser les clivages en départements et en unités. La planification vise de manière plus générale à assurer la mise en œuvre du plan financier de la législature et à fournir les bases des processus budgétaires annuels. La plupart des autres cantons disposent aujourd'hui d'un tel outil prévu d'ailleurs dans le nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) que l'Etat et les communes seront prochainement appelés à mettre en place.

Dans un processus roulant (cf. figure 2), tout l'intérêt réside dans le fait que chaque année, les réflexions et les discussions portent non seulement sur le prochain budget, mais encore sur les trois années de planification qui suivent. Lors de l'élaboration du budget 2011 par exemple, le processus couvre la planification financière des années 2012 à 2014. Ensuite, lorsqu'il s'agit d'élaborer le budget 2012, la base de référence est celle de la planification financière 2012 qui inclut déjà l'effet d'un certain nombre de réformes structurelles, et ainsi de suite.

4.3. Une méthodologie basée sur les tâches, pour plus de cohérence

Afin d'assurer la cohérence d'ensemble de la démarche, les objectifs seront les mêmes pour tous les outils utilisés. Comme nous l'avons vu, le plan financier fixe l'objectif global du redressement à 150 millions de francs. Le programme de redressement devra donc décliner cet objectif par groupes de tâches, selon la classification fonctionnelle, et décrire toutes les mesures y relatives. Finalement, la planification financière roulante reprendra les objectifs dans la classification fonctionnelle et traduira leurs effets sur la classification organique, par département, en les ajustant par des éléments conjoncturels (cf. figure 3).

La généralisation de cette approche par groupes de tâches constitue une nouveauté importante qui permet de dépasser le cloisonnement entre les départements et les unités. Elle a aussi pour avantage de favoriser les comparaisons avec les autres cantons

et de permettre un examen approfondi des modalités pratiques et des processus mis en place pour délivrer une prestation. Une méthode de ce type a ainsi été testée avec la communauté de travail établie entre l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) et Compass Management Services sàrl, entre 2008 et 2009, dans les domaines de la police du feu, de la formation professionnelle et de l'aide sociale. Elle pourrait être affinée et élargie par la suite, sur la base des expériences réalisées.

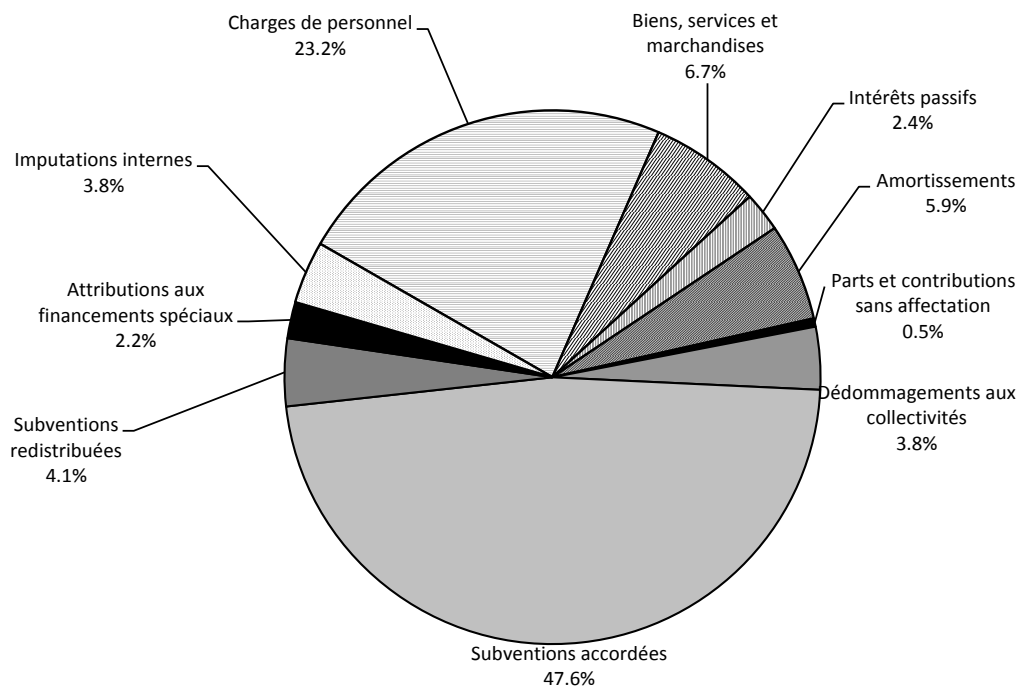
5. UNE GOUVERNANCE DES PARTENARIATS A REVOIR EN PROFONDEUR

Dans le cadre de l'élaboration du budget 2010, le Conseil d'Etat s'est longuement penché sur le poids des charges de transferts dans le budget de l'Etat. Ces dernières incluent les subventions accordées, les subventions redistribuées, les dédommagements aux collectivités publiques, ainsi que les parts et contributions sans affectation. Elles totalisent 55,9% des charges brutes dans les comptes 2008, dont 47,6% pour les seules subventions accordées et 3,8% pour les dédommagements à des collectivités publiques (cf. graphique 2). Cela signifie que plus d'un franc sur deux encaissés par l'Etat est en fait dépensé par d'autres prestataires de services publics, comme les communes, HNe, l'Université, la HE-ARC, etc. ou reversé en aides individuelles sans contrepartie. Autrement dit, l'Etat n'a pas une prise directe sur plus de la moitié des charges brutes qui figurent dans ses budgets et dans ses comptes. Il exerce son influence à travers ses compétences réglementaires ou au moyen de directives.

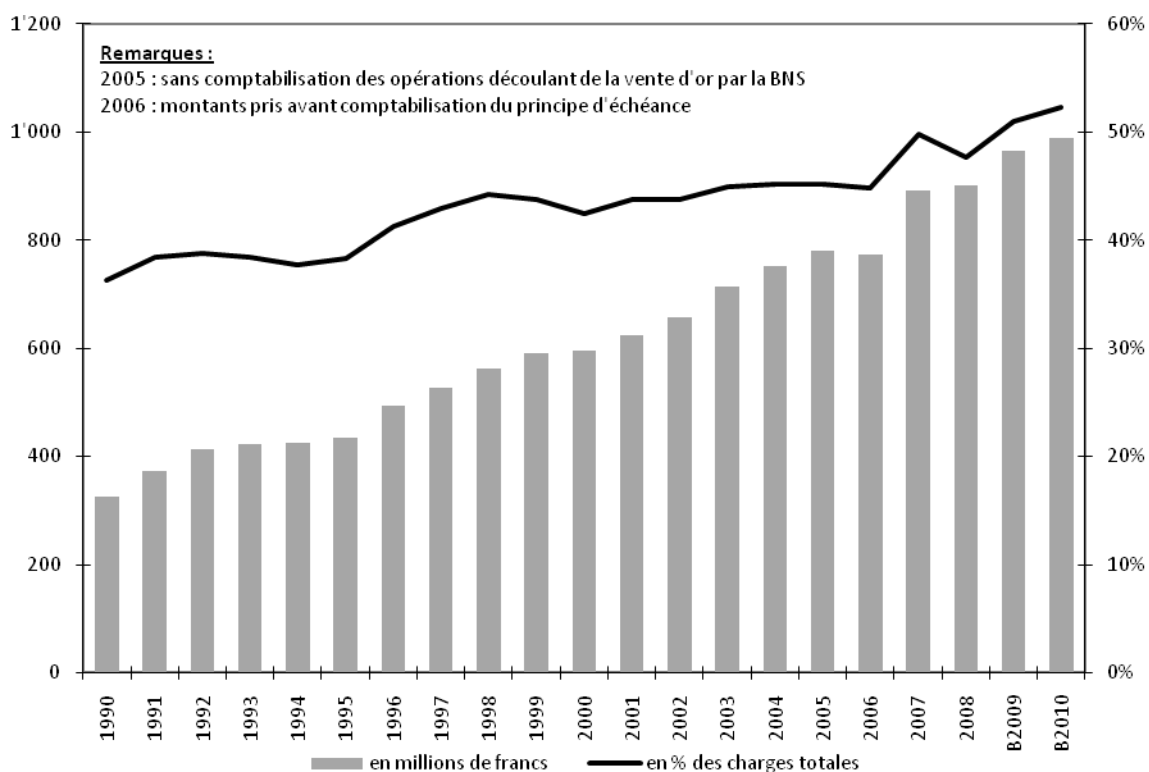
5.1. Partenariats et charges de transferts: les principales tendances

Les tâches d'utilité publique sont ainsi en grande partie réalisées en dehors de l'administration par des structures externes. Par contre, tant dans l'esprit de nos institutions que légalement, les autorités législatives et exécutives restent responsables de ces activités faisant partie des missions étatiques, même effectuées par des tiers sur délégation, comme en attestent les procédures budgétaires et celles découlant de la Loi sur les subventions du 1^{er} février 1999 (LSub).

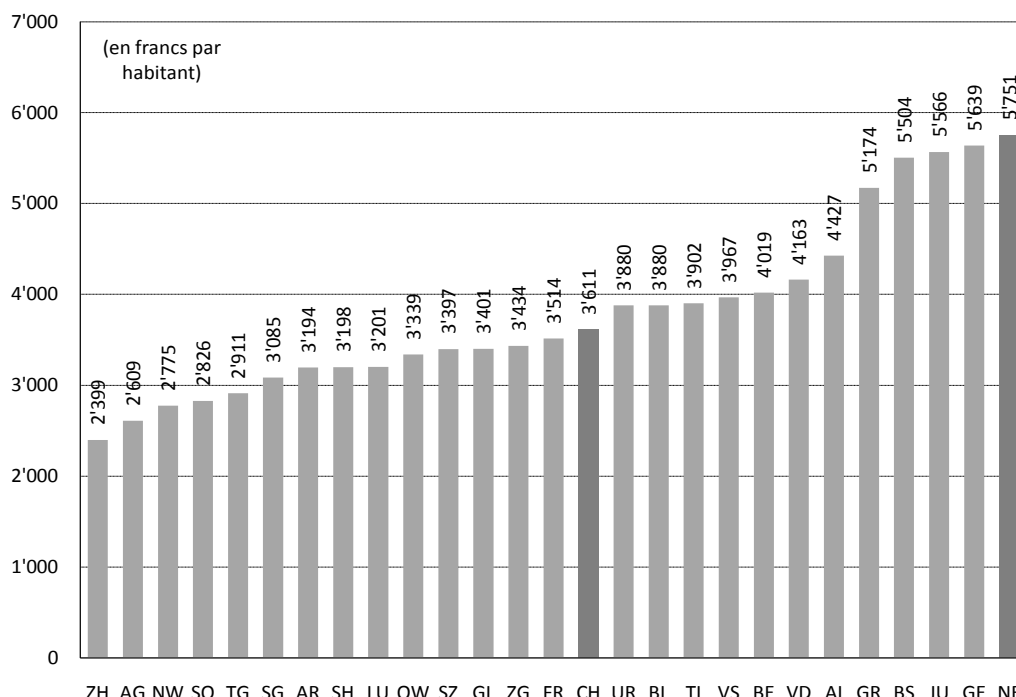
Graphique 2: Répartition des charges brutes par nature des comptes 2008 en %
(Source: Comptes 2008)



Graphique 3: Evolution des subventions accordées y compris l'Université (depuis 2007) et l'Hôpital psychiatrique de Perreux (depuis 2009)



Graphique 4: Subventions et dédommagements en francs par habitant en 2007
(Source: OFS, AFF - Finances publiques en Suisse 2007)



Le Conseil d'Etat a également constaté que le poids des subventions s'est accru, passant de 36,3% à 52,3% des charges brutes totales de l'Etat entre 1990 et 2010 (cf. graphique 3). Cette croissance a pu être influencée par de nouveaux modes de comptabilisation. Mais les opérations les plus importantes (Université, dès 2007, et Hôpital psychiatrique de Perreux, à partir de 2009) expliquent seulement 5,4% de l'augmentation de la part des charges brutes consacrée aux subventions.

Sur la période 1990-2010, on constate aussi que le taux de croissance annuel moyen des subventions atteint 5,7%. Il est largement supérieur à celui des charges brutes totales de l'Etat (3,8%). Cela signifie en d'autres termes que le temps de doublement des montants alloués aux subventions accordées s'élève à 12,5 ans; c'est 1,5 fois plus rapide que le temps de doublement des charges brutes totales de l'Etat que l'on peut estimer à 18,6 ans. Cette évolution décalée dans le temps risque donc de renforcer toujours plus la part des subventions dans les budgets de l'Etat, une tendance d'autant plus inquiétante qu'elle concerne, rappelons-le, des dépenses que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ne maîtrisent pas directement.

Le Conseil d'Etat s'est demandé quelle était la situation des autres cantons suisses. Comme l'illustre le graphique 4, basé sur les plus récentes statistiques de l'Office fédéral de la statistique, les dépenses de transferts (subventions et dédommagements) se sont élevées en moyenne à 3611 francs par habitant pour les cantons suisses. Neuchâtel bat ici tous les records avec 5751 francs par habitant, soit 1,6 fois la moyenne des cantons suisses.

Enfin, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur les mesures à prendre pour freiner l'évolution préoccupante des dépenses de transferts, en particulier les subventions. Il a pris connaissance des travaux menés en application de la loi sur les subventions du 1^{er} février 1999. En effet, une méthodologie a été mise en place et appliquée à partir de 2004. La démarche est pilotée par un comité composé de représentants du Service

financier, du Contrôle cantonal des finances, du Service juridique et des secrétariats généraux des départements. A fin 2008, 114 subventions avaient ainsi été analysées sur un total de 209; 48 subventions seront encore évaluées d'ici à fin 2009 et les 47 dernières en 2010.

Le Conseil d'Etat constate que ce processus, aussi utile soit-il, connaît certaines limites et qu'il bute, notamment, sur la question de la gouvernance des partenariats. C'est pourquoi il a chargé le Contrôle cantonal des finances (CCFI), d'une part de dresser un état des réflexions menées dans d'autres cantons, d'autre part d'émettre un catalogue de propositions sur la base d'un bilan de situation à Neuchâtel. Le Conseil d'Etat a pris connaissance de ce rapport à la mi-octobre 2009.

5.2. Les principaux enjeux de la gouvernance des partenariats en matière de maîtrise des finances

Outre les tendances évoquées plus haut, le CCFI constate que l'exécution croissante de tâches publiques par des partenaires extérieurs à l'Etat central a des impacts sur ses comptes et sur les mécanismes de frein aux dépenses et à l'endettement. D'une part, les charges et les recettes des entités concernées sont remplacées dans le compte de fonctionnement de l'Etat par un chiffre net, celui des subventions qui leur sont versées. Ce mode de comptabilisation implique une réduction des recettes totales et donc de la limite du frein à l'endettement, justement fixée en proportion des revenus déterminants.

D'autre part, à l'inverse des services de l'administration cantonale, les entités autonomes disposent d'une capacité à contracter des engagements, et donc à s'endetter, qui est moins rigoureusement cadrée par le frein aux dépenses et à l'endettement. Or, le coût des investissements des entités autonomes influe sur leur résultat par les intérêts et les amortissements: il est finalement financé par l'Etat au travers des subventions versées. Les externalisations vont donc de pair avec une certaine perte de maîtrise financière, même si des procédures de contrôle des subventions sont prévues pour remplacer les règles de gestion de l'administration cantonale. C'est d'ailleurs en raison de cette perte de maîtrise et aussi pour présenter plus fidèlement les résultats de l'activité étatique que le nouveau modèle comptable harmonisé des cantons et des communes – le MCH2, adopté début 2008 par la Conférence des directeurs cantonaux des finances –, prévoit une consolidation des entités appartenant à l'Etat ou dirigées par lui. Ces modifications ont aussi comme objectif de montrer avec plus de transparence les engagements de l'Etat vis-à-vis des entités subventionnées qui n'apparaissent nulle part aujourd'hui. En effet, même si les entités sont légalement autonomes et disposent la plupart du temps de la personnalité juridique, certaines analyses juridiques et politiques estiment que, s'agissant d'entités de droit public, une garantie implicite de l'Etat, voire plus, existe.

5.3. Une situation floue, des solutions bancales, des dysfonctionnements et des conflits

Le CCFI constate que le mouvement d'autonomisation s'est fait petit à petit, au moyen de lois *ad hoc*, sans qu'un concept global et réfléchi n'ait été au préalable validé ni des principes définis. Cette situation n'est certes pas propre à notre canton mais elle nous oblige à imaginer de nouveaux mécanismes de pilotage et de gestion des activités publiques.

En effet, l'Etat se retrouve en présence d'une multiplicité de structures et de formes juridiques, qui plus est, soumises à des lois édictées au fil du temps, dont les dispositions importantes diffèrent et ne reflètent pas les bonnes pratiques reconnues en matière de gouvernance, tant pour des raisons politiques que des motifs divers.

L'absence de concept global, la diversité et le grand nombre de structures organisationnelles posent toute une série de problèmes de fonctionnement, aussi bien pour l'Etat que pour les entités subventionnées. Il en résulte souvent des relations conflictuelles qui vont jusqu'à créer des blocages indésirables, à tel point que le Grand Conseil est parfois saisi de questions qui ne sont pas de sa compétence, alors que d'autres, plus essentielles, lui échappent.

De plus, en l'absence de principes clairement définis et en raison des lacunes de certains textes légaux, les services de tutelles et les entités subventionnées consacrent un temps et une énergie considérables à trouver des solutions – souvent bancales - aux problèmes qui se posent; ils sont contraints de réinventer la roue à chaque situation, au prix de nombreuses séances et groupes de travail.

Le CCFI relève que cette situation insatisfaisante peut générer, outre les risques et problèmes financiers évoqués plus haut, un manque de transparence du partenaire paraétatique, des problèmes de communication et des conflits de loyauté. Ceci est tout particulièrement vrai pour les départements et services de tutelles qui participent souvent aux conseils de fondation ou d'administration de leurs partenaires et qui doivent simultanément mettre en œuvre avec fermeté les politiques et les exigences financières décidées par le Conseil d'Etat. Le CCFI a ainsi pu constater des situations où les tâches de surveillance de services de tutelles passaient après celles de nature politique.

Pour le CCFI, ces exemples de risques et de dysfonctionnement ont plusieurs causes possibles. On relèvera tout d'abord le manque de réflexions sur le processus d'externalisation et les objectifs poursuivis. Ensuite, les structures de gestion s'avèrent souvent inadaptées. Les rôles des uns et des autres n'étant pas suffisamment clairs et précis, l'Etat occupe enfin plusieurs fonctions au lieu de se limiter à formuler clairement ses attentes en termes d'objectifs, d'indicateurs et de reporting.

5.4. Lancer un projet de réforme pour clarifier la situation

Le CCFI propose par conséquent de mettre en place une véritable politique de répartition des tâches de l'Etat et de gestion des entités subventionnées. Il s'agit ici de lancer un projet de réforme de la gouvernance des partenariats qui pourrait être basé sur les étapes suivantes:

1. Analyser les tâches publiques et les classer au moyen de critères permettant de définir le degré d'autonomie nécessaire à leur exécution: sur la base de cette typologie, les prestations de l'Etat seraient ensuite cataloguées; de tels instruments ne sont pas nouveaux et nous pourrions nous inspirer des réflexions déjà menées par la Confédération ou la République et Canton du Jura.
2. Définir des principes applicables aux externalisations: le CCFI propose de partir de principes de gouvernance reconnus pour clarifier les rôles des partenaires, notamment celui de l'Etat et définir le cadre des externalisations.
3. Définir des règles de gestion des entités subventionnées: sur la base des principes retenus, des règles de gestion devraient être adoptées; les relations et les communications que les entités subventionnées entretiennent avec l'Etat devraient être organisées; enfin, les principes de la nouvelle gestion publique et du Manuel de comptabilité harmonisé 2 (MCH2) devraient être appliqués.
4. Analyser les écarts entre les principes et les partenariats existants, ceci afin de les réduire sur la base d'un plan d'action.

Pour atteindre ces objectifs, le CCFI recommande au Conseil d'Etat de lancer sans tarder un projet de réforme qui pourrait s'inspirer des réflexions menées dans le canton du Jura. Le Conseil d'Etat entend suivre cette proposition. Il reviendra plus loin sur les modalités d'organisation des travaux.

6. MODERNISER LE GOUVERNEMENT ET L'ADMINISTRATION

Comme nous l'avons vu, le redressement des finances, les nouveaux outils de gestion financière et la gouvernance des partenariats sont tous basés sur les groupes de tâches décrits dans la classification fonctionnelle (cf. annexe 1). Cette approche constitue un point d'entrée qui permet de passer de ces derniers au niveau de détail que constitue une prestation et, partant, de dépasser les clivages en départements et en unités administratives. Elle est d'autant plus intéressante qu'elle amène à s'interroger non seulement sur la base légale, les objectifs et le bien-fondé d'une prestation donnée mais encore sur les conditions générales de délivrance de ladite prestation, que ce soit en termes de coûts, d'efficacité, de processus de travail, de délais, de qualité, de relation avec l'utilisateur, de niveau de compétence requis par le personnel concerné, de locaux, de moyens informatiques, etc.

Outre une transparence accrue, elle offre au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et à l'administration les outils de décision et de contrôle qui leur manquent souvent aujourd'hui et qui les contraignent, dans l'urgence, à accompagner le budget de mesures le plus souvent linéaires et ponctuelles, avec tous les défauts énumérés plus haut. Elle permet de clarifier les rôles entre les instances politiques et administratives. Elle fixe enfin un cadre d'analyse rigoureux pour identifier les tâches publiques qui peuvent, le cas échéant, être sous-traitées totalement ou partiellement à certains partenaires, être privatisées ou abandonnées. Cette démarche est donc indispensable si l'on souhaite que le programme de redressement ait des effets durables, que la planification financière roulante soit à l'avenir basée sur une véritable planification des tâches et que de la réforme de la gouvernance des partenariats découle d'une analyse rigoureuse des tâches publiques.

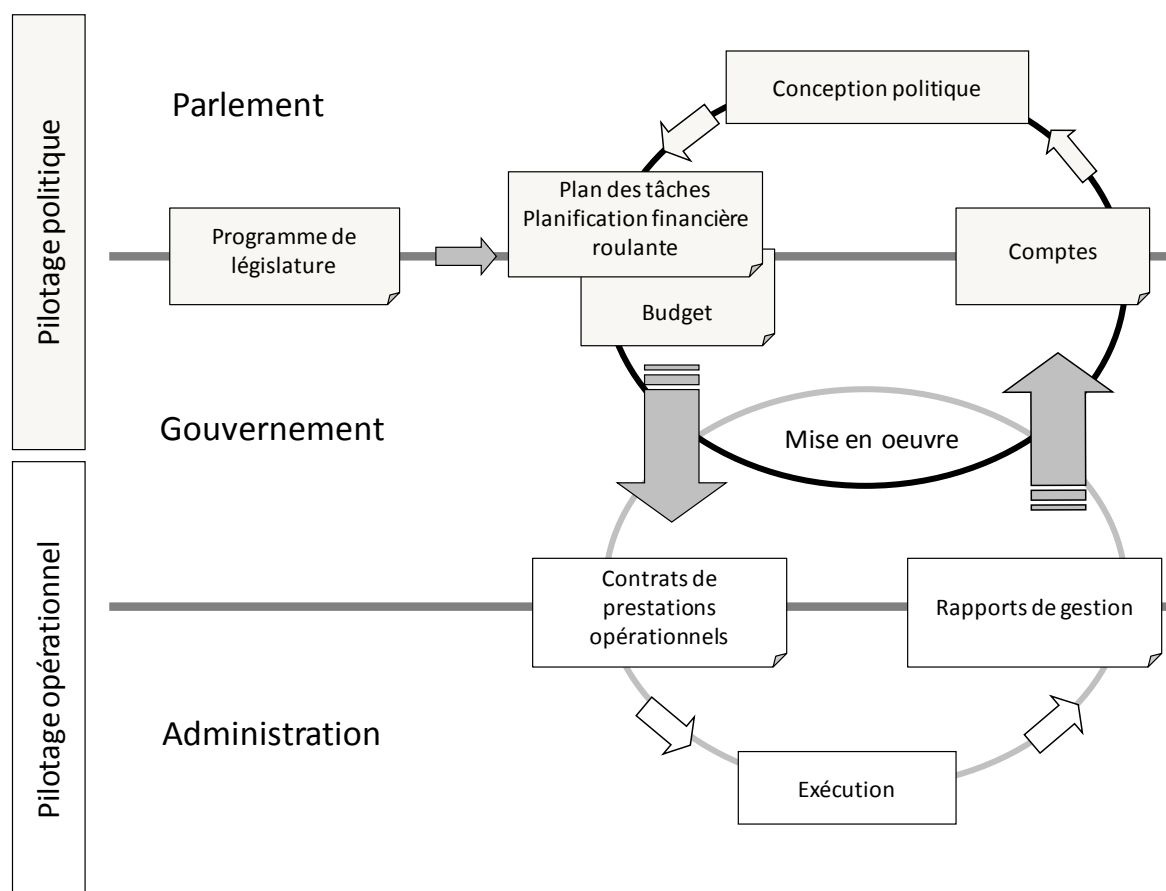
6.1. Clarifier les rôles entre le pilotage politique et le pilotage opérationnel

Les expériences réalisées dans d'autres cantons, notamment Zurich, Lucerne, Argovie, Berne ou le Valais, démontrent que le succès de la démarche repose sur une clarification des rôles entre le pilotage politique et le pilotage opérationnel. En effet, dans la vision illustrée sur la figure 4, le Grand Conseil a pour mission principale d'influencer la planification, à moyen et à long terme, sur la base du programme de législature, duquel découlent le plan des tâches et la planification financière roulante. Le Parlement prend ainsi des décisions budgétaires sur les grands axes et les investissements de l'Etat mais ne se préoccupe plus du détail de la mise en oeuvre.

Ce niveau incombe au Conseil d'Etat en sa qualité d'autorité supérieure de l'administration. Cette dernière voit ses missions définies et mieux cadrées par le biais de contrats de prestations opérationnels assortis d'une enveloppe budgétaire; elle dispose des compétences et des moyens nécessaires à la réalisation de ses tâches et est responsable, envers les autorités, en termes de ressources et de résultats. Cette forme

de conduite administrative est appelée par la Confédération *pilotage intégré des prestations et des finances*².

Figure 4: Une nouvelle vision de la gouvernance politique et administrative



Dans cette vision, les unités auront une plus grande autonomie qu'aujourd'hui dans leurs activités quotidiennes pour atteindre les objectifs visés par les contrats de prestations opérationnels et les enveloppes budgétaires qui leur seront allouées. Cette autonomie ira de pair avec un respect très rigoureux des règles de gestion et de standards communs à l'ensemble de l'administration, ainsi que l'obligation de justifier de manière beaucoup plus stricte qu'aujourd'hui le niveau d'atteinte des objectifs et l'utilisation des ressources à disposition. Des mesures de formation à l'attention du personnel de l'administration accompagneront l'introduction de ces nouveaux outils.

6.2. Remédier à un éclatement peu favorable à la gestion et à la prise de décision

Les instruments dont il est question concernent l'activité quotidienne des départements et des unités, dans des domaines aussi divers que la relation avec les usagers, la gestion du personnel, les infrastructures, l'informatique, la gestion financière courante, la comptabilité analytique, l'organisation, la gestion de projet, les processus de travail, le contrôle interne, l'élaboration et l'application des lois. Ces outils sont déjà utilisés dans

² Rapport du Conseil fédéral sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire – Evaluation et suite de la procédure (Rapport d'évaluation GMEB 2009). Berne, 2009 (<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17279.pdf>).

l'administration cantonale, mais de manière malheureusement très différenciée. Ainsi, la *Gestion des prestations de l'administration* (projet GESPA) n'a-t-elle pas été généralisée, bien qu'elle ait fait l'objet de trois rapports au Grand Conseil, en 1999, en 2002 et en 2005³. Actuellement, sur 46 services (offices non compris), 39 disposent d'un catalogue des prestations et, parmi ces derniers, 18 effectuent un suivi du temps d'activité par prestation.

On peut trouver plusieurs raisons à cette situation pour le moins contrastée, comme la diversité des missions confiées aux départements et aux unités, l'éclatement de l'administration sur le territoire cantonal, la difficulté croissante, pour des raisons de temps, à concilier les processus métiers avec des processus de gestion toujours plus complexes, une relation entre les services centraux et les autres unités basée plutôt sur le partenariat et le conseil et peu sur la surveillance et le contrôle. Mais le caractère fragmenté et inabouti des réformes entreprises ces dix dernières années dans notre canton doit certainement bien plus à l'absence d'une volonté politique forte et marquée de la part des autorités législative et exécutive, partagée et relayée par l'administration. N'oublions pas non plus que Neuchâtel n'a jamais consacré les ressources qu'exige un tel projet pour être mené à bien. Or, les expériences réalisées dans les cantons du Valais, de Lucerne, d'Argovie, de Berne ou de Zurich montrent que le succès de tels projets dépend certes d'une collaboration étroite entre les parlements, les gouvernements et l'administration, mais aussi de la mise à disposition de moyens financiers.

L'éclatement actuel et le manque de volonté politique sont donc tout sauf propices à une vision partagée par tous les départements sur l'utilité de règles de gestion, de standards et d'instruments communs à l'ensemble de l'administration cantonale. Cela signifie que les processus de décision, de contrôle politique et de gestion ne s'appuient pas tous sur le même niveau d'information d'un département à l'autre et d'une unité à l'autre. La marge de manœuvre des autorités politiques et celle des responsables d'unités en est réduite d'autant, en l'absence d'un cadre de gestion cohérent, logique et complet.

Pour pallier à ces difficultés, de premières démarches correctrices ont été entreprises durant la précédente législature. Ainsi, afin d'assurer la cohérence de l'ensemble des projets les services et offices centraux sont-ils systématiquement appelés à préavisier *"tous les rapports présentés par les départements au Conseil d'Etat, y compris ceux qui ne sont pas liés au programme de législature et au plan financier"*⁴. Le Conseil d'Etat a également fixé un cadre plus rigoureux en ce qui concerne le renouvellement des postes⁵, la gestion des locaux⁶, des projets de construction ou des moyens informatiques. Les unités de l'administration cantonale avaient en outre jusqu'au 31 mars 2009 pour mettre en œuvre un système de contrôle interne (SCI)⁷. Par ailleurs, les services centraux de l'Etat ont établi un *Vademecum des restructurations* pour appuyer les départements et les unités dans leurs projets de réformes.

Ces dispositions ont permis de donner un cadre aux réorganisations d'unités et aux restructurations; elles en ont même parfois induites. Elles ont eu comme effets positifs une meilleure maîtrise des charges de personnel et des biens, services et marchandises, qui explique notamment la diminution des coûts de l'administration générale constatée sur le graphique 1. Mais à l'instar des instruments de gestion financière actuels, elles ont aussi montré leurs limites et n'offrent pas des outils suffisants pour concrétiser la vision de la gouvernance politique et administrative illustrée sur la figure 4.

³ Rapport 99.010, du 5 février 1999, rapport 02.029 du 25 septembre 2002, rapport 05.020 du 2 février 2005.

⁴ Arrêté du Conseil d'Etat sur l'organisation de la réforme de l'Etat, du 8 mars 2006 (RSN 152.100.002)

⁵ Arrêté du Conseil d'Etat fixant les conditions et les modalités de remplacement de personnel et de création de nouveaux postes au sein de l'Etat, du 8 mars 2006 (RSN 152.511.101)

⁶ Arrêté du Conseil d'Etat concernant les relocalisations et l'aménagement des locaux des unités de l'administration cantonale, du 8 mars 2006 (RSN 601.60)

⁷ Arrêté du Conseil d'Etat sur la gestion des risques et le contrôle interne, du 30 mai 2007 (RSN 601.51)

6.3. Moderniser les instruments de gestion, en introduire de nouveaux

C'est pourquoi le Conseil d'Etat propose de reprendre la problématique d'ensemble des standards de gestion dans une démarche qui devrait permettre, d'une part, de moderniser la conduite l'Etat en la basant sur les objectifs et les prestations, d'autre part, de rapprocher l'administration du citoyen-usager. C'est ce qu'illustre le tableau 4. Pour matérialiser une telle vision, le Conseil d'Etat estime qu'il faudra très vraisemblablement de 6 à 10 ans. C'est du moins ce qui ressort des expériences réalisées dans d'autres cantons suisses (cf. figure 6).

En effet, une administration axée sur les besoins des citoyens-usagers ne peut plus être organisée en unités fonctionnant de manière cloisonnée; elle doit être réarticulée sur la base de processus partant du citoyen-usager. Pour parvenir au résultat escompté, les besoins du citoyen doivent être minutieusement identifiés, ce qui exige un certain temps. C'est ce que tendent à démontrer actuellement les travaux de réorganisation du Service cantonal des contributions qui ont justement pour objectif de rapprocher l'administration fiscale des contribuables. Mais le défi n'est pas simplement organisationnel. Il est aussi humain. Une attention toute particulière doit être portée sur la gestion du personnel dont les compétences seront définies sur la base de la complexité des questions qu'ils devront traiter. Il est encore technologique puisque les prestations devront être impérativement accessibles via Internet.

Tableau 4: Une conduite dynamique, une administration proche du citoyen-usager

	Visions	Objectifs	Instruments
Une conduite par objectifs et par prestations	Les autorités politiques gouvernent par objectifs; l'Etat est piloté par prestations	Introduire la gestion par objectifs et par prestations	- Planification des tâches intégrée à la planification financière roulante - Pilotage par objectifs et par prestations avec la mesure (quantitative et qualitative) des performances
	L'administration est souple, responsable et transparente	Dynamiser la gestion des unités	- Enveloppes budgétaires et contrats de prestations - Normes et standards de gestion unifiés et communs à toute l'administration - Formation du personnel aux nouvelles méthodes de gestion - Associer les collaborateurs aux processus de changement (formations, groupes de travail,...)
Une administration au service des citoyens-usagers	Le citoyen-usager est associé à la définition, à la délivrance et à la mesure de la prestation. Il est informé des coûts des prestations de l'Etat	S'assurer que les ressources de l'Etat sont utilisées à bon escient (dépenses publiques mieux ciblées, adaptées aux besoins réels)	- Outils permettant d'adapter l'organisation des unités aux besoins des usagers - Outils intégrant les usagers à la définition et à la délivrance de la prestation, par exemple au moyen de panels d'usagers
	L'excellence en matière de service aux citoyens- usagers est une préoccupation permanente de l'administration.	Intégrer la qualité du service et de l'accueil fait partie de la dynamique de l'administration	- Gestion de la qualité (chartes du citoyen, cadre d'autoévaluation des fonctions publiques (CAF), enquêtes de satisfaction client, gestion des processus) - Formation du personnel à la gestion de la qualité

	Toutes les prestations administratives de l'Etat sont accessibles par Internet. Trois points d'accès physiques répondent aux demandes des citoyens-usagers	Adapter l'accueil des usagers au monde moderne; s'assurer que les prestations sont délivrées avec les technologies les plus récentes	▪ Guichet sécurisé unique ▪ Guichets physiques ▪ Gestion du courrier
--	--	--	--

Mais cette vision n'a rien de bien extraordinaire non plus. D'autres collectivités publiques, en Suisse et en Europe, sont bien plus avancées que nous dans ce domaine. Onze cantons ont généralisé la gouvernance par objectifs et par prestations ou sont en voie de le faire (cf. figure 5). L'administration française vient de mettre en ligne le portail *mon.service-public.fr* (www.mon.service-public.fr) afin de simplifier les relations avec les services publics, d'offrir des informations adaptées à tout utilisateur et de permettre à chaque usager de suivre ses démarches administratives en ligne, ceci sur la base d'un compte personnel. Le site contient également un espace confidentiel qui permet un stockage et un échange de pièces sécurisés. D'autres Etats, à l'image du Portugal, ont complètement repensé l'accueil des usagers en remplaçant les innombrables guichets des administrations publiques par des "boutiques citoyennes" qui offrent toute la palette des prestations publiques, des aides individuelles au conseil en matière de création d'entreprises, en passant par les obligations fiscales ou les procédures de construction. Selon le niveau de complexité des dossiers, le personnel de ces boutiques, composé de généralistes, organise les contacts avec les spécialistes des domaines concernés.

Le Conseil d'Etat estime que notre canton a tout à gagner à entrer dans une démarche visant à matérialiser la vision décrite sur le tableau 4. On constate en effet sur le graphique 5 que des cantons comme Lucerne, Valais et Berne, qui ont mené des programmes d'assainissement et modernisé en parallèle leur gouvernement et leur administration ont rétabli leur situation financière dès la fin des années 1990 et l'ont consolidée dans les années 2000. Leurs comptes dégagent des bénéfices qui s'élèvent en moyenne, pour les années 2000 à 2008, à 110 francs par habitant pour le Valais, 207 francs par habitant pour Berne et 235 francs par habitant pour Lucerne. Pendant les mêmes années, Neuchâtel enregistre un déficit moyen de 182 francs par habitant. Jusqu'en 2000 pourtant, Neuchâtel suit avec un léger retard les trois autres cantons. Mais la situation s'inverse avec une détérioration marquée entre 2002 et 2005. L'introduction des mécanismes de maîtrise des finances à partir de 2006 alliée à la bonne conjoncture permettent à Neuchâtel de renouer durant trois exercices avec des excédents de recettes; mais ceux-ci demeurent en moyenne, pour les années 2006 à 2008, inférieurs aux trois autres cantons: 59 francs par habitant contre 135 pour le Valais, 231 pour Berne et 478 pour Lucerne. On observera encore sur le graphique 5 que les trois cantons utilisés pour la comparaison semblent moins vulnérables à une détérioration de la situation économique et qu'ils sont plus à même de jouer leur rôle de stabilisateurs conjoncturels que notre canton grâce à leur capacité à dégager des bénéfices sur plusieurs années.

Graphique 5: Evolution des excédents de charges et de revenus de Neuchâtel comparé à quelques cantons entre 1996 et 2007, en francs par habitant (Source: Groupe d'études pour les finances cantonales (FKF), Office fédéral de la statistique)

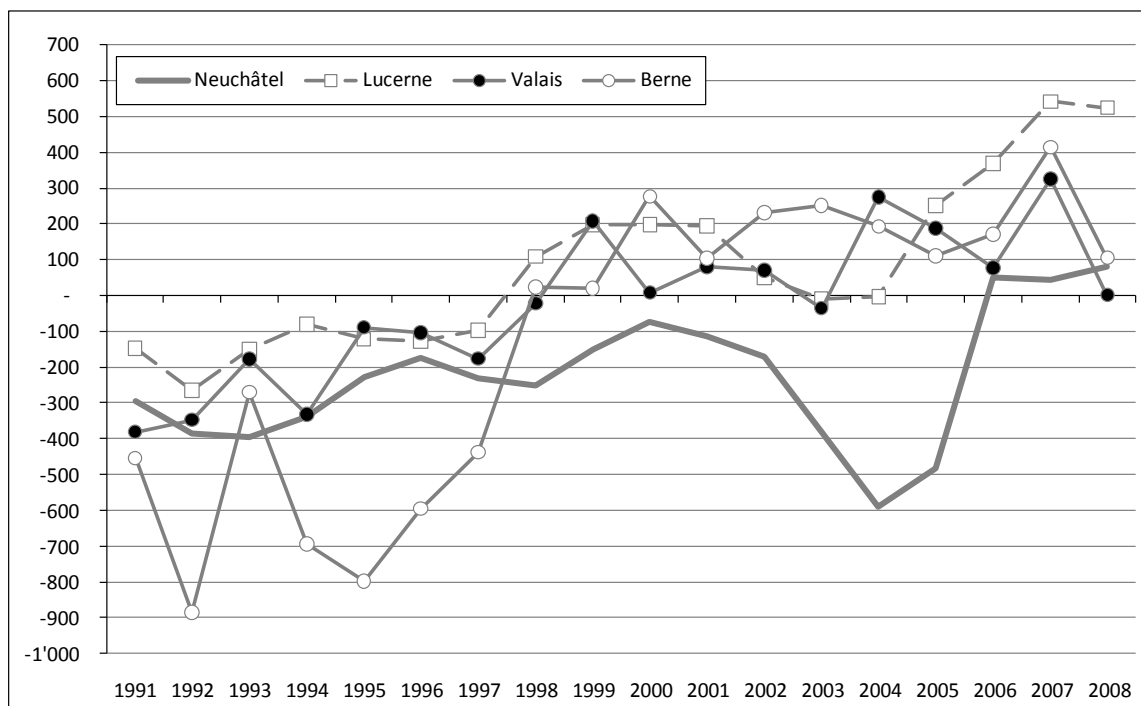
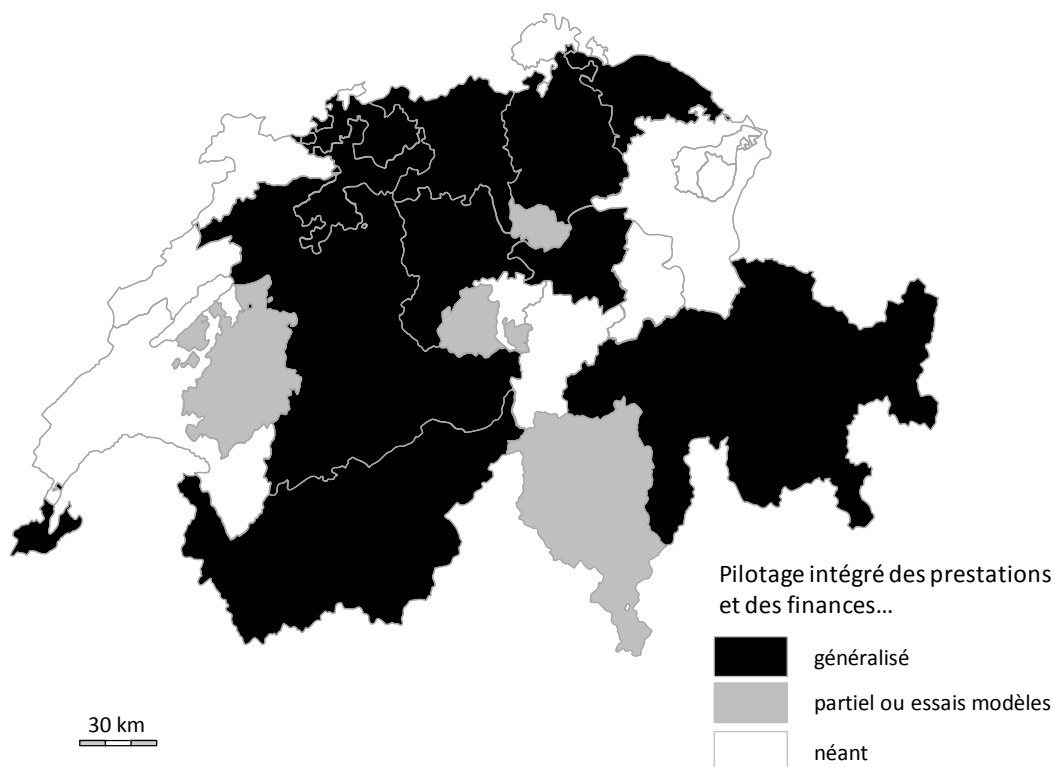
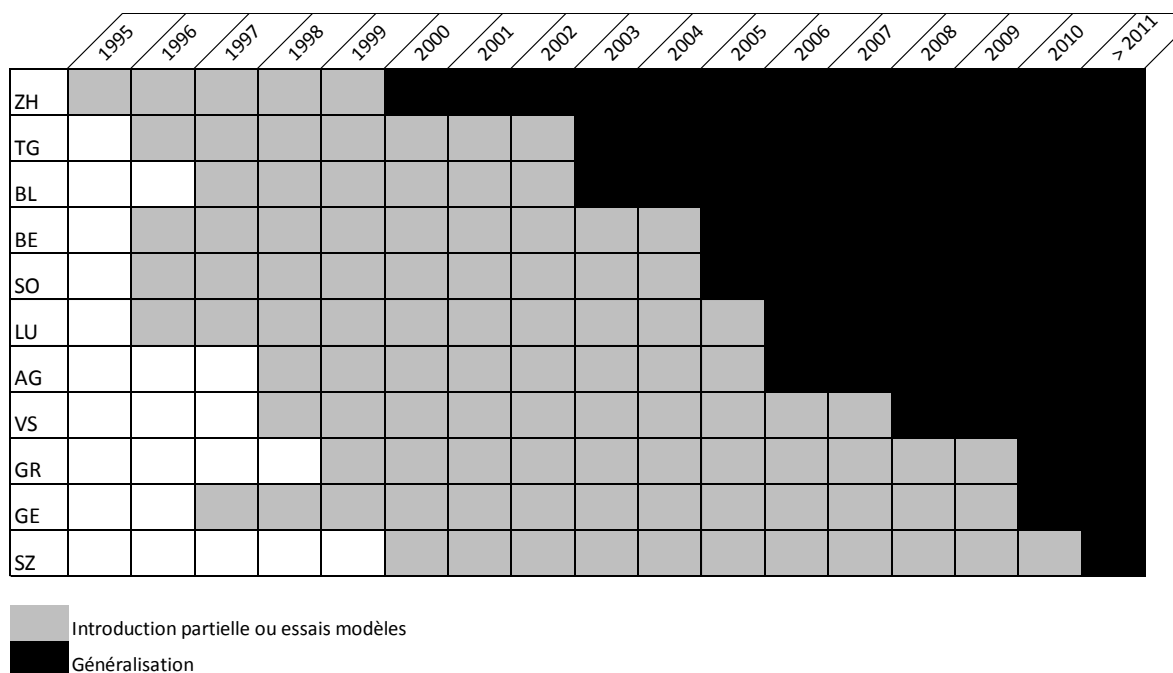


Figure 5: Pilotage intégré des prestations et des finances: situation des cantons en 2009



Source: Rapport du Conseil fédéral sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire – Evaluation et suite de la procédure (Rapport d'évaluation GMEB 2009). Berne, 2009 (<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17279.pdf>).

Figure 6: Durée d'introduction du pilotage intégré dans les cantons où il a été généralisé (Source: Département fédéral des finances, 2009)



Les instruments de gestion qui seront mis en place dans le cadre de cette nouvelle vision du gouvernement et de l'administration permettront non seulement d'aider les autorités à définir et à atteindre les objectifs politiques mais encore à exécuter leurs décisions. Grâce au pilotage intégré des prestations et des finances, les unités pourront mieux remplir leurs missions et leurs responsables disposeront d'une plus grande autonomie de décision. Ces outils constitueront très certainement des facteurs d'encadrement et de motivation du personnel de l'administration cantonale, pour autant, qu'ils soient conçus comme *miliztauglich*, ainsi que le disent les Alémaniques, c'est-à-dire avec suffisamment de simplicité pour que des non-spécialistes puissent se les approprier, les introduire et les utiliser à tous les niveaux. La relation entre les citoyens-usagers et les services publics sera au cœur des processus de travail, ce qui contribuera à améliorer la qualité des prestations dans une recherche permanente d'excellence et d'efficacité tout en informant mieux l'utilisateur des coûts des prestations publiques. La crédibilité et l'efficacité de l'Etat en sortiront renforcées, ceci d'autant plus qu'il sera devenu possible de mieux faire ressortir les écarts entre les objectifs visés et réalisés, les performances atteintes et les moyens alloués.

Ces attentes sont corroborées par les résultats d'une enquête récemment menée par la Confédération auprès des unités administratives gérées par mandat de prestations et enveloppe budgétaire⁸. Ces unités semblent satisfaites de la coopération avec le Parlement fédéral et ses commissions; elles apprécient tout particulièrement la possibilité de pouvoir présenter leurs tâches, les résultats visés et atteints, ainsi que leurs besoins en ressources. Par ailleurs, les instruments de ce mode de gestion permettent de poser des questions sur l'orientation stratégique et la fourniture des prestations. L'enveloppe budgétaire, par la marge de manœuvre qu'elle laisse et la souplesse qu'elle offre dans l'utilisation des ressources mises à disposition, constitue l'élément fondamental de cette forme de gestion et recueille l'adhésion des unités administratives interrogées.

⁸ Rapport du Conseil fédéral sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire – Evaluation et suite de la procédure (Rapport d'évaluation GMEB 2009). Berne, 2009 (<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17279.pdf>).

7. PLANIFICATION DES TRAVAUX

Le Conseil d'Etat a déjà relevé à plusieurs reprises que le programme de redressement des finances cantonales, la planification roulante, la gouvernance des partenariats et la réforme du gouvernement et de l'administration constituent quatre projets étroitement liés les uns aux autres. Il est donc nécessaire de les mettre en œuvre simultanément. Ce constat est renforcé par l'urgence de situation financière de l'Etat. Pour cette raison, le Conseil d'Etat entend lancer les quatre projets en parallèle, ainsi que l'illustre le tableau 5.

Nous l'avons signalé plus haut, le programme de redressement est destiné, d'ici à 2016, à compléter et à renforcer les instruments de pilotage existants, comme le budget, le Programme de législature et le plan financier qui l'accompagne. Le Conseil d'Etat souhaite un démarrage très rapide de ce dossier pour répondre à l'urgence de la situation. Le programme de redressement des finances sera lui-même soutenu par la mise en place de la planification financière roulante et la réforme de la gouvernance des partenariats. Les trois projets devraient pouvoir être lancés dès le début 2010, avec un démarrage rapide des deux premiers. Il est réaliste en revanche de penser que la réforme de la gouvernance des partenariats ne sera pas mise en place avant le milieu 2011.

La réforme du gouvernement et de l'administration est plus complexe de par l'étendue des champs d'activités qu'elle recouvre et les changements profonds qu'elle induira pour le pilotage politique et le pilotage opérationnel. Bien qu'elle s'appuie aussi sur certains outils existants comme GESPA et sur les compétences en place, le travail d'adaptation sera important et se déroulera de manière itérative. Le projet se déploiera sur une plus longue durée, ce qui est d'ailleurs conforme aux expériences des autres cantons (cf. figure 6). En tout état de cause, le Conseil d'Etat pense qu'il est important de démarrer une phase-pilote avec une quinzaine de service, de 2010 à fin 2012, à partir d'un concept de base qui pourra être enrichi par la suite grâce aux expériences réalisées. Pour tenir le délai visé, cette phase nécessite toutefois une modification de la loi sur les finances (LFIN) ou une disposition similaire à celle qui avait été adoptée en 1999 pour y introduire le principe d'une gestion par enveloppe⁹. Le Grand Conseil pourrait en être saisi dans le courant 2010. Ajoutons qu'il y aura également lieu d'associer de très près le Grand Conseil au suivi de cette phase, dans le sens décrit par la figure 4 et le tableau 4.

Parallèlement à cette expérience-pilote, il s'agira d'ici à 2013 de finaliser les catalogues de prestations des unités, d'identifier et de décrire les processus communs à l'ensemble de l'administration et ceux qui sont partagés par plusieurs unités pour une prestation donnée, d'établir l'inventaire des besoins des citoyens-usagers. L'année 2013 pourrait donc bien constituer une année-clé de cette importante réforme. Les quatre années suivantes seraient quant à elles mises à profit pour lancer une seconde phase-pilote puis généraliser la nouvelle gestion en 2017. Entretemps, les guichets seraient restructurés, le nouveau plan directeur du guichet sécurisé unique établi et, naturellement, le personnel serait formé aux nouveaux modes de gestion.

Le calendrier politique décrit sur le tableau 5 fournit l'échelonnement des principaux objectifs dans le temps. Ce sera la base utilisée par l'organisation de projet pour établir, par la suite, une planification détaillée des travaux.

⁹ Pour rappel, à la fin des années 1990, le principe de la gestion par enveloppe avait été réglé de manière limitée dans la portée et la durée par le biais d'un décret autorisant le Conseil d'Etat à déroger partiellement et temporairement au principe de la spécialité des dépenses et à renoncer à la préemption des crédits non utilisés (RSN 601.20).

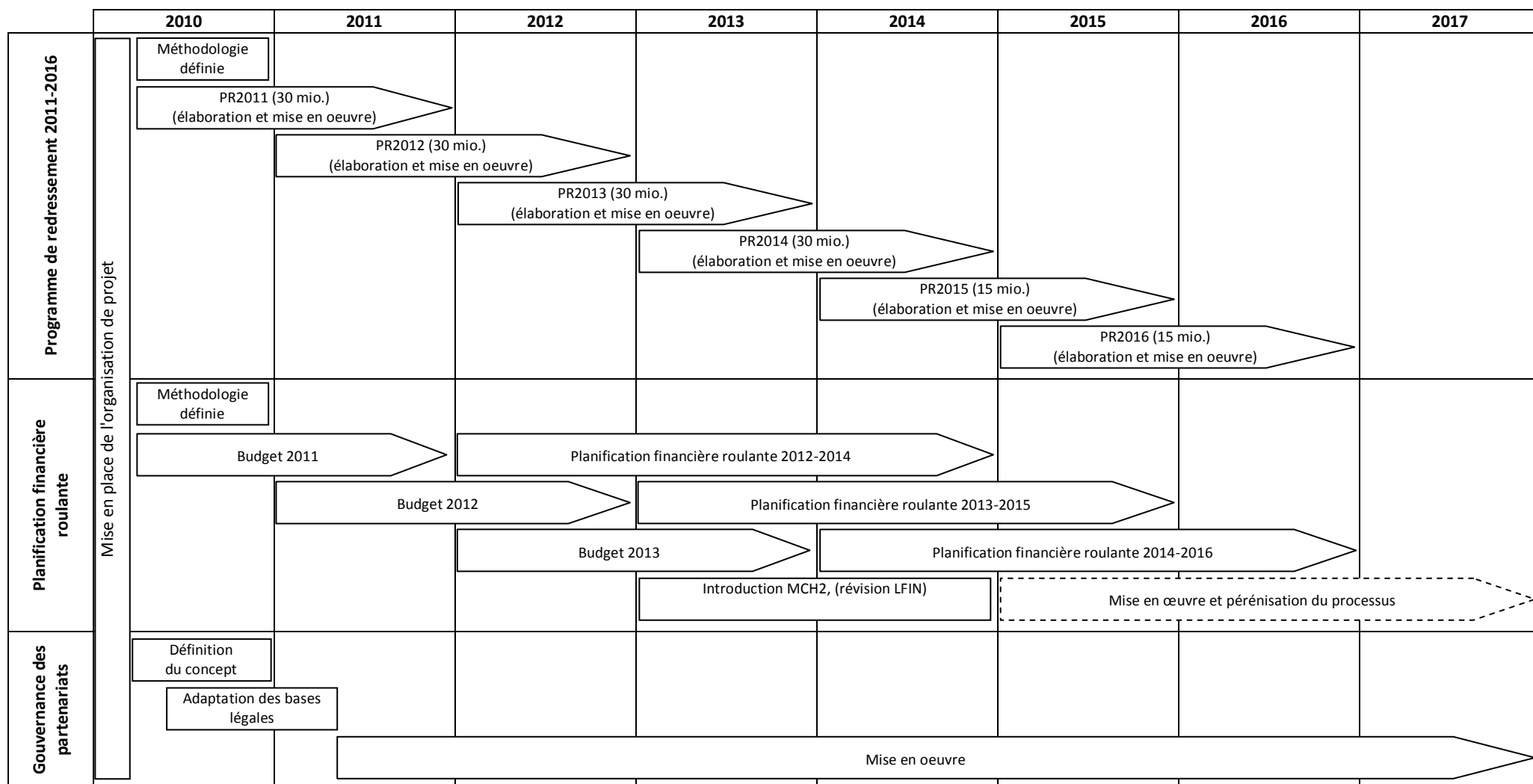
8. ORGANISATION DE PROJET

L'ensemble des buts décrits dans le présent rapport ne peuvent être réalisés avec une organisation en ligne traditionnelle. Leur coordination exige une structure de projet *ad hoc*. Comme l'Etat dans son ensemble est concerné, il est essentiel que ces projets soient également portés par tous: Conseil d'Etat, Grand Conseil et administration. A l'instar des expériences réalisées dans d'autres cantons, une volonté partagée constitue la clé décisive du succès. L'organisation envisagée par le Conseil d'Etat est décrite sur la figure 5.

8.1. Délégué-e du Conseil d'Etat

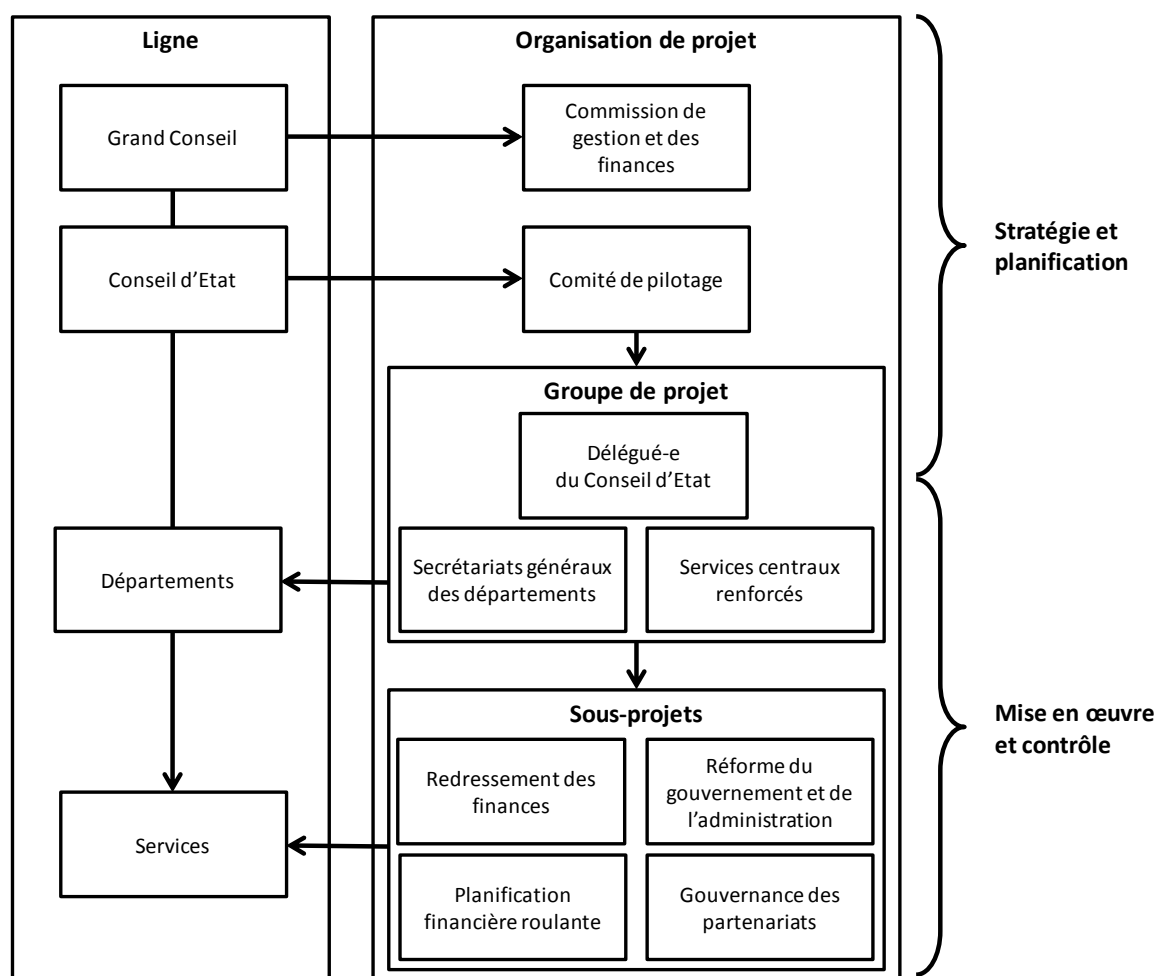
Pour le Conseil d'Etat, il est indispensable de confier la direction d'ensemble du projet à une personne externe à l'administration répondant directement au gouvernement. De par sa position, cette personne pourrait apporter un regard neutre à l'ensemble de la démarche. Elle serait chargée de la conduite directe des sous-projets concernant le programme de redressement et la réforme du gouvernement et de l'administration; elle aurait par ailleurs la tâche de superviser les travaux d'ensemble des sous-projets. Cette personne devra très certainement s'entourer de quelques collaborateurs-trices, qui pourront également appuyer les secrétariats généraux des départements, et disposer des ressources nécessaires à la gestion de projet, comme des locaux et une infrastructure informatique. L'engagement de cette équipe sera limité dans le temps et ne devrait pas aller au-delà du 31 décembre 2016.

Tableau 5: Déploiement des objectifs entre 2010 et 2017



		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Réforme du gouvernement et de l'administration	Mise en place de l'organisation de projet	Modèle de base de la nouvelle gestion élaboré Introduction des enveloppes budgétaires dans la LFIN			Grand Conseil impliqué dans la conduite du projet		Fonctionnement du Grand Conseil et du Conseil d'Etat adaptés à la nouvelle gestion		
		Nouvelle gestion: phase-pilote 1			Nouvelle gestion: phase-pilote 2		Nouvelle gestion: généralisation		
				15 services pilotés avec des enveloppes budgétaires et des contrats de prestations		20 services pilotés avec des enveloppes budgétaires et des contrats de prestations			Tous les services sont pilotés avec des enveloppes budgétaires et des contrats de prestations
					Catalogues des prestations finalisés et vérifiés au plan politique				Les cadres ont les compétences voulues pour maîtriser les nouveaux systèmes de gestion
					Processus transversaux identifiés, décrits et optimisés				Polyvalence et capacité décisionnelles de certains collaborateurs adaptées
					Profils des citoyens-usagers-contribuables et besoins spécifiques identifiés				Offre adaptée aux besoins des usagers
					80% des prestations publiques de l'administration accessibles sur le GSU	Plan directeur GSU 2014-2018 (100% des prestations en ligne)			
									Guichets physiques revus et restructurés

Figure 7: Organisation de projet envisageable



8.2. Services centraux

Les services centraux décrits en annexe 3 seront appelés à jouer un rôle crucial dans les projets évoqués dans le présent rapport. Les principales unités concernées ici sont le Contrôle cantonal des finances (CCFI), le Service financier (SFIN), le Service des ressources humaines (SRHE), le Service juridique (SJEN), le Service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN), l'Office d'organisation (OORG), voire le Service des bâtiments (SBAT). Toutes ces unités seront impliquées dans l'ensemble des travaux d'élaboration, de validation et de mise en œuvre de standards applicables à l'ensemble de l'administration dans des domaines comme le contrôle de gestion, le contrôle interne, la gestion de projet, l'établissement de catalogues de prestations, de contrats-types, la gestion des ressources humaines, les ressources informatiques, les locaux, etc. Ils mettront également leurs ressources à disposition pour appuyer les départements dans les travaux de réforme.

Le Conseil d'Etat envisage également d'associer l'Office cantonal de statistique (STAT) à ces différents projets. En effet, l'administration cantonale produit de nombreuses statistiques qui sont la plupart du temps publiées dans les rapports de gestion. Or, ces données sont souvent récoltées et présentées de manière disparate. Elles mélangent des éléments d'explication sur le fonctionnement d'une unité donnée à des informations qui pourraient être utiles au pilotage politique d'une prestation ou d'un groupe de tâches données. Dans la ligne visée par le chapitre 5.2 et illustrée sur la figure 4, il s'agit ici de séparer clairement le suivi de la gestion du pilotage politique, ce dernier devant reposer

sur la définition et l'utilisation d'indicateurs statistiques irréfutables au double plan méthodologique et scientifique. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs annoncé dans sa feuille de route pour la présente législature qu'il entendait proposer au Grand Conseil une loi sur la statistique, dans le courant 2010.

Compte tenu de l'ampleur des travaux et du soutien à apporter aux départements, les services centraux doivent pouvoir bénéficier de forces et de compétences supplémentaires durant la réalisation des projets. L'annexe 3 décrit au moyen de fiches la situation des unités concernées. Il n'est pas non plus exclu que certains renforcements, notamment dans le contrôle de gestion, soient pérennisés par la suite.

8.3. Conférence des secrétaires généraux

Outre leur rôle d'état-major des chef-fe-s de département, les secrétariats généraux sont les relais des services centraux dans leurs départements. Ils ont pour tâches de veiller à l'application des procédures communes à l'ensemble des unités administratives. Au sein de la conférence des secrétaires généraux présidée par la chancelière, ils coordonnent toutes les questions ayant trait à la marche du gouvernement, au suivi des décisions, à l'agenda politique ou à la communication. A cette fin, ils ont élaboré un *vademecum* commun des procédures administratives qui est accessible sur le réseau intranet de l'Etat.

Les secrétariats généraux seront en outre appelé à assurer le suivi du projet dans leur propre département, avec l'appui des services centraux et de l'équipe entourant la ou le délégué-e du Conseil d'Etat. Par leur rôle d'interface entre la direction politique et les unités administratives, les secrétariats généraux constitueront des interlocuteurs privilégiés de la ou du délégué-e du Conseil d'Etat.

8.4. Sous-projets

Les quatre sous-projets identifiés dans le présent rapport seront menés par des groupes de travail chargés d'analyser les objectifs et de proposer des mesures. Comme le Conseil d'Etat l'a relevé dans son plan financier, il serait envisageable dans un sous-projet donné comme le redressement des finances ou celui de la réforme du gouvernement et de l'administration de faire participer dans ces groupes, sur un pied d'égalité, des interlocuteurs représentant le parlement, le gouvernement et l'administration.

La ou le délégué-e du Conseil d'Etat sera certainement amené-e à diriger directement, avec son équipe, le redressement financier et la réforme du gouvernement et de l'administration. En revanche, les deux sous-projets relatifs à la mise en place de la planification financière roulante et à la gouvernance des partenariats devraient pouvoir être conduits dans le cadre actuel.

Le sous-projet «Redressement des finances» sera lui-même subdivisé en groupes de travail correspondant aux groupes de tâches de l'Etat définis dans la classification fonctionnelle. Ils auront pour objectif de mettre en œuvre un plan de mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés dans le programme de législature 2010-2013.

8.5. Conseil d'Etat - Comité de pilotage

Le Conseil d'Etat fonctionnera en qualité de comité de pilotage de l'ensemble du projet. Le rôle de ce comité, qui comprendra la ou le délégué-e avec voix consultative, consistera à définir et à valider les objectifs politiques et stratégiques, la planification et les ressources mises à disposition.

Comme nous l'avons relevé, des membres du Conseil d'Etat, seuls ou en délégation, seront appelés à présider ou à siéger dans des groupes de travail *ad hoc*, dans le cadre de sous-projets.

8.6. Commission de gestion et des finances

Le Conseil d'Etat propose que la Commission de gestion et des finances soit associée de très près à l'ensemble du projet. Il souhaite que des membres de cette dernière participent à des groupes de travail dans le cadre de sous-projets. Il appartiendra toutefois à la commission de définir elle-même le rôle qu'elle entend se donner et confier à ses membres engagés dans les sous-projets.

En tout état de cause et comme il a déjà eu l'occasion de le dire à la commission, le Conseil d'Etat attache une très haute importance à un partenariat fort avec le Grand Conseil, en raison de l'importance que revêtent les objectifs de ces projets pour l'avenir de notre canton.

9. UNE VOLONTE PARTAGEE ANCREE DANS UNE BASE LEGALE

"[...] nous confirmons notre intention de nous engager résolument dans la voie de la mise en place de nouveaux instruments de gestion qui permettront à l'Etat de déterminer plus précisément le coût, la performance et l'utilité des prestations de l'administration. Seule la renonciation à des prestations permettrait d'améliorer le budget. C'est un travail d'examen de longue haleine qui portera progressivement ses fruits. Il permettra aussi de dégager des ressources pour renforcer les secteurs stratégiques qui sont affaiblis de manière critique par la limitation de celles-ci."

Telle est la conclusion du Conseil d'Etat dans son rapport 00.047 du 5 octobre 2000 en réponse au postulat des groupes radical et libéral-PPN 99.128 du 21 juin 1999 "Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économies". Ce rapport a été accepté par 102 voix sans opposition mais le classement du postulat, qui n'est au passage pas demandé par le Conseil d'Etat, est refusé par 54 voix contre 48.

Depuis 2000, certains instruments ont certes été mis en place. Mais malgré la force de l'engagement initial du Conseil d'Etat, ils n'ont pas été généralisés et mis en œuvre dans l'administration avec toute la rigueur voulue. C'est ce qui amène le Conseil d'Etat, cinq ans plus tard, à présenter son rapport 05.020, du 2 février 2005, concernant la mise en œuvre d'instruments d'évaluation et de pilotage stratégiques destinés à l'assainissement et à la maîtrise des finances de l'Etat. Malgré le caractère technocratique que reprochent tous les porte-parole des groupes politiques à ce document lors du débat, le Conseil d'Etat relève avec raison qu'il doit pouvoir *"compter sur la détermination [du Grand Conseil] à vouloir maîtriser les finances et à vouloir doter l'Etat d'instruments d'évaluation et de pilotage adaptés. Enfin, le Conseil d'Etat doit pouvoir compter aussi sur le soutien de l'administration, et en particulier sur celui de ses cadres, dans la mise en œuvre des réformes qu'imposera l'atteinte de ces objectifs."* Le Conseil d'Etat a retiré ce rapport, vu le peu d'enthousiasme qu'il soulève auprès des membres du Grand Conseil. Il n'en demeure pas moins que les années se sont écoulées mais que, faute d'une volonté partagée par les autorités politiques et l'administration, le redressement durable de nos finances se fait toujours attendre, notre canton reste vulnérable à la conjoncture économique et le financement de ses plus grands projets d'avenir est tout sauf assuré.

Pourtant, le Conseil d'Etat est convaincu que tous les groupes représentés au Grand Conseil partagent ses préoccupations. Tous sont conscients que l'Etat est incapable, sans compromettre la réalisation de ses autres missions, de jouer son rôle de stabilisateur conjoncturel dans les circonstances actuelles. Preuve en est le projet de loi 09.107 du groupe socialiste sur le frein à l'endettement et aux dépenses. Tous les partis sont aussi conscients qu'il ne peut y avoir de développement durable sans finances durables. Tous sont d'accord sur le fait qu'il faut réformer nos structures, repenser notre administration et nos prestations pour mieux répondre aux besoins de nos usagers. Preuve en sont les interventions parlementaires en suspens, recensées ci-après, dont huit ont été adoptées depuis 2005.

Force est de constater que cette volonté souvent partagée s'étirole malheureusement toujours très vite, qu'elle reprend parfois un peu de souffle mais pour une très courte durée. Il est temps désormais de l'ancrer dans un décret qui engage les autorités politiques et l'administration dans la durée. C'est l'objectif du projet qui vous est soumis et qui décrit de manière formelle les buts visés par le redressement financier et la réforme de l'Etat, ainsi que l'organisation de projet esquissée dans le présent rapport.

Tableau 6: Planification financière du projet 2010-2016

(en francs)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Délégué-e et équipe de projet	650'000	650'000	650'000	650'000	650'000	650'000	650'000	4'550'000
Appuis et conseils externes	180'000	300'000	300'000	300'000	300'000	300'000	300'000	1'980'000
Appuis internes aux services centraux	700'000	800'000	800'000	900'000	900'000	800'000	700'000	5'600'000
Projets informatiques	300'000	420'000	500'000	500'000	500'000	500'000	300'000	3'020'000
Locaux et aménagements	170'000	280'000	80'000	80'000	80'000	80'000	80'000	850'000
Total	2'000'000	2'450'000	2'330'000	2'430'000	2'430'000	2'330'000	2'030'000	16'000'000

10. CONSEQUENCES FINANCIERES

Pour atteindre les objectifs visés d'ici à 2016 et financer le projet, le Conseil d'Etat sollicite auprès du Grand Conseil un crédit d'engagement de 16 millions de francs pour la période 2010 à 2016. Cette somme servira à couvrir des charges de fonctionnement, comme les frais de gestion du projet, et des investissements en infrastructures informatiques, techniques ou d'éventuels coûts de locaux (aménagement, loyer). En revanche, elle n'a pas pour objectif d'assurer le financement des réformes induites par le projet. Comme nous l'avons vu, ces dernières ne sont pas encore identifiées. Elles devront donc faire ultérieurement l'objet d'une planification *ad hoc*.

Ces 16 millions de francs sont répartis sur sept années, à raison de tranches oscillant entre 2 et 2,45 millions de francs. La planification proposée sur le tableau 6 est basée sur l'hypothèse que les travaux pourraient s'intensifier progressivement de 2010 à 2014 avant de diminuer en 2015 et en 2016. Pour l'année 2010, le Conseil d'Etat a proposé dans son budget de couvrir une partie de la tranche de crédit de 2 millions de francs par un montant de 0,5 million prélevé sur le reliquat du Fonds de réforme de structures de l'Etat (FRSE), ce qui portera la tranche de crédit nette à charge à 1,5 million de francs. La planification du projet 2010-2016 sera d'emblée conçue comme une planification roulante; cela signifie qu'elle sera revue au fur et à mesure de l'état d'avancement des travaux. La commission de gestion et des finances sera régulièrement informée de l'état des engagements réalisés, en cours et planifiés dans le cadre de l'organisation de projet esquissée sur la figure 5. Elle sera appelée à préavisier la planification dans l'esprit du partenariat envisagé avec le Grand Conseil. Par souci de transparence, le Conseil d'Etat entend créer un centre financier dans le plan comptable pour y concentrer tous les coûts liés au projet.

Au stade actuel des réflexions, il semble réaliste d'entrevoir une répartition des tranches annuelles de crédit selon les lignes générales décrites dans les points qui suivent. Cette distribution des montants sera naturellement affinée une fois l'équipe de projet en place selon les travaux à effectuer.

10.1. Délégué-e et équipe de projet

Il est prévu d'allouer 0,65 million de francs par année pour le financement de la ou du délégué-e du Conseil d'Etat et d'une équipe de trois à quatre spécialistes à même de soutenir cette personne, ainsi que les secrétariats généraux des départements pendant toute la durée du projet.

Répondant directement au Conseil d'Etat, l'équipe de projet aura pour principale mission de veiller au respect du calendrier et des objectifs, de coordonner les activités des groupes de travail et d'en diriger certains. C'est à elle, notamment, qu'il appartiendra par la suite de gérer le présent crédit d'engagement et réaliser une planification roulante affinée pour l'ensemble du projet et des sous-projets.

10.2. Appuis et conseils externes

Le Conseil d'Etat estime que des appuis externes à l'administration seront indispensables pour examiner de plus près certaines questions très pointues et appuyer par des avis documentés les orientations prises dans les sous-groupes chargés d'étudier certaines prestations.

Il s'agit ici de s'associer pour une durée limitée des compétences qui ne sont pas toujours disponibles dans l'administration, voire dans le canton. On pensera ici, par exemple, à des prestations dans le secteur de la santé ou dans la formation.

10.3. Appui interne aux services centraux

Le Conseil d'Etat attend des unités centrales énumérées au point 7.2 et décrite à l'annexe 3 un engagement supplémentaire qui ne pourra pas être assumé avec les moyens disponibles actuellement. Des renforcements limités dans le temps sont donc incontournables si l'on entend parvenir aux objectifs dans les délais.

Tous les services centraux mais en particulier le SFIN, le SRHE et l'OORG, voire l'Office cantonal de statistique, pourraient être renforcés de personnels spécialisés dans des secteurs comme le contrôle de gestion, la gestion du personnel (mobilité interne, gestion des compétences, etc.), l'organisation et la gestion des prestations, ainsi que l'appui à fournir aux départements dans la mise en œuvre des réformes. On peut raisonnablement estimer les besoins à 6 à 8 équivalents plein temps pour la durée du projet.

10.4. Projets informatiques

La planification financière roulante, la gestion par prestations, les réorganisations réalisées dans le cadre du projet exigeront très certainement des adaptations et des développements de programmes informatiques pour simplifier les processus et améliorer la productivité de l'administration. Aucun moyen n'est prévu à cet effet dans les crédits-cadre usuels et dans le crédit prévu pour le développement du Guichet sécurisé unique. Il est donc judicieux d'envisager des moyens supplémentaires dans ces secteurs également.

10.5. Locaux et aménagements

Les travaux ne doivent enfin pas être gênés ou ralentis parce que des locaux adaptés feraient défaut. Il est donc raisonnable, pour le Conseil d'Etat de prévoir quelques moyens pour aménager des bureaux, afin d'y loger les personnels engagés pour la durée du projet.

11. PROPOSITION DE CLASSEMENT DE SIX MOTIONS ET DE HUIT POSTULATS

Le Conseil d'Etat sollicite le classement des six motions et huit postulats en suspens et reproduits ci-dessous. Les objectifs visés par le présent rapport constituent une réponse cohérente aux soucis légitimes exprimés par le Grand Conseil dans lesdites interventions.

Comme il l'a affirmé à plusieurs reprises dans les lignes qui précèdent, le Conseil d'Etat tient lui aussi à l'amélioration du pilotage politique et du suivi parlementaire, à l'introduction de mandats de prestations et d'enveloppes budgétaires, à simplifier les processus administratifs, à améliorer la relation avec l'utilisateur et la qualité de l'accueil, à la maîtrise des coûts, etc. Ceci sans oublier les conditions de travail de la fonction publique. Mais il n'est guère envisageable de traiter chaque problématique de manière isolée. Une vision préalable et une démarche d'ensemble de longue haleine sont essentielles. C'est justement ce que propose le Conseil d'Etat à votre Autorité et la raison

qui l'amène à lui demander de classer les interventions en question. Le tableau 7 donne un aperçu du suivi donné aux motions et postulats dont le classement est sollicité.

En outre, associé de très près à l'organisation de projet décrite dans le présent rapport, le Grand Conseil aura l'occasion de suivre en permanence l'état d'avancement des travaux et de réalisation des objectifs visés. Il aura la possibilité de participer directement aux travaux, que ce soit au sein de groupes de travail ou à travers la commission de gestion et des finances, comme proposé dans le projet de décret. Cette méthode est une raison supplémentaire pour le classement des motions et postulats ci-dessous.

Le 27 mars 2007, le groupe socialiste déposait la motion suivante:

07.128

27 mars 2007

Motion du groupe socialiste

Instauration d'une charte qualité accueil

L'administration cantonale peut améliorer son service au public par une approche novatrice en intégrant une ligne directrice en matière d'accueil.

Les employés-e-s de la fonction publique en contact avec les usagers-ères/habitants-e-s doivent savoir gérer des comportements difficiles.

Elles/Ils doivent être à même de:

- désamorcer les climats de tension;*
- dire non à leurs interlocuteurs sans entrer en conflit ouvert;*
- savoir tenir compte des diverses mentalités et s'adapter aux décalages socioculturels;*
- faire face à la détresse de certains interlocuteurs (dépression, dépendances aux substances,*

etc.);

- gérer leur propre stress après une situation tendue;*

- préserver une ambiance sereine au sein de l'office.*

De leur côté, les usagers-ères sont en droit d'attendre un accueil aimable et courtois, une écoute attentive, une prise en compte de leurs attentes ou réclamations, tout ceci dans une atmosphère détendue.

Pour ce faire, nous demandons au Conseil d'Etat de mener une réflexion sur la mise en place d'une "charte de qualité de l'accueil" du service public.

L'introduction d'un critère qualité nous apparaît une démarche valorisante à plusieurs titres.

Pour les employés-e-s, elle stimule l'analyse des situations, les techniques de gestion des différends et fait évoluer positivement les lieux d'accueil.

Pour les utilisateurs, la charte amène une approche nouvelle rendant les relations avec l'administration plus aisées et décontractées.

Signataires: S. Müller Devaud, B. Bois, O. Arni, M. Castioni, N. Fellrath, C. Bertschi, S. Fassbind, M. Giovannini, O. Duvoisin, P. Erard et K. Coassin.

Le 20 février 2007 la commission de gestion et des finances déposait la motion suivante:

07.116

20 février 2007

Motion de la commission de gestion et des finances

Enveloppes budgétaires et mandats de prestations

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier la possibilité d'introduire des enveloppes budgétaires et des mandats de prestations dans le cadre du budget et des comptes de l'Etat et des institutions et établissements parapublics. Le Conseil d'Etat est notamment invité à étudier les différents systèmes pratiqués dans les autres cantons et, cas échéant, à faire des propositions au Grand Conseil.

Développement écrit:

Lors de l'examen du projet de loi Raphaël Comte 04.141, qui demande notamment l'introduction d'enveloppes budgétaires, la commission de gestion et des finances a souhaité que cette question fasse l'objet d'une réflexion approfondie et que les avantages et inconvénients d'un tel système soient examinés par le Conseil d'Etat avant que la commission puisse se faire une opinion sur le sujet.

Plusieurs cantons ont, au cours des dernières années, procédé à des changements importants dans leur manière d'appréhender le budget. Des systèmes d'enveloppes budgétaires et de mandats de prestations ont été introduits dans plusieurs cantons, le Grand Conseil fixant les objectifs à atteindre et les standards à fournir, le Conseil d'Etat ayant une certaine marge de manœuvre quant à la manière d'atteindre ces objectifs.

L'introduction d'un tel système dans le canton de Neuchâtel nécessite une réflexion sur l'opportunité de cette manière de faire et ses conséquences sur la procédure budgétaire et le rôle des différents partenaires participant à l'élaboration du budget (Grand Conseil, Conseil d'Etat, administration, institutions et établissements parapublics, etc.).

La commission de gestion et des finances souhaite donc que le Conseil d'Etat examine cette question et fasse rapport au Grand Conseil. L'acceptation de cette motion permettra de classer le projet de loi Raphaël Comte 04.141. Les discussions sur le système des enveloppes budgétaires et des mandats de prestations pourront avoir lieu sur la base du rapport du Conseil d'Etat. Dans l'attente de ce rapport, le Conseil d'Etat pourrait mener des expériences pilotes dans certains services afin de tester les avantages et les inconvénients d'un tel système.

Signataires: J.-B. Wälti, J.-N. Karakash et O. Haussener.

Le 22 février 2005, le groupe radical déposait la motion suivante:

05.110

22 février 2005

Motion du groupe radical

Tracasserie administrative – Je suis député et j'en ai marre

Quand on veut simplifier une tracasserie administrative, le phénomène de ricochet est fréquent.

La commune répond que c'est de la compétence du canton. Le canton que c'est celle de la Confédération. Et la Confédération...

Silence! Le caillou lancé est englouti dans les eaux profondes de l'administration fédérale.

Où et comment agir?

Il est certain que les charges administratives pèsent toujours plus lourdement, notamment pour les petites et moyennes entreprises (PME).

Même le conseiller fédéral Joseph Deiss partage ces préoccupations. Lors de ses interventions en terres neuchâteloises, en mai 2003, il a rencontré des chefs d'entreprises et il leur a fait des promesses pour introduire, partout où cela était possible, des simplifications et des allègements administratifs.

Qu'en est-il aujourd'hui?

Soucieux de cette inflation constante de règlements, lois, manuels d'application, ordonnances, enquêtes et autres statistiques, la commission PME du parti radical-démocratique neuchâtelois (PRDN) a mis sur pied au printemps 2004 une soirée-débat intitulée: "Tracasseries administratives – Je suis patron et j'en ai marre".

Des personnalités au niveau fédéral, cantonal et communal y ont participé comme orateurs, dont, notamment, le conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique (DEP), Bernard Soguel.

Devant un parterre attentif et concerné de chefs de PME, il a été débattu de plusieurs axes où les exigences de tâches administratives ne cessent d'augmenter. Des ébauches de solutions pour optimiser le temps passé à ces obligations et garder le maximum d'énergie et de moyens à la production, à la recherche & développement, à la prospection de nouveaux produits et de nouveaux marchés, à la formation et à la pérennité de l'entreprise ont été élaborées.

Après cette rencontre, la commission PME a établi divers contacts, dont certains avec le DEP, qui a travaillé avec la Haute école de gestion (HEG), notamment, pour faire une enquête afin de voir quelles rationalisations pourraient être introduites.

Malheureusement le projet n'a pas abouti et nous nous retrouvons à la case départ, sans être venu à la rencontre des responsables des PME du canton, qui se retrouvent seuls face à la montagne des tracasseries administratives qui ne cesse de croître.

Selon l'Université de Saint-Gall, le nombre d'heures passées par les PME pour remplir leurs obligations administratives a doublé en quinze ans.

Le coût des charges administratives pesant sur les 300.000 entreprises suisses tourne autour de 7 milliards de francs par an, soit 2% du produit intérieur brut. Si, en 2001, il y a eu 180 lois et ordonnances nouvelles ou révisées qui ont été introduites en début d'année, elles ont été 250 en 2004! Cela représente 40% d'augmentation de nouveaux textes à découvrir, comprendre, analyser et mettre en application, s'il ressort de ces études que la PME doit modifier quelque chose pour rester conforme avec les normes concernées.

Nous nous devons de jouer notre rôle politique et d'être actifs dans ce domaine.

C'est dans cette optique que le groupe radical demande au Conseil d'Etat d'étudier toutes les possibilités d'allègements des processus administratifs, que cela soit entre les services de l'administration cantonale, entre les communes et le canton, entre les cantons eux-mêmes et entre le canton et la Confédération.

Il faudra passer en revue, notamment, tous les aspects qui concernent, par exemple:

- mise aux normes;
- impôts et taxes;
- décomptes relatifs à la main-d'oeuvre;
- relevés statistiques;
- contrôles systématiques;
- création d'un guichet et d'un "numéro de client" uniques;
- faciliter la création d'entreprises;
- éviter les doublons avec les niveaux fédéraux et cantonaux;
- etc.

Le groupe radical remercie le Conseil d'Etat de fournir, dans les meilleurs délais, un rapport complet sur la situation actuelle ainsi que des pistes d'amélioration et des propositions concrètes d'allègements afin de rendre plus efficace les missions de l'Etat et ainsi soutenir la croissance, la prospérité et le dynamisme dans le cadre d'une économie de marché libérale et humaniste.

Signataires: Y. Morel, J.-B. Wälti, J. Tschanz, P. Sandoz, G. Pavillon, R. Tanner, F. Loeffel, R. Comte, W. Geiser, B. Zumsteg, M. Schaefroth, Ph. Haeberli, M. Grossmann, F. Rutti, M. Desaulles-Bovay, E. Berthet, B. Keller, Ch. Imhof, T. Perrin et M.-L. Béguin Mettraux.

Le 10 novembre 1999, le groupe libéral-PPN déposait la motion suivante:

99.164

10 novembre 1999

Motion du groupe libéral-ppn

Pour un travail à domicile dans la fonction publique

Suite à l'évaluation des fonctions que l'Etat vient de mener auprès du personnel administratif et sur la base du principe de mise en place d'objectifs à atteindre, le Conseil d'Etat est invité à étudier dans quelle mesure il est possible d'introduire le télétravail à domicile pour les fonctionnaires qui le souhaitent et dont l'activité le permet.

Le Noeud cantonal neuchâtelois (NCN) offre également les moyens techniques au travail à domicile.

Signataires: H. Scheurer, I. Opan-Du Pasquier, J. de Montmollin, J.-C. Baudoin, C. Bernoulli, P.-J. Erard, M. Amstutz, M. Barben et S. Perrinjaquet.

Le 2 février 1998, le groupe socialiste déposait la motion suivante :

98.105

2 février 1998

Motion du groupe socialiste

Pour un nouvel aménagement du temps de travail dans les services et institutions qui dépendent du budget de l'Etat

Le chômage ne se résorbe pas. Quel que soit l'avenir économique, il est appelé à durer et à rester important. Les principales victimes sont les jeunes qui, formés, ne trouvent pas d'emploi. Les autorités politiques doivent continuer à agir contre cette situation.

Une des solutions réside dans un nouvel aménagement du temps de travail. Toujours plus large, la discussion à ce sujet conduit à de nombreuses propositions, expériences et réalisations.

La réduction du temps de travail est souvent débattue. Il faut l'envisager sur le plan hebdomadaire, mensuel ou annuel. Le partage du travail avec ou sans l'intégration de personnes privées d'emploi, la préretraite, le travail à temps partiel ou l'acquisition d'un capital-temps sont d'autres possibilités également analysées et en vigueur dans plusieurs secteurs économiques. L'aménagement du temps de travail s'inscrit dans une perspective de neutralité des coûts.

Au-delà des réflexions générales, l'Etat de Neuchâtel doit maintenant concrètement s'investir dans un nouvel aménagement du temps de travail pour toutes les personnes qui dépendent du budget. Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier, en collaboration avec les associations professionnelles intéressées, des solutions concrètes sur la base de projets-pilotes qui sont rapidement réalisables.

Signataires: J. Studer, A. Laurent, H.U. Weber, C. Borel, M. Debély, L. Matthey, M. Barrelet, V. Garbani, O. Duvoisin, P. Erard et B. Soguel.

Le 31 mars 2009, la commission "insertion professionnelle" déposait le postulat suivant:

09.133

31 mars 2009

Motion de la commission "insertion professionnelle"

Pour une gestion de l'Etat plus moderne

Dans le cours de ses travaux et à la suite de l'audition de divers responsables de services et départements, la commission chargée d'étudier l'autonomisation du CNIP a fait les constatations suivantes:

– L'autonomie du CNIP est rendue nécessaire en grande partie en raison de l'absence d'un minimum de souplesse dans le fonctionnement des structures de l'Etat. Ce manque s'est manifesté surtout par la lenteur de communication entre le CNIP et le Conseil d'Etat, dès lors que celui-ci devait prendre des décisions le concernant. Cette lenteur est largement due au passage de toutes les demandes formulées par le CNIP au travers des contrôles et obstacles imposés par les services centraux chargés de préparer les dossiers pour l'Exécutif cantonal.

– Il est également apparu que les conditions de fonctionnement du SFPL différaient notablement de celles du CNIP, malgré la proximité de leurs missions. Ainsi, une loi, pourtant acceptée par le Grand Conseil en février 2005 et visant à une gestion des écoles professionnelles par mandats de prestation (qui aurait dû servir de référence pour le fonctionnement du CNIP) n'est jamais entrée en vigueur, tandis que les recettes financières issues de collaborations avec l'économie privée sont traitées de manière diamétralement opposée, selon que l'on se trouve au DEC ou au DECS.

L'inquiétude née de ces constatations et de l'impression que les maux évoqués pouvaient toucher d'autres services de l'Etat amènent la commission du CNIP à demander au Conseil d'Etat d'étudier la mise en oeuvre d'une politique de gestion des départements plus "systémique" et par-là plus efficace en:

- visant une approche plus globale et plus souple des problèmes;
- favorisant la collaboration inter-départements, inter-services ou inter-institutions.

En résumé, la Commission souhaite que le Conseil d'Etat envisage une gestion des départements plus participative et plus souple pour résoudre les défis posés par notre société, et qu'il s'efforce de donner des outils ou des moyens plus performants aux cadres et aux fonctionnaires chargés de mettre en oeuvre sa politique. La concrétisation des mesures de frein aux dépenses et à l'endettement devrait en effet idéalement reposer plus sur l'initiative des services opérationnels, que sur les entraves posées sur leur fonctionnement par les services centraux.

Au nom de la commission insertion professionnelle:

*Le président, Le rapporteur,
Ph.Haeberli J.-C. Baudoin*

Le 31 mars 2009 le groupe libéral-radical déposait le postulat suivant:

09.125 ad 09.010

31 mars 2009

Postulat du groupe libéral-radical

Une aide à la décision

Les citoyens achètent en fonction du meilleur rapport qualité/prix. Le canton devrait, pour atteindre ses objectifs, choisir ses prestations en fonction du meilleur rapport efficacité/prix.

Le plan comptable actuel ne permet pas de comparer et de choisir entre les prestations. Il donne simplement le coût des outils et de ses utilisateurs, sans bien définir ce que l'on fait avec. De plus, notre plan comptable change constamment, rendant les comparaisons très difficiles.

Le plan comptable bernois est, lui, construit autour des prestations. Il permet donc de déterminer plus facilement quelles prestations il faut garder et lesquelles il faut abandonner. Par analogie, il permet également d'analyser les nouvelles prestations nécessaires et indispensables à mettre en place.

Le Conseil d'Etat est donc prié d'étudier l'adoption d'un plan comptable identique à celui utilisé par le gouvernement bernois.

Signataires: P. Castella, J.-B. Wälti, J. Walder, Ph. Bauer et C. Gueissaz.

Le 24 juin 2008, les groupes libéral-PPN et radical déposaient le postulat suivant:

08.167

24 juin 2008

Postulat des groupes libéral-PPN et radical

Structure harmonisée des entités autonomisées

Nous demandons au Conseil d'Etat de bien vouloir:

- valider un modèle de statut d'autonomisation standardisé tel que défini dans le rapport de la commission SCAN 08.011
- harmoniser à terme les différentes structures déjà autonomisées ou qui sont au bénéfice d'un statut différent de celui des autres services et offices de notre Etat

Développement écrit

Lors du traitement par le Grand Conseil des rapports concernant le statut de la CCNC ainsi que celui du SCAN, ces deux dossiers ont fait l'objet d'un renvoi en commission.

Ces renvois ont essentiellement été provoqués par des divergences rencontrées quant à la définition du statut du personnel ainsi qu'à son appartenance ou non à l'effectif du personnel de l'Etat.

A la suite des travaux de la commission "SCAN", il a été communément admis que lorsqu'un service ou office a comme mission l'exécution de tâches régaliennes de l'Etat, tâches qui découlent souvent de législations fédérales, qu'il était difficile d'adopter un

statut de droit privé pour son personnel. Cette problématique a également pu être observée dans le cadre du statut du personnel de l'Hôpital Neuchâtelois.

Par contre, une solution médiane a pu être trouvée, solution qui consiste à appliquer un statut de droit public pour les questions qui ont trait à l'employé et procéder par dérogations du Conseil d'Etat pour les questions visant à adapter la gestion du personnel aux spécificités de fonctionnement des établissements autonomisés. Ce statut est d'ailleurs appliqué à satisfaction par l'ECAP et a été repris dans le statut du SCAN.

Dans le cadre des nombreuses restructurations et réorganisations de notre Etat, en cours ou à venir, notre parlement se verra toujours plus confronté à devoir traiter des dossiers visant à de nouvelles autonomisations.

Dans cette optique, les groupes libéral-PPN et radical demandent au Conseil d'Etat de bien vouloir:

– valider un modèle de statut d'autonomisation standardisé tel que défini dans le rapport no 08.011 de la commission SCAN

– harmoniser à terme les différentes structures déjà autonomisées ou qui sont au bénéfice d'un statut différent de celui des autres services et offices de notre Etat

L'acceptation et la réalisation de ce postulat devrait permettre à notre canton de ne pas se retrouver avec une multitude de statuts différents, d'en simplifier son administration et éventuellement raccourcir nos débats au Grand Conseil.

Signataires: O. Haussener, J.-C. Baudoin, Ch. Imhof, P. Ummel, Ph. Bauer, J.-B. Wälti, C. Guinand, C. Gueissaz, C. Blandenier, Ph. Haeberli, C. Boss, E. Berthet, T. Perrin, J. Tschanz, P.-A. Steiner, Y. Botteron, et Ch. Häsler.

Le 6 novembre 2007, le groupe libéral-PPN déposait le postulat suivant:

07.192

6 novembre 2007

Postulat du groupe libéral-PPN

Des contrats qui impliquent chacun

Les négociations entre le Conseil d'Etat et les communes dans le cadre du RUN vont aboutir à des contrats d'agglomération ou des contrats-région. Certains sont par ailleurs déjà signés, les autres à divers stades de négociation. Ces contrats vont vraisemblablement modifier profondément les relations entre l'Etat et les communes concernées.

Toutefois, hormis le Conseil d'Etat, il ne semble pas que les autorités cantonales, publiques et parapubliques (Hôpital Neuchâtelois, hautes écoles, services cantonaux, compagnies de transports en commun, etc.) ne se sentent particulièrement concernées par ces contrats. Il pourrait découler de cela que ces entités prennent des décisions ou des options aux antipodes des vœux des communes et des régions concernées.

En conséquence, nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier les moyens d'inciter les intervenants cantonaux publics et parapublics à tenir compte du contenu des différents contrats et à adapter leurs stratégies de manière appropriée.

Signataires: Y. Botteron, F. Monnier, Ch. Hostettler, Ph. Bauer, P. Ummel, D. Humbert-Droz, J.-F. de Montmollin, F. Bigler, E. Bernoulli, C. Gueissaz, J.-Cl. Baudoin, V. Blétry-de Montmollin, P.-A. Steiner, S. Robert, A. Obrist, Ph. Gnaegi, L. Amez-Droz et O. Haussener.

Le 24 avril 2007, Pierre Bonhôte déposait le postulat suivant:

07.136

24 avril 2007

Postulat de Pierre Bonhôte

Des contrats qui impliquent chacun

Le Conseil d'Etat est invité à étudier la mise en place d'une enquête annuelle de satisfaction du personnel de l'Etat, dont les résultats devraient être présentés dans le cadre du rapport de gestion.

Cosignataires: M. Debély, O. Duvoisin, C. Bertschi et C. Borel.

Le 29 janvier 2003, les groupes radical et libéral-PPN déposaient le postulat suivant:

03.110

29 janvier 2003

Postulat des groupes radical et libéral-PPN

Pour des services publics à un meilleur coût

En réponse à la motion Roland Debély 95.127, du 17 mai 1995, "La nouvelle gestion publique (New Public Management)", le parlement a accepté le rapport du gouvernement 99.010 "Nouvelle gestion publique", du 5 février 1999. Nous y lisons dans le chapitre conclusion: "L'expérience que nous conduisons (réd. Projet GESPA) prolonge les diverses démarches qui ont déjà été engagées par l'administration visant à offrir des prestations de qualité, au meilleur coût, adaptées aux missions confiées..."

Le critère "au meilleur coût" ne semble absolument pas atteint puisque sur 19 tâches principales engendrant des charges cantonales et communales, le canton de Neuchâtel dépasse la moyenne suisse à propos de 15 d'entre elles (cf. déclaration du porte-parole du groupe radical J.-B. Wälti, lors de l'examen du budget 2003). De plus, le rapport du Conseil d'Etat 02.029 "Projet GESPA" effleure à peine les aspects financiers et ne semble pas représenter un outil rapidement opérationnel en matière d'analyse comparative, respectivement de maîtrise des coûts.

Nous prions dès lors le Conseil d'Etat d'étudier l'intégration, dans le développement du projet GESPA ou dans un système complémentaire, d'outils pour analyser les différences de coûts liés à des prestations identiques ou similaires à celles proposées à moindre coût par d'autres collectivités publiques. Après avoir identifié les surcoûts (suite aux résultats d'analyse de benchmarking, postulat du groupe radical 01.110, du 26 mars 2001, "Evaluation comparative des prestations publiques"), il est nécessaire d'agir sur les causes de celles-ci par des mesures d'organisation, par des processus de traitement différents ou par des dispositions législatives adaptées.

Signataires: R. Debély et M. Surdez.

Le 3 décembre 2002, le groupe radical déposait le postulat suivant:

02.173

3 décembre 2002

Postulat du groupe radical

Transparence dans les effectifs

Dans son rapport sur le budget, le Conseil d'Etat nous annonce 65,8 postes nouveaux. Nous apprenons également que ce chiffre est dû dans une large mesure à des transferts de postes figurant hors des effectifs de dotation, attendu que ces personnes représentent presque la moitié des nouveaux postes demandés.

Nous nous trouvons devant un certain paradoxe puisque le rapport du Conseil d'Etat nous propose un effectif de 1985,1 postes au budget 2003. Toutefois, si l'on tient compte des personnes hors dotation, l'on peut ajouter environ 400 personnes si l'on se réfère au rapport 2001 du DFAS.

Le Conseil d'Etat nous dit dans son rapport que c'est par souci de transparence qu'il effectue le transfert des personnes "hors dotation". Nous aimerions aller plus loin et demander que la lumière la plus complète soit faite sur les effectifs du personnel salarié par l'Etat.

Afin que nous puissions bénéficier à l'avenir d'une statistique qui regroupe l'ensemble de l'effectif du personnel, nous demandons au Conseil d'Etat de ne considérer, à l'avenir, qu'un seul effectif regroupant le personnel de toutes les catégories. Quitte, comme le demande également la commission de gestion et des finances, à ce que l'on sache ensuite que, sur l'effectif global, un certain nombre de postes sont couverts par des subventions à charge de tiers.

Signataires: Ph. Haeberli, B. Zumsteg, J.-B. Wälti, B. Keller, R. Tanner, F. Rutti, A. Gerber, J. Tschanz, F. Loeffel, M.-L. Béguin, Y. Morel, M. Grossmann, M. Schafroth, E. Berthet, D. Cottier, R. Debély et C. Schallenberger.

Le 26 mars 2001, le groupe radical déposait le postulat suivant:

01.110

26 mars 2001

Postulat du groupe radical

Evaluation comparative des prestations publiques

Comparaison n'est pas raison dit-on... Certes, mais la comparaison reste un des meilleurs moyens de juger de la qualité ou du prix d'un produit ou d'une prestation. Dans un souci de saine gestion, il nous semble dès lors judicieux de comparer les prestations fournies par l'Etat de Neuchâtel et les coûts qu'ils engendrent avec ce qui se fait chez nos voisins.

Un examen comparatif peut nous permettre de constater que pour une prestation identique, le prix est plus élevé, ou plus faible, ici que là. Ou encore qu'à niveau de prestation différent, les objectifs atteints sont identiques. Ou que la différence est si faible qu'elle ne vaut pas la différence de prix qui y est investie.

Une telle étude comparative nous permettra aussi de savoir objectivement dans quels domaines nous sommes meilleurs et, donc, plus attractifs que d'autres ou inversement les domaines dans lesquels les prestations offertes sont moins importantes.

Bref, comparer notre système permettra aux autorités politiques de prendre leurs décisions avec plus d'informations qu'elles n'en ont à ce jour. Ces préoccupations sont d'autant plus légitimes que notre canton dépense chaque année 13.700 francs par habitant, soit 970 francs de plus que... Zurich (!), 2200 de plus que Berne, 3400 de plus que Soleure, 2200 de plus que Fribourg ou encore 4500 de plus qu'Argovie (Office fédéral de la statistique, chiffres de 1998)! Pour un canton au revenu fiscal relativement modéré, il serait intéressant de savoir pourquoi nous payons plus et si cela nous fait bénéficier de prestations de plus grande qualité.

Le groupe radical demande au Conseil d'Etat de poursuivre l'introduction de l'évaluation comparative des prestations fournies, avec les coûts et les résultats obtenus. Il devrait s'agir d'un système simple qui pourrait s'inspirer des principes du contrôle de gestion et du benchmarking. Ce système devrait se baser sur le projet propre du canton de Neuchâtel (GESPA) ainsi que celui initié par la Confédération (Colibri).

Signataires: D. Cottier, R. Debély, F. Rutti, Ph. Haeberli, D.G. Rossier, W. Willener, Ph. Wälti, M. Schafroth, M. Garin, A. Gerber, P. Hainard, J. Tschanz, J.-B. Wälti, B. Zumsteg, Y. Morel, P. Sandoz et W. Geiser.

Le 21 juin 1999, les groupes radical et libéral-PPN déposaient le postulat suivant:

99.128

21 juin 1999

Postulat des groupes radical et libéral-PPN

Réforme de structure, recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économies

La mise en oeuvre de la planification financière 1999-2002 n'apporte que peu d'économies générées par d'éventuelles réformes de structures ainsi que sur d'autres mesures d'économies.

Peu d'objectifs et peu de pistes sont exprimés en la matière. Toutefois, l'équilibre des finances publiques, si l'on ne veut plus recourir à l'avenir à une augmentation de la pression fiscale, passera obligatoirement par un recentrage des activités de l'Etat. Dès lors, le report d'analyses et la recherche de solutions à une prochaine planification financière ne sont pas acceptables!

Nous prions le Conseil d'Etat de poursuivre ses investigations dans la réforme des structures et de les élargir à d'autres solutions envisageables pour réduire le volume des charges de fonctionnement. Un rapport d'information sur l'avancement de ses études et

la formulation de propositions est adressé au Grand Conseil dans le délai d'une année à compter dès l'acceptation de ce postulat.
Signataires: R. Debély, I. Opan-Du Pasquier, P. Hainard, P. Meystre, G. Pavillon, D.G. Rossier, J.-B. Wälti et F. Rutti.

Tableau 7: Traitement des motions et des postulats dont le classement est sollicité: vue d'ensemble

Motion (M) ou postulat (P) numéro	Titre	Suivi
M 07.128	Instauration d'une charte qualité accueil	L'amélioration de la qualité de l'accueil constitue l'un des objectifs centraux de la modernisation de l'administration, ainsi que l'illustre le tableau 4. La charte demandée par les motionnaires constitue l'un des outils qui sera introduit pour adapter les unités de l'administration cantonale aux besoins des usagers. La motion est ainsi largement satisfaite par le projet proposé.
M 07.116	Enveloppes budgétaires et mandats de prestations	La modernisation du gouvernement et de l'administration ainsi que la réforme des partenariats rejoignent en tous points les objectifs de la motion. La vision proposée dans le présent rapport est en effet basée sur l'introduction des enveloppes budgétaires et des mandats de prestations, comme évoqué dans les chapitres 5 et 6.
M 05.110	Tracasserie administrative – Je suis député et j'en ai marre	La simplification des relations avec l'administration concerne aussi bien les individus que les entreprises. Elle constitue même l'un des objectifs majeurs de la réforme proposée dans le présent rapport, ainsi que l'illustre le tableau 4 et répond ainsi à la demande des motionnaires.
M 99.164	Pour un travail à domicile dans la fonction publique	La modernisation de l'administration cantonale va de pair avec une révision de la gestion des ressources humaines et des outils mis à disposition des services. Des travaux sont d'ores et déjà en cours pour adapter le Service des ressources humaines (SRHE) aux exigences qui découleront des réformes envisagées. En ce qui concerne plus précisément le travail à domicile, des expériences pilotes sont menées au Service cantonal des contributions. Celles-ci s'avèrent très intéressantes pour les personnes concernées, pour le service et sur le plan technique. Le travail à domicile offre en effet aux collaborateurs ou aux collaboratrices une possibilité de mieux concilier travail et famille, et il permet à l'Etat de garder des compétences précieuses. C'est donc un outil très prometteur qui sera proposé aux unités dans le cadre de la réforme de l'administration, d'autant plus que quelques dizaines de collaborateurs pratiquent déjà ce type d'organisation du travail de manière plus ou moins intensive.
M 98.105	Pour un aménagement du temps de travail dans les services et les institutions qui dépendent du budget de l'Etat	L'article 6, du règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique (RSt), du 9 mars 2005, a été modifié à fin 2007 pour favoriser le partage du travail et permettre au personnel de l'administration de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Le règlement prévoit désormais à son alinéa 4, que <i>"pour autant que la marche du service ne s'y oppose pas, les demandes d'occupation à temps partiel sont examinées favorablement"</i> . De même, l'alinéa 5 stipule que <i>"tout poste à plein temps mis au concours peut être repourvu à un taux d'activité compris entre 80% et 100%, sauf dérogation du Conseil d'Etat. Le cas échéant, l'entier de la réduction du taux d'activité peut être</i>

Motion (M) ou postulat (P) numéro	Titre	Suivi
		<i>réaffecté au sein du service".</i> Les outils mis en place durant la législature 2006-2009 ont en outre permis de repourvoir 30% des postes vacants par des placements en insertion et 42,5% par la mobilité interne. La réorganisation du SRHE qui s'inscrit dans la modernisation proposée dans le présent rapport permettra d'alléger les procédures sur le plan administratif et d'offrir des services encore plus performants en matière d'aménagement du temps de travail et de recrutement, que ce soit par la mobilité interne, la réinsertion et les mises au concours ordinaires. Des réponses concrètes aux questions soulevées par les motionnaires sont d'ores et déjà mises en œuvre. D'autres suivront si les mesures envisagées dans le présent rapport sont acceptées.
M 09.133	Pour une gestion de l'Etat plus moderne	En manifestant sa volonté d'introduire un pilotage par objectifs et par enveloppes, et de revoir la gouvernance des partenariats, le Conseil d'Etat propose dans le présent rapport des réponses concrètes à l'ensemble des problèmes soulevés par les motionnaires.
P 09.125	Une aide à la décision	Comme l'illustrent la figure 4 et le tableau 4, le Conseil d'Etat a l'intention d'introduire un système basé sur un plan des tâches et sur les prestations qui sera comparable à ceux mis en œuvre dans les cantons de Berne ou de Lucerne. La demande du postulat est ainsi satisfaite.
P 08.167	Structure harmonisée des entités autonomisées	La réforme de la gouvernance des partenariats proposée au chapitre 5 du présent rapport répond aux questions soulevées par le postulat.
P 07.192	Des contrats qui impliquent chacun	<i>Idem</i>
P 07.136	Des contrats qui impliquent chacun	La motivation des cadres et des collaborateurs de l'administration cantonale, ainsi que les perspectives de progression et de formation qui leur seront offertes seront des facteurs essentiels de succès des réformes décrites dans le présent rapport. La gestion du personnel devra donc entre autres se baser sur des enquêtes de satisfaction du personnel, comme le font déjà d'autres administrations publiques. Elles compléteront des batteries d'indicateurs utiles à la gestion des ressources humaines, comme le taux de rotation du personnel ou l'absentéisme. Au-delà, la nouvelle organisation proposée associera davantage qu'aujourd'hui les collaborateurs à la définition des prestations de leur unité et des critères de qualité attendus. Enfin, comme relevé plus haut, une réorganisation du SRHE est déjà en cours pour relever les nombreux défis lancés par les réformes envisagées.
P 03.110	Pour des services publics à un meilleur coût	Les objectifs visés par le programme de redressement des finances, la gouvernance des partenariats et le pilotage de l'Etat par prestations sont autant de réponses aux questions soulevées par le postulat.
P 02.173	Transparence dans les effectifs	La gestion par prestations proposée dans le présent rapport permettra à terme de mettre en relation les prestations fournies avec les effectifs de l'administration. En attendant, la plupart des questions

Motion (M) ou postulat (P) numéro	Titre	Suivi
		soulignées par le postulat ont déjà trouvé réponse dans la présentation des effectifs qui figure dans les budgets dans les comptes. Les indicateurs concernant les effectifs seront en outre affinés et leur production automatisée par l'introduction prochaine de nouveaux outils informatiques au SRHE.
P 01.110	Evaluation comparative des prestations publiques	Le plan financier a été basé sur les informations publiées par l'Office fédéral de la statistique et l'Administration fédérale des finances. Même si ces indicateurs ne sont pas toujours parfaits dans l'absolu, les séries à disposition sur plusieurs années permettent de déceler des tendances lourdes à même de fournir des bases de décisions sur le plan politique, par exemple dans une planification intégrée des tâches et des finances. Ces données constituent aussi des points de départ intéressants pour des comparaisons plus fines avec d'autres cantons, sur des groupes de prestations donnés. Comme relevé au chapitre 4.3, une méthode a ainsi été élaborée et testée. Elle pourra être utilisée pour appuyer le programme de redressement des finances de l'Etat ainsi que la généralisation de la gestion par prestations proposée.
P 99.128	Réforme de structure, recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économies	Le présent rapport répond à toutes les attentes exprimées par les auteurs du postulat.

12. CONSEQUENCES POUR LES COMMUNES

Le projet de décret n'a aucune incidence particulière sur les finances des communes.

13. VOTE A MAJORITE QUALIFIEE

Le projet de décret qui vous est soumis engendre une nouvelle dépense unique de plus de 5 millions de francs. Pour cette raison, il nécessite un vote à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, conformément à l'article 4, alinéa 2, lettre b), de la loi sur les finances du 21 octobre 1980.

14. CONCLUSION

Depuis bientôt deux décennies, la santé financière du canton de Neuchâtel et sa capacité à s'adapter aux exigences du 21^e siècle sont au centre des préoccupations et des débats des autorités et des partis politiques. Nombreuses sont les réformes et les restructurations qui ont été menées en vingt ans: désenchevêtrement des tâches, réorganisations hospitalières, nouvelle police neuchâteloise, mise en place des Hautes écoles spécialisées, réduction du nombre de services dans l'administration, développements informatiques, etc. Elles ont indéniablement contribué à améliorer notre situation. Mais elles n'ont pas suffi.

Le Conseil d'Etat a relevé à quel point cette situation était dommageable et qu'il était urgent de reprendre la situation en main. Le Conseil d'Etat ne veut plus d'un Etat qui continue à aligner les déficits et à creuser sa dette. Le Conseil d'Etat ne veut pas d'un canton qui finisse par s'appauvrir de manière irréversible. Le Conseil d'Etat ne veut pas que les Neuchâteloises et les Neuchâtelois assistent en spectateurs passifs à la construction des aires métropolitaines qui se dessinent au Nord-Est et à l'Est de la Suisse, sur les bords du Léman et, plus près de nous, dans le Mittelland autour de la Berne fédérale, des aires qui constituent le socle sur lequel se construit déjà l'avenir de notre pays. Il est donc temps d'agir avec rigueur, avec méthode, pour rattraper le temps perdu. C'est l'objectif, la finalité, du programme de redressement des finances cantonales et de la réforme de l'Etat qui vous sont proposés ici.

C'est dans cette perspective que nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, d'adopter le projet de décret ci-après et de classer les motions et postulats figurant au chapitre 11.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 16 décembre 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
J. Studer

La chancelière,
M. Engheben

Décret

sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

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

vu la loi sur les finances, du 21 octobre 1980;

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

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

vu la loi sur les subventions, du 1^{er} février 1999 ;

sur la proposition commune de la commission de gestion et des finances et du Conseil d'Etat du

décète:

CHAPITRE PREMIER

Généralités

Déclaration
liminaire

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

- a) mettre tout en œuvre pour procéder au redressement durable des finances de l'Etat;
- b) mettre en place les principes généraux qui doivent présider à la gouvernance des partenariats dans le cadre de l'exécution des tâches d'utilité publique que l'Etat délègue;
- c) adapter en profondeur les structures et le fonctionnement de l'Etat aux exigences de notre siècle.

Partenariat

Art. 2 ¹A cette fin, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat agissent en partenariat entre autorité législative et exécutive.

²Ils associent étroitement la commission de gestion et des finances et les services centraux de l'administration dans le processus d'élaboration et d'exécution du projet faisant l'objet du présent décret dès le commencement des travaux.

Définitions

Art. 3 On entend par:

- a) *déficit structurel*, un déséquilibre grave et durable entre les revenus et les charges de l'Etat qui empêche celui-ci d'assurer le financement de ses prestations nécessaires de manière optimale et d'assurer son rôle de stabilisateur conjoncturel;
- b) *planification financière roulante*, un outil de gestion financière prévu par le nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) que l'Etat et les communes

sont appelés à mettre en place ces prochaines années, outil qui permet de prendre en compte non seulement la planification financière du budget de l'année de référence mais également celle des trois années suivantes.

CHAPITRE 2

Programme de redressement durable des finances de l'Etat

But	Art. 4 Le programme de redressement durable des finances de l'Etat a pour but d'atteindre notamment les objectifs du plan financier accompagnant le programme de législature 2010 – 2013 du Conseil d'Etat du 21 octobre 2009.
Objets	Art. 5 Le programme de redressement durable des finances de l'Etat a pour objets: a) la résorption définitive et durable du déficit structurel chronique de l'Etat estimé à 90.000.000 francs à fin 2009; b) la mise à disposition de l'Etat pour l'avenir des ressources indispensables pour financer les grands projets jugés prioritaires et les nouvelles tâches ou obligations découlant du droit fédéral ou intercantonal, ressources évaluées à 60.000.000 francs à fin 2009.
Moyens	Art. 6 ¹ Le programme de redressement durable des finances de l'Etat doit s'appuyer sur des outils performants de planification financière roulante quadriennale basée sur la classification fonctionnelle prévue par le modèle de comptabilité harmonisée. ² Le Conseil d'Etat, avec l'appui de la commission de gestion et des finances, évalue et acquiert ces outils.
Durée	Art. 7 Le programme de redressement durable des finances de l'Etat porte sur les années budgétaires 2011 à 2016.

CHAPITRE 3

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

But	Art. 8 Le présent décret a pour but de donner au Conseil d'Etat les instruments lui permettant: a) de mettre en place et de faire appliquer les principes généraux qui doivent présider à la gouvernance des partenariats entre l'Etat et les communes ainsi que les établissements ou structures paraétatiques, tous bénéficiaires de subventions; b) d'adapter en profondeur les structures administratives et le fonctionnement du Conseil d'Etat et de l'administration de l'Etat aux exigences de notre siècle.
Objets 1. Gouvernance	Art. 9 La réforme de la gouvernance des partenariats a pour objets: a) d'analyser les tâches publiques étant ou pouvant être externalisées et les classer au moyen de critères permettant de définir le degré d'autonomie nécessaire à leur exécution; b) de définir les critères applicables aux externalisations; c) de définir les règles de gestion des entités externalisées et subventionnées;

d) d'analyser les écarts entre les principes ainsi définis et les partenariats existants et leur mise en conformité.

2. Adaptation des structures

Art. 10 L'adaptation des structures administratives et du fonctionnement du Conseil d'Etat et de l'administration doit avoir comme objets principaux mais non exclusifs:

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

Moyens

Art. 11 ¹La mise en place de la gouvernance des partenariats, l'adaptation des structures administratives et du fonctionnement du Conseil d'Etat ainsi que l'administration doivent s'appuyer sur des outils de gestion et de pilotage performants.

²Le Conseil d'Etat, avec l'appui de la commission de gestion et des finances, évalue et acquiert ces outils.

CHAPITRE 4

Organisation

En général

Art. 12 Le programme du redressement durable des finances de l'Etat et d'adaptation en profondeur de ses structures et de son fonctionnement est mis en place et s'appuie sur:

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

Grand Conseil

Art. 13 ¹Le Grand Conseil valide les objectifs annuels et veille à leur suivi.

²Il alloue les moyens nécessaires à leur réalisation.

³Un rapport spécial sur l'avancement des travaux et la planification envisagée lui est adressé une fois par année par le Conseil d'Etat.

Commission de gestion et des finances

Art. 14 ¹La commission de gestion et des finances du Grand Conseil veille au suivi régulier des travaux menés en réalisation du programme.

²Elle préavise à l'attention du Grand Conseil les objectifs annuels et les moyens pour les réaliser.

³Elle fait rapport périodiquement au Grand Conseil sur l'avancement des travaux.

Conseil d'Etat	Art. 15 ¹Le Conseil d'Etat définit les objectifs annuels du programme et assure leur mise en œuvre au sein de l'administration cantonale et auprès des entités subventionnées. ²Il désigne au besoin des représentants dans les groupes d'études sectoriels.
Chef ou cheffe de projet	Art. 16 ¹Une personne externe à l'administration cantonale est désignée par le Conseil d'Etat, en qualité de chef ou de cheffe de projet, pour diriger les travaux menés dans le cadre du programme. ²Cette personne assume notamment les responsabilités suivantes: a) définir la structure organique du programme; b) déterminer les ressources nécessaires à la réalisation du programme; c) assurer la coordination d'ensemble de la réalisation du programme; d) veiller au respect des objectifs, des délais et du budget du programme; e) planifier et mettre en œuvre la communication aux plans interne et externe.
Services et offices centraux	Art. 17 ¹Les services et offices centraux sur lesquels s'appuie l'organisation du programme sont notamment: a) le contrôle cantonal des finances; b) le service financier; c) le service des ressources humaines; d) le service juridique; e) le service informatique de l'entité neuchâteloise; f) le service des bâtiments; g) l'office d'organisation; h) l'office cantonal de statistique. ²Ils exécutent les missions qui leur sont confiées dans le cadre de l'organisation du programme.
Conférence des secrétaires généraux	Art. 18 ¹La conférence des secrétaires généraux, présidée par la chancelière d'Etat, réunit les secrétaires généraux des départements ainsi que la secrétaire générale de la chancellerie d'Etat. ²Elle appuie l'organisation du programme. ³Elle assure la coordination du programme entre les départements. ⁴Au surplus, elle exécute les missions qui lui sont confiées dans le cadre de l'organisation du programme.
Groupes d'études sectoriels	Art. 19 ¹Au besoin, le chef ou la cheffe de projet constitue des groupes d'études sectoriels. ²Doivent faire l'objet de groupes d'études sectoriels: a) le programme de redressement durable des finances, b) l'introduction de la planification financière roulante, c) l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat, d) la mise en place de la gouvernance des partenariats dans le cadre de l'exécution des tâches d'utilité publique que l'Etat délègue.

CHAPITRE 5

Financement de l'organisation du programme

Crédit

Art. 20 ¹Un crédit de 16.000.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour l'acquisition des ressources (humaines, informatiques, techniques et en matière de locaux notamment) nécessaires à la mise en œuvre du programme.

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

³Les investissements découlant du crédit seront amortis conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971.

CHAPITRE 6

Centre financier spécial

Constitution

Art. 21 ¹Les dépenses de fonctionnement et d'investissement engagées par l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre du programme sont attribuées à un centre financier spécial intitulé "Redressement durable des finances et adaptation des structures".

²Il en est de même des dépenses de fonctionnement et d'investissement découlant de la réalisation des mesures identifiées par le programme et qui font l'objet de demandes de crédits spéciaux ou prévus au budget.

Compétences du
Conseil d'Etat

Art. 22 ¹Dans le cadre de ce centre financier spécial et en dérogation à l'article 45, alinéa 2, lettre a, de loi sur les finances, le Conseil d'Etat décide librement de l'engagement des fonds à disposition.

²Le Conseil d'Etat fixe les critères permettant l'attribution des dépenses découlant de la réalisation des mesures du programme au centre financier spécial.

Référendum
facultatif

Art. 23 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Entrée en vigueur
et exécution

Art. 24 ¹Le présent décret entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2010.

²Il a effet jusqu'au 31 décembre 2016.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

Les secrétaires,

Classification fonctionnelle, selon le Modèle de comptabilité harmonisé

0 Administration

- 01 Législatif et exécutif
 - 011 Législatif
 - 012 Exécutif
- 02 Administration générale
 - 020 Administration des finances et des contributions
 - 021 Administration de district
 - 029 Administration générale, divers
- 03 Prestations aux pensionnés
- 09 Tâches non ventilables

1 Sécurité publique

- 10 Protection juridique
 - 100 Cadastre, poids et mesures
 - 101 Justice divers
- 11 Police
 - 110 Office de la circulation routière
 - 112 Police de la route
 - 113 Corps de police
 - 114 Sécurité du trafic aérien (passagers)
 - 119 Autres tâches de police
- 12 Justice
- 13 Exécution des peines
 - 130 Pénitenciers
 - 139 Exécution des peines, divers
- 14 Police du feu
- 15 Défense nationale militaire
 - 150 Administration
 - 151 Instruction
 - 152 Matériel de guerre
- 16 Défense nationale civile
 - 160 Protection civile
 - 161 Autres tâches de défense nationale civile

2 Enseignement et formation

- 20 Jardins d'enfants
- 21 Ecoles publiques
 - 210 Ecoles primaires
 - 211 Ecoles secondaires, degré inférieur
 - 212 Ecoles secondaires, degré moyen
 - 213 Ecoles secondaires, degré supérieur
 - 214 Ecoles de musique
 - 215 Travaux manuels et enseignement ménager
 - 219 Dépenses non ventilables pour écoles publiques
- 22 Ecoles spécialisées
- 23 Formation professionnelle
 - 230 Formation pour l'agriculture et la sylviculture
 - 231 Formation dans les arts et métiers
 - 232 Formation commerciale
 - 233 Formation sociale et paramédicale
 - 239 Autre formation professionnelle
- 24 Formation des instituteurs
 - 240 Cycle inférieur

- 241 Cycle supérieur
- 25 Ecoles de formation générale
 - 250 Ecoles de maturité
 - 259 Autres écoles de formation générale
- 26 Formation professionnelle supérieure
 - 260 Ecoles d'ingénieurs
 - 261 Ecoles de sciences économiques
 - 262 Technicums agricoles
- 27 Etablissements universitaires et recherches
 - 270 Ecoles polytechniques fédérales
 - 271 Universités
 - 272 Recherche fondamentales
 - 273 Recherche appliquée
- 29 Autres tâches d'enseignement
 - 290 Administration
 - 291 Orientation professionnelle
 - 292 Formation des adultes

3 Culture et loisirs

- 30 Encouragement à la culture
 - 300 Bibliothèques
 - 301 Musées
 - 302 Théâtres, concerts
 - 309 Autres tâches culturelles
- 31 Entretien des monuments et protection des sites
- 32 Mass media
- 33 Parcs publics et chemins pédestres
- 34 Sports
- 35 Autres loisirs
- 39 Eglises

4 Santé

- 40 Hôpitaux
- 41 Homes médicalisés
- 42 Cliniques psychiatriques
- 44 Soins ambulatoires
- 45 Prophylaxie, lutte contre les maladies
 - 450 Lutte contre les drogues
 - 459 Lutte contre les autres maladies
- 46 Service médical des écoles
- 47 Contrôle des denrées alimentaires
- 49 Autres dépenses de santé

5 Prévoyance sociale

- 50 Assurance-vieillesse et survivants
- 51 Assurance-invalidité
- 52 Assurance-maladie
- 53 Autres assurances sociales
 - 530 Prestations complémentaires AVS
 - 531 Prestations complémentaires AI
 - 532 Assurance-chômage
 - 533 Caisse de compensation pour allocations familiales
 - 534 Assurance accidents
- 54 Protection de la jeunesse
- 55 Invalidité
- 56 Encouragement à la construction de logements
- 57 Homes pour personnes âgées
- 58 Assistance

- 580 Assistance aux personnes âgées
- 581 Aide aux indigents
- 582 Office du travail
- 583 Aide suisse à l'étranger
- 589 Autres tâches d'assistance
- 59 Actions d'entraide
 - 590 Actions d'entraide dans le pays
 - 591 Actions d'entraide à l'étranger

6 Trafic

- 60 Routes nationales
- 61 Routes cantonales
- 62 Routes communales
 - 620 Réseau des routes communales
 - 621 Parkings
- 63 Routes privées
- 64 Chemins de fer fédéraux
- 65 Trafic régional
 - 650 Chemins de fer privés
 - 651 Entreprises de trafic local
 - 652 Transport en montagne
- 66 Navigation lacustre et fluviale
 - 660 Navigation intérieure
 - 661 Navigation sur le Rhin
- 67 Navigation aérienne
 - 670 Places d'aviation
 - 671 Sécurité aérienne
 - 679 Navigation aérienne, autres
- 68 Communications
- 69 Autres tâches relatives au trafic

7 Protection et aménagement de l'environnement

- 70 Approvisionnement en eau
- 71 Protection des eaux
- 72 Traitement des déchets
- 73 Abattoirs
- 74 Cimetières et crématoires
- 75 Correction des eaux
- 76 Lutte contre les avalanches
- 77 Protection de la nature
- 78 Protection de l'environnement, autres
 - 780 Toilettés publiques
 - 781 Incinération des dépouilles animales
 - 789 Lutte contre la pollution, autres
- 79 Aménagement
 - 790 Aménagement du territoire
 - 791 Plans de développement
 - 792 Construction de logements

8 Economie publique

- 80 Agriculture
 - 800 Administration
 - 801 Améliorations d'exploitation
 - 802 Cheptel
 - 803 Lutte contre les épizooties
 - 804 Production végétale
 - 805 Mesures économiques en faveur de l'élevage
 - 806 Mesures économiques en faveur des cultures

- 807 Versements compensatoires
- 808 Mesures sociales
- 81 Sylviculture
 - 810 Sylviculture en général
 - 811 Forêts cantonales
 - 812 Forêts communales
- 82 Chasse et pêche
- 83 Tourisme
- 84 Industrie, artisanat et commerce
- 85 Banques
- 86 Energie
 - 860 Electricité
 - 861 Gaz
 - 862 Chauffage à distance
 - 869 Autres énergies
- 87 Autres exploitations artisanales
- 9 Finances et impôts**
 - 90 Impôts
 - 91 Conventions fiscales
 - 92 Péréquation financière
 - 921 Canton - communes
 - 922 Communes - canton
 - 93 Quotes-parts aux recettes
 - 930 Parts des cantons aux recettes de la confédération
 - 931 Parts des communes aux impôts cantonaux
 - 932 Parts des communes aux récales et patentes
 - 933 Parts des communes aux émoluments et aux droits cantonaux
 - 934 Parts de la confédération aux taxes cantonales
 - 94 Gérance de la fortune et des dettes
 - 940 Intérêts
 - 941 Frais d'émission
 - 942 Immeubles du patrimoine financier
 - 943 Domaines
 - 99 Postes non ventilables

Evolution des finances communales (cf rapport sur le budget 2010)

Mise à jour sur la base des comptes 2008 et du budget 2010 adopté par le Conseil d'Etat

2^{ème} désenchevêtrement Etat-Communes

Dans l'ensemble, les communes ont été bénéficiaires sur le plan financier du deuxième désenchevêtrement, entré en vigueur en 2005, alors que la bascule (+30 Etat et -30 Communes du coefficient d'impôt des personnes physiques) devait compenser les charges supplémentaires incombant à l'Etat, estimées à 153 millions de francs par an dans le Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du 2 juillet 2004. Malgré l'embellie conjoncturelle qui a perduré jusqu'à fin 2008, les recettes supplémentaires perçues par l'Etat dans le cadre de cette opération ne contrebalancent que partiellement l'augmentation des charges reprises aux communes, qui concernent des domaines à forte dynamique de croissance. Les avantages financiers retirés par les communes sont reconstitués dans le tableau ci-après. Les résultats obtenus ont été déterminés empiriquement, en comparant les charges assumées par l'Etat avec celles que les communes auraient dû assumer si le deuxième désenchevêtrement n'était pas entré en vigueur. Compte tenu des changements structurels intervenus dans plusieurs domaines – gestion des hôpitaux, transports publics et enseignement secondaire 2 notamment –, les montants indiqués ne peuvent, d'une part, refléter un degré de précision absolu. D'autre part, il est fort possible que les effets de cette opération varient fortement d'une commune à l'autre. **Tendanciellement cependant, les avantages dont bénéficient l'ensemble des communes peuvent être évalués, avec une assez bonne certitude, à un ordre de grandeur de 60 millions de francs au total entre 2005 et 2010 (50 millions indiqué au budget 2009 pour les années 2005 à 2009).**

[en millions de francs]

(- allègement, + aggravation)	C 2005	C 2006	C 2007	C 2008	B 2009	B 2010	TOTAL
Bascule impôt -30 points communes	+141.7	+151.3	+156.0	+161.7	+163.2	+165.0	+938.9
Total charges désenchevêtrées	-152.1	-154.1	-158.6	-177.5	-183.0	-173.9	-999.2
Hôpitaux	-91.0	-90.6	-92.6	-98.5	-101.2	-102.2	-576.1
Homes LESPA	-7.6	-7.7	-7.4	-3.1	-1.8	-3.7	-31.3
Etablissements spécialisés	-16.9	-19.0	-19.4	-28.4	-28.5	-27.1	-139.1
Transports publics	-2.9	-2.6	-4.7	-13.4	-14.4	-4.3	-42.2
Denrées alimentaires	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-3.0
Matériel et mobilier scolaire	-2.2	-2.3	-2.3	-2.4	-2.5	-2.7	-14.4
Secondaire 2	-30.0	-30.6	-30.8	-30.4	-33.1	-32.6	-187.5
Informatique scolaire	-0.9	-0.9	-0.9	-0.9	-0.9	-0.9	-5.5
Effet net pour les communes	-10.4	-2.8	-2.6	-15.8	-19.9	-8.9	-60.4

Toute chose restant égale par ailleurs, l'entrée en vigueur de la RPT en 2008 a allégé les communes de près de 50 millions de francs en flux nets, plus particulièrement dans les domaines des établissements spécialisés et des transports publics. **L'augmentation des recettes non affectées reçues de la Confédération** en compensation de la suppression des suppléments péréquatifs et des nouvelles dépenses assumées par le canton **ne couvre que partiellement le surcroît de charges pour le canton**, le bilan global n'étant pas neutre, contrairement aux chiffres publiés par la Confédération au moment de la votation populaire sur la RPT. Ainsi, une participation des communes aux reports de charges de la Confédération sur notre canton est légitime, à l'instar de ce qui est proposé pour les transports publics.

Autres réformes favorables aux communes

Les communes ont par ailleurs été bénéficiaires de diverses mesures ou réformes initiées par l'Etat. Même si certaines d'entre elles sont limitées dans le temps ou ont bénéficié à

certaines communes seulement, leur énumération ci-après, au demeurant non exhaustive, donne une vision représentative des efforts consentis durant la présente législature par l'Etat en faveur des communes:—Introduction d'une péréquation verticale des ressources au bénéfice des communes financièrement faibles, correspondant à 1% - 2% dès 2008 en raison de la RPT - de la part du canton au produit de l'IFD. Montant distribué entre 2006, année d'introduction, et 2009: 4,6 millions de francs au total.

- Mise en place, au moment du bouclage de l'exercice 2005, du fonds destiné aux réformes de structures des communes (FRSC) en vue de favoriser les fusions et les collaborations intercommunales, par affectation de 20 millions de francs de la part de notre canton au produit de la vente d'or de la BNS. Montant distribué: environ 1,7 million de francs entre 2006 et 2008. En 2009, 12,4 millions de francs sont alloués aux deux nouvelles communes issues de fusions - Val-de-Travers et La Tène -, prélevés pour moitié sur le FRSC, et pour moitié sur le fonds d'aide aux communes. En 2010, 1 million de francs de subsides est budgété dans le fonds.
- Intégration progressive des corps de police communaux et mandats de prestations de sécurité conclus avec les communes. La réforme permet d'ores et déjà des économies importantes pour plusieurs communes ayant conclu un mandat de prestations avec l'Etat. Par rapport à 2004, les frais de sécurité publique à la charge des communes étaient inférieurs de près de 6 millions de francs en 2007, ce qui correspond à une diminution de l'ordre de 22,4%. De nouvelles conventions prévoyant la dissolution des anciens corps de police locale seront suivies d'économies pour les communes engagées dans cette voie.
- Mise en place entre 2007 et 2009 du programme de retraites anticipées. Les économies réalisées par les communes sur les traitements du personnel enseignant communal (correspondant aux différentiels de traitements des enseignants engagés en remplacement) auquel s'ajoute l'effet financier de la fermeture de classes dans le cadre des autres mesures d'économies prises dans ce secteur s'élèvent à 1,4 million de francs en 2007, et à un montant sans doute moins élevé, de l'ordre du million de francs, pour chacune des années 2008 et 2009.
- Rationalisation et développement des prestations informatiques conduites par l'Etat avec ses différents partenaires - nœud cantonal, centre d'impression unique, guichet unique, fusion des services informatiques du canton et de la ville de La Chaux-de-Fonds, etc. Sans ces mutualisations de prestations, des coûts supplémentaires, estimés grossièrement entre 4 et 6 millions de francs par an, auraient dû être assumés conjointement par l'Etat, les communes et les institutions paraétatiques.
- Prise en charge des frais relatifs à l'assainissement des sites pollués ayant servi au stockage définitif des déchets urbains et des stands de tir. Ces pollutions ayant été générées dans l'exécution de tâches communales, il aurait en conséquence incombé à ces dernières de les assumer (cf. loi du 19 février 2008 portant révision de la loi concernant le traitement des déchets). Ce sont quelque 4 millions de francs au total que n'auront pas à assumer les communes à ce titre dans les cinq prochaines années.
- Enfin, l'Etat devra procéder ces prochaines années à des travaux importants pour près de 8,4 millions de francs, représentant de l'entretien différé, sur les bâtiments du secondaire 2 acquis dans le cadre du deuxième désenchevêtrement (LJP, CPLN, CIFOM). Si ces bâtiments étaient restés en mains communales, les charges y relatives auraient été partagées entre les communes et l'Etat, et non pas assumées exclusivement par l'Etat.

Charges reportées sur les communes

Les reports de charges sur les communes décidées par le Grand Conseil dans le cadre des mesures d'accompagnement au budget 2006 ont été entièrement compensés par la redistribution à ces dernières d'un montant de 3 millions de francs, issus de la part de notre canton au produit de la vente d'or de la BNS, qui a été bonifié (en plus des 20

millions mentionnés plus haut) au nouveau fonds destiné aux réformes de structures des communes.

Ces reports (compensés) doivent par ailleurs être mis en perspective avec les économies réalisées par les communes durant les exercices 2007 et 2008 suite à l'accord salarial négocié par le Conseil d'Etat avec les employés de la fonction publique, qui se répercutent en particulier sur les traitements des employés communaux.

Aucun report significatif direct de charges de l'Etat sur les communes n'a au demeurant été décidé par voie législative ou réglementaire en accompagnement des budgets 2007 et 2009. Les restrictions temporaires prises ces dernières années dans l'attribution des ressources au fonds des routes communales et au fonds d'aide aux communes ont limité la fortune de ces fonds portée au bilan, mais n'ont guère eu d'impact sur les prestations allouées aux communes.

Indépendamment des mesures d'amélioration des finances passées ou proposées avec le budget 2010, les communes sont en revanche appelées à participer davantage aux tâches suivantes:

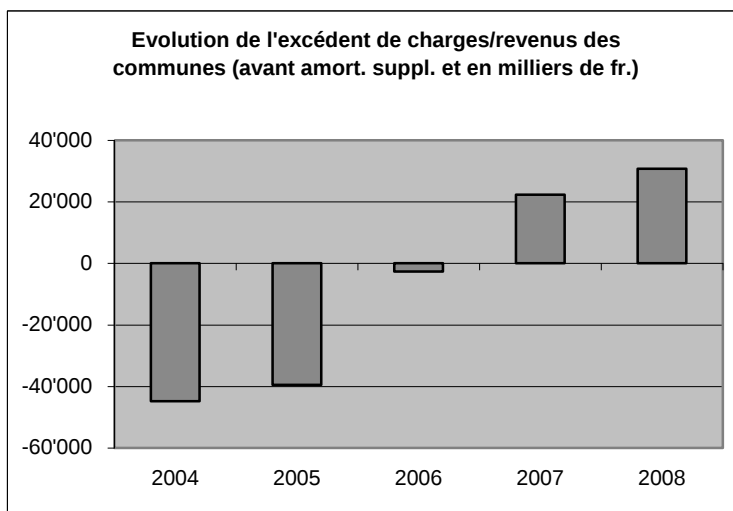
- Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (en vigueur depuis 2009, effet d'environ +0,4 million par an);
- Formation scolaire spéciale (projet discuté prochainement au Grand Conseil, effet d'environ +2,0 millions dès 2010).

Evolution des finances communales

Une comparaison distincte de l'évolution des charges et des revenus des communes entre 2003 et 2009 ne permet pas de mettre à jour les allègements nets dont elles ont bénéficié dans le cadre du deuxième désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes et par l'effet des autres mesures citées plus haut, dans la mesure où les changements structurels intervenus depuis lors, tels le transfert des hôpitaux communaux dans HNe, la cantonalisation des établissements du secondaire 2 (LJP, CPLN, CIFOM), ou encore la création en 2008 de Viteos, ont modifié la structure des charges et des revenus communaux. Quand bien même la situation financière des communes considérées isolément a pu évoluer à des rythmes différents, nous pouvons néanmoins constater qu'elle s'est globalement améliorée entre 2004 et 2008, à l'instar de celle de l'Etat, sur la base des éléments suivants:

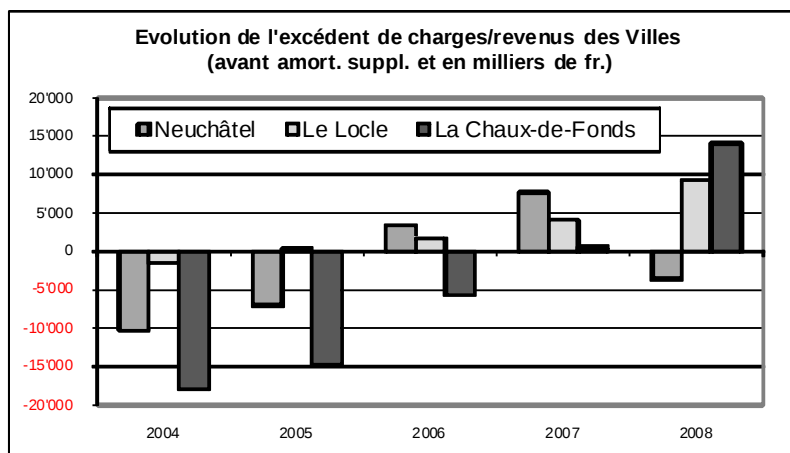
- Le déficit net de l'ensemble des communes, corrigé des amortissements supplémentaires, a été ramené de 44,8 millions en 2004 à 2,6 millions de francs en 2006. En 2008, c'est un bénéfice consolidé de 30,8 millions de francs qui est comptabilisé.
- Le résultat net de l'ensemble des communes, pour la période 2004 à 2008, présente un déficit de 33,8 millions de francs, ce qui correspond à 0,9% des impôts directs cantonaux (PM et PP sans impôts à la source et frontalier) pour cette période.

(en 1000 francs)



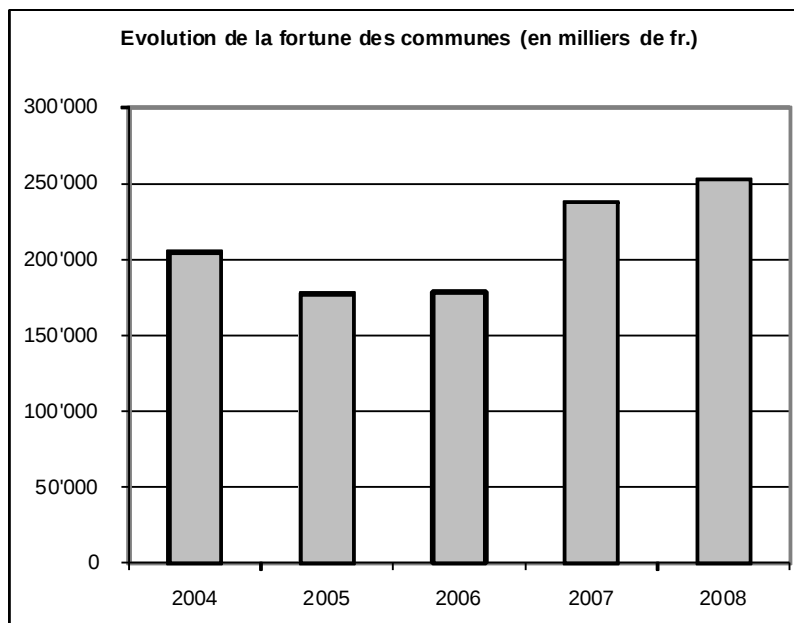
L'amélioration du résultat net observé dans les trois Villes est également significative, en particulier pour les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Le Locle a vu son résultat passer d'un déficit de 1,5 million de francs en 2004 à un bénéfice de 9,3 millions de francs en 2008. La Ville de La Chaux-de-Fonds pour sa part connaissait encore un déficit de 17,9 millions de francs en 2004, alors qu'en 2008, c'est un bénéfice de 14,2 million de francs qui a pu être enregistré. La ville de Neuchâtel, après un déficit de 10,2 millions en 2004, clôturait en revanche encore avec un résultat négatif de 3,7 millions de francs en 2008. La conjoncture favorable des années 2006 à 2008 s'est néanmoins répercutée aussi positivement sur les résultats de Neuchâtel, les exercices 2006 et 2007 clôturant avec des soldes positifs de 3,4 et 7,7 millions de francs, alors que le déficit 2008 était moins marqué par rapport à 2004.

[en 1'000 francs]



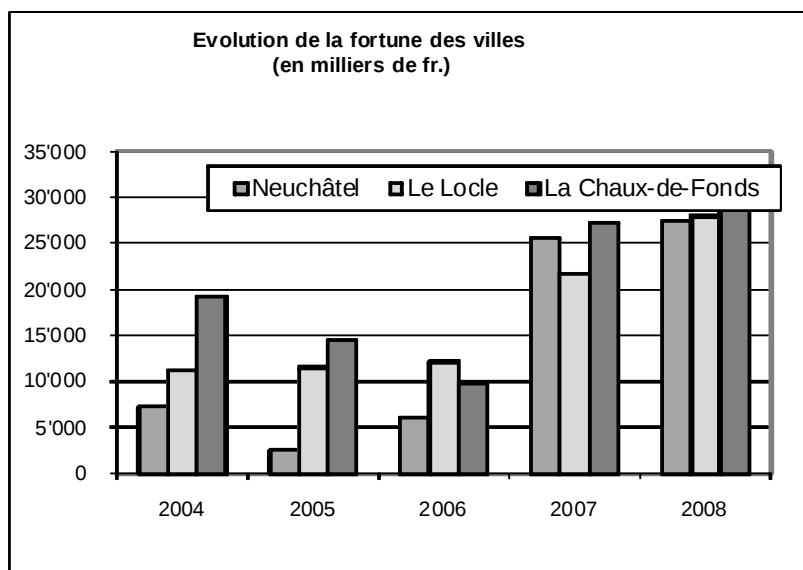
- La fortune nette totale de l'ensemble des communes a passé de 204,7 millions de francs en 2004 à 252,5 millions de francs à 2008, sur la base des derniers chiffres disponibles, représentant une hausse de 47,8 millions de francs.

[en 1'000 francs]



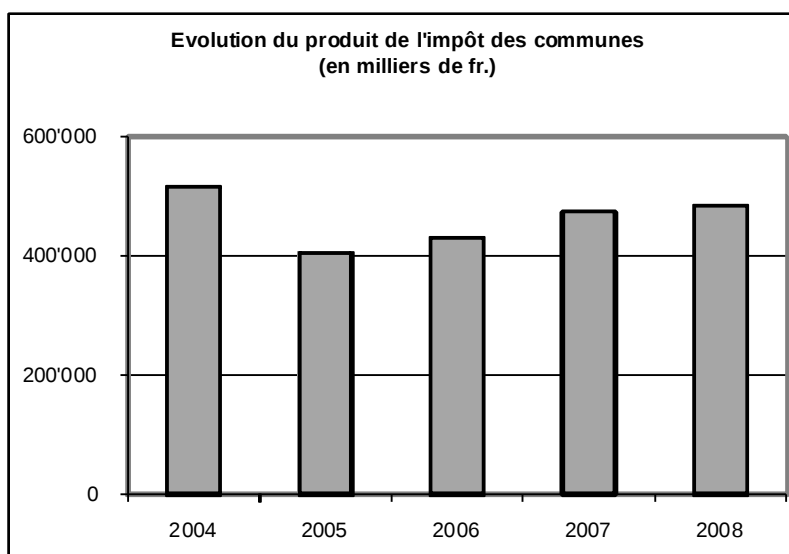
La fortune nette des trois Villes a également évolué favorablement, passant d'un montant cumulé de 39,7 millions de francs à 88,0 millions de francs, celle de la Ville de Neuchâtel affichant même une progression spectaculaire de plus de 300%, passant de 7,2 millions de francs à 27,5 millions de francs.

[en 1'000 francs]



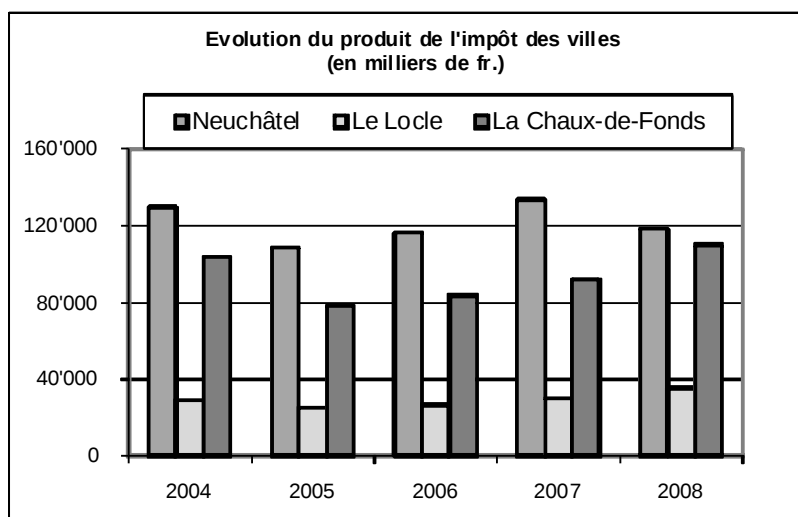
Malgré la bascule d'impôts de 30 points, le produit de l'impôt perçu dans l'ensemble des communes est passé de 517,2 millions de francs en 2004 à 483,8 millions de francs en 2008, ce qui ne représente qu'une diminution de 6,5% par rapport au montant qu'elles percevaient en 2004. Cette évolution favorable s'explique principalement par la forte progression du produit de l'impôt des personnes morales.

[en 1'000 francs]



Cette évolution, compte tenu de la bascule d'impôts, s'est aussi vérifiée partiellement dans les comptes des 3 Villes. En Ville du Locle, le montant de l'impôt encaissé a passé de 29,1 millions de francs à 35,3 millions de francs. En Ville de La Chaux-de-Fonds, l'impôt a passé de 103,6 millions à 109,9 millions de francs en 2008. Neuchâtel enregistre en revanche un recul, le produit de l'impôt passant de 129,6 millions à 118,3 millions de francs en 2008.

[en 1'000 francs]



—Les trois Villes ont d'autre part réalisé un bénéfice net sur la vente d'actions dans le cadre de la création de Viteos d'un montant total de 31,7 millions de francs. Elles ont aussi bénéficié depuis 2004 de diverses réévaluations d'immobilisations autorisées par l'Etat pour quelque 16 millions de francs, y compris une réévaluation des immeubles de la Commune de Boudry à concurrence de 0,9 million de francs. Ces mesures ont contribué à porter la fortune nette cumulée des trois Villes de 39,7 millions de francs en 2004 à 88,0 millions de francs en 2008. Enfin, les trois Villes ont plus que toute autre commune bénéficié depuis 2005 de la reprise économique et enregistré une forte progression du revenu de l'impôt des personnes morales, du moins jusqu'à fin 2008.

Aperçu des services centraux de l'Etat

Unité/organe: Contrôle cantonal des finances		Abréviation: CCFI				
Bases légales principales						
Loi sur le contrôle des finances (RSN 601.3)						
Règlement sur le contrôle des finances (RSN 601.30)						
Missions						
a) Organe de surveillance de l'État pour les domaines comptable, financier, respect des bases légales, organisationnel et informatique, ainsi que la mission propre de révision et de contrôle interne						
b) Réviseur aux comptes d'entités paraétatiques d'utilité publique						
c) Consultant et conseiller des offices et services de l'ACN, ainsi que des entités paraétatiques soumises à la Loi sur les finances, dans les domaines comptable, financier et pour la mise en place de procédures de contrôle interne performantes						
d) Générer au travers des interventions une qualité et fiabilité supérieures des prestations administratives et financières de l'ACN						
Groupes de prestations, selon catalogue de prestations GESPA						
Groupes de prestations	Centraux	Destinés à des tiers	Internes			
Révision	x	x	x			
Conseils et renseignements	x	x	x			
Direction et gestion administrative			x			
Effectif budgétaire en EPT						
Fonctions	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Chef de service	1	1	1	1	1	1
Adjoint	1	1	1	1	1	1
Resp. techn./méthode	1	1	1	0	0	0
Auditeur expert	0	0	0	1	1	1
Auditeur confirmé	3.5	3.5	4.5	4.5	4.5	4.5
Auditeur spécialisé	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Secrétaire	1	1	1.3	1.3	1.3	1.3
Total	8	8	9.3	9.3	9.3	9.3
Les effectifs mentionnés sont ceux au 31.12. de chaque année. Une grande partie des activités est effectuée pour le Grand Conseil, le Conseil d'Etat ou les autres services. Ces prestations concernent principalement la révision et les conseils et renseignements, parmi lesquels la participation à des groupes de travail en tant qu'expert / conseiller. De part ses connaissances de l'ACN et son expérience, le CCFI est en quelque sorte un centre de compétences pour ce qui est de l'application des bases légales liées aux subventions et aux finances, des principes et bonnes pratiques comptables ou d'audit, des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques dans le cadre des collectivités publiques.						
Charges de fonctionnement (sans les rubriques finances et impôts)						
(en francs)	C2005	C2006	C2007	C2008	B2009	B2010
Charges brutes	1'246'653	1'167'100	1'283'305	1'226'366	1'441'800	1'336'100
Revenus	281'677	262'623	361'540	407'327	310'000	343'000
Charges nettes	964'976	904'477	921'765	819'039	1'131'800	993'100

Unité/organe: Service financier

Abréviation: SFIN

Bases légales principales

- Loi sur les finances du 21 octobre 1980
- ACE concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits supplémentaires et de crédits complémentaires du 29 mai 2007
- Règlement du service financier du 22 décembre 1993

Missions principales

- Le service financier aide à la définition de la politique financière et la met en œuvre.
- Il veille à l'application des principes de la gestion financière contenus dans la loi sur les finances et dans le modèle des comptes harmonisés.
- Il pilote la planification financière, les budgets et les comptes et produit les états financiers consolidés.
- Il coordonne le contrôle de gestion dans le domaine financier et dans l'analyse du coût des prestations et des activités. Il supervise la mise en œuvre de la comptabilité analytique et son bouclage.
- Il gère la fortune mobilière de l'Etat et de ses fonds. Il gère la dette et la trésorerie et exécute les paiements.

Groupes de prestations

Groupes de prestations	Centraux	Destinés à des tiers	Internes
Politique financière	X		
Gestion comptable	X		
Gestion financière (y. c. assurances)	X		
Contrôle de gestion financière et analytique	X		
Recouvrement	X		
Gestion interne			X

Effectif budgétaire en EPT

Fonctions	2005	2006	2007	2008	2009	B2010
Chef(fe) de service	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Adjoint(e) chef(fe) de service	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Chef(fe) d'office	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Economiste	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60
Adjoint(e) chef(fe) d'office	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	1.50
Gestionnaire	8.30	8.30	8.30	8.30	12.30 ¹⁾	16.30 ¹⁾
Collaborateur(trice)	4.30	4.30	4.30	4.30	4.30	4.30
Team SAP (transféré partiellement au SIEN)	4.00	4.00	3.00	1.00	1.00	1.00
Office de perception (transféré au SCCO)	26.80	25.80	24.80	-	-	-
Total	53.00	52.00	50.00	23.20	27.20	30.70

1)

EPT supplémentaires pour renforcement recouvrement et relance des actes de défaut de biens prescrits au 31.12.2016 selon stratégie approuvée par le CE.

Sur un total de 27,2 EPT à fin 2009, 4,75 EPT sont attribués à la gestion financière stratégique à qui incombe la mise en place des nouveaux outils prévus dans le cadre des fondamentaux de gestion. Le reste des collaborateurs est affectés à la gestion financière opérationnelle et au recouvrement. Pour l'instant, aucun EPT n'est attribué au contrôle de gestion.

Charges de fonctionnement (sans les rubriques finances et impôts)						
(en francs)	C2005	C2006	C2007	C2008	B2009	B2010
Charges brutes	10'792'147.54	10'017'092.38	9'851'279.65	6'705'262.01	6'961'600.00	6'794'800.00
Revenus	-5'195'616.74	-6'102'032.21	-4'342'763.14	-1'955'604.70	-833'000.00	-640'000.00
Charges nettes	5'596'530.80	3'915'060.17	5'508'516.51	4'749'657.31	6'128'600.00	6'154'800.00
1) introduction principe d'échéance 2) Sans les dépenses et les revenus de l'office de perception et de l'office cantonal des documents d'identités.						
Investissements net réalisés et planifiés Aucun investissement pour les années 2005 à 2010 n'a été demandé. Le projet de « Planification financière roulante » pourrait faire l'objet d'une demande de crédit d'engagement de CHF 350'000.- dont les premiers paiements interviendraient à fin 2009.						
Remarques						

Unité/organe: Service juridique		Abréviation: SJEN				
Bases légales principales						
a) Règlement d'organisation du DJSF, du 20 février 2006						
b) Arrêté concernant le service juridique de l'Etat, du 13 mai 1981						
Missions						
Le service juridique a pour tâches de traiter l'ensemble des problèmes de droit qui se posent à l'Etat et à ses établissements. Il offre un soutien juridique au Grand Conseil.						
Son activité s'exerce notamment sous les formes suivantes:						
a) conseils et avis de droits;						
b) instruction de réclamations, de plaintes et de recours, et préparation de décisions;						
c) élaboration et révision d'actes législatifs ou réglementaires;						
d) représentation de l'Etat devant les juridictions administratives, cas échéant civiles ou pénales.						
Le service juridique assure l'organisation du Recueil systématique de la législation neuchâteloise et sa publication; il promeut la diffusion de la législation cantonale. Il s'occupe de la publication et de la promulgation des lois et décrets adoptés par le Grand Conseil						
Il procède à la diffusion de la jurisprudence.						
Groupes de prestations, selon catalogue de prestations GESPA						
Groupes de prestations	Centraux	Destinés à des tiers	Internes			
Contentieux	x	x				
Conseils	x	x				
Législation	x	x				
Autres prestations	x	x				
Gestion interne			x			
Effectif budgétaire en EPT						
Fonctions	2005	2006	2007	2008	2009	2010
personnel juridique ¹	12,3	13,8	13,8	12,4	12,4	12,4
préposée à la législation ²	0	0	0	1	1	1
secrétaires ³	4,7	4,7	4,7	3,8	3,8	3,8
Total	17	18,5	18,5	17,2	17,2	17,2
Fonctions:						
¹ Le personnel juridique traite l'ensemble des problèmes de droit qui se posent à l'Etat et à ses établissements dans des domaines déterminés nécessitant une spécialisation certaine. Dans l'environnement complexe des domaines concernés, de manière indépendante et responsable, il donne des conseils, élabore des avis de droit, propose des solutions, traite le contentieux, agit comme représentant dans les causes de droit civil, pénal.						
² La préposée à la législation effectue les tâches administratives de mises à jour de la législation neuchâteloise, en assure sa distribution et sa publication sur Internet, de sorte à ce qu'elle soit accessible à tout un chacun.						
³ Les secrétaires organisent, gèrent et effectuent de manière autonome l'ensemble des travaux de secrétariat d'un groupe de juristes du SJEN. Elles effectuent l'ensemble des travaux collectifs nécessaires au bon fonctionnement du secrétariat du SJEN.						
Charges de fonctionnement (sans les rubriques finances et impôts) - en francs						
Charges	C2005	C2006	C2007	C2008	B2009	B2010
Brutes	2'281'167.–	2'380'320.–	2'493'307.–	2'471'704.–	2'621'110.–	2'580'400.–
Revenus	177'454.–	136'676.–	175'515.–	243'483.–	266'000.–	240'000.–
Nettes	2'103'713.–	2'243'644.–	2'317'792.–	2'228'220.–	2'355'110.–	2'340'400.–
Remarques						

Unité/organe: Service informatique de l'Entité neuchâteloise

Abréviation: SIEN

Bases légales principales

Règlement d'organisation du Département de la justice, de la sécurité et des finances

Missions

Le service informatique de l'Entité neuchâteloise a la responsabilité de l'informatique de l'Etat. Il a principalement pour tâches:

a) de définir la politique informatique de l'Etat;

b) d'étudier les besoins de l'administration et de proposer les concepts informatiques globaux;

c) de soutenir les utilisateur-trice-s dans le cadre de l'utilisation des outils bureautiques;

d) d'installer et de gérer le parc informatique de l'administration cantonale et des écoles enfantines, primaires et secondaires I;

e) de développer, de maintenir et d'exploiter les applications informatiques;

f) de gérer le réseau informatique cantonal et le réseau pédagogique neuchâtelois;

g) Abrogée

h) de gérer les bases de données relatives aux personnes et entreprises utiles à l'ensemble de l'administration;

i) de contrôler l'application formelle de la loi cantonale sur la protection de la personnalité (LCPP), du 14 décembre 1982²²⁾;

j) de gérer le réseau téléphonique de l'Etat et, en collaboration avec le service des bâtiments, le câblage des bâtiments.

Il collabore, en matière informatique, avec les partenaires fédéraux, cantonaux et communaux.

Groupes de prestations, selon catalogue de prestations GESPA

Groupes de prestations	Centraux	Destinés à des tiers	Internes
Front office		X	X
Télécom et sécurité	X	X	X
Système et production	X	X	X
Bases de données	X	X	X
Développement	X	X	X
Direction et gestion administrative	X	X	X

Effectif budgétaire en EPT

Fonctions	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Chef(fe) de service	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Chef(fe) de domaine	4.00	3.80	5.00	6.00	6.00	6.00
Chef(fe) de bureau	2.80	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
Responsable adjoind	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00	2.00
Chef(fe) de projet	15.00	15.00	15.80	19.10	19.30	20.70
Analyste	6.00	8.00	4.80	7.20	7.20	5.90
Consultant(e)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Ingénieur	3.00	3.00	3.00	4.00	4.00	5.00
Administrateur(trice) système	11.80	10.00	11.00	13.00	14.00	15.80
Technicien(ne) en informatique	15.70	13.55	11.70	16.60	16.60	15.60
Informaticien(ne) en bureautique	3.20	3.35	2.20	2.30	2.30	2.30
Formateur(trice)						0.30
Téléphoniste-informaticien(ne)	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85
Collaborateur(trice) administratif	4.20	4.10	3.10	2.70	2.70	2.80
Opérateur(trice)	0.40	2.20				
Total	69.95	69.85	63.45	78.75	79.95	82.25

Le SIEN gère un ensemble d'infrastructures, de manière centralisée, pour de nombreux groupes d'utilisateurs. Nous pouvons mettre en évidence les infrastructures réseau (Nœud cantonal, Réseau pédagogique neuchâtelois, Réseau téléphonie interne des collectivités publiques neuchâteloises), les infrastructures systèmes (Guichet unique, gestion des domaines (collectivités publique, écoles, Hep-Bejune), Messagerie unifiée, ...) ainsi que de nombreux systèmes d'informations cantonales et communales dont la comptabilité financière, les ressources humaines, les impôts, les amendes d'ordre, l'informatique de police, la gestion des institutions du secteur social, ...). En totalité, ce sont près de 50'000 comptes utilisateurs qui sont gérés en central pour l'Etat, les communes, les écoles, la santé, le secteur social, les services parapubliques, le canton du Jura, la hep-bejune ainsi que les citoyens et entreprises du guichet unique.

Charges de fonctionnement (sans les rubriques finances et impôts)						
(en francs)	C2005	C2006	C2007	C2008	B2009	B2010
Charges brutes	18'564'795	18'115'370	17'083'214	19'355'252	21'148'300	20'744'300
Revenus	4'351'962	4'752'760	4'915'170	8'357'887	8'077'500	8'168'000
Charges nettes	14'212'833	13'362'610	12'168'044	10'997'365	13'070'800	12'576'300
Investissements net réalisés et planifiés						
(en francs)	C2005	C2006	C2007	C2008	B2009	B2010
Compétence CE	1'192'081	264'754	376'664	1'001'669	1'952'319	2'353'000
Compétence GC	462'554	549'232	439'072	706'976	2'127'000	1'580'000
Total	1'654'635	813'986	815'736	1'708'645	4'079'319	3'933'000
Remarques La création du Service informatique de l'Entité neuchâteloise a été effective au 1 ^{er} janvier 2008, fusion du Service du traitement de l'information de l'Etat et du Service informatique communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds (intégration de 16.4 EPT).						

Unité/organe: Office d'organisation

Abréviation: OORG

Bases légales principales

Règlement d'organisation du Département de la justice, de la sécurité et des finances, du 20 février 2006

Missions

a) Aider les unités administratives à améliorer leur efficience et leur efficacité

b) Soutenir les unités administratives dans leur organisation et leur gestion

c) Veiller à optimiser les changements de locaux des unités administratives

Groupes de prestations, selon catalogue de prestations GESPA

Groupes de prestations	Centraux	Destinés à des tiers	Internes
Organisation	X		
Assistance	X		
GESPA	X		
Commission du logement de l'administration (CLA)	X		
Gestion de projet	X		
Démarche qualité	X		

Effectif budgétaire en EPT

Fonctions	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Chef d'office	1	1	1	1	1	1
Secrétaire	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Contrôleur de gestion	1					
Total	2.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3

Charges de fonctionnement (sans les rubriques finances et impôts)

(en francs)	C2005	C2006	C2007	C2008	B2009	B2010
Charges brutes	296'094	220'529	223'767	229'067	241'600	236'200
Revenus		2'100	2'100	8'940	3'000	3'000
Charges nettes	296'094	218'429	221'667	220'127	238'600	233'200

Remarques

Depuis 2005, le poste de contrôleur de gestion n'a plus été repourvu.

Unité/organe: Office de la statistique				Abréviation: STAT		
Bases légales principales						
a) Loi fédérale sur la statistique fédérale, Loi fédérale sur l'harmonisation des registres du 23.6.2006						
b) Loi sur l'harmonisation des registres et sur le contrôle des habitants, Loi sur la promotion de l'économie cantonale du 10.10.1978, Loi sur l'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984, Loi limitant la mise en vente d'appartements loués (LVAL) du 22.03.1989						
c) Arrêté concernant le recensement cantonal annuel de la population du 25.11.1992, Arrêté concernant la statistique fédérale sur l'état annuel de la population du 26.11.1980, Arrêté concernant l'établissement d'une statistique cantonale des logements vacants du 20.4.1994, Arrêté concernant l'établissement d'une statistique cantonale des locaux industriels et commerciaux vacants du 15.3.1999						
d) Règlement d'organisation du DEC du 13.2.2002, Règlement d'organisation du DECS du 18.10.2006						
Missions						
Collecter, produire, traiter, analyser ou stocker des données à but statistique sur la base de principes scientifiques choisis en toute indépendance, dans le respect de la charte de la statistique publique suisse et en collaborant, si nécessaire avec diverses unités administratives ou partenaires désignés, afin de fournir aux autorités cantonales et communales ainsi qu'à la collectivité des informations statistiques pertinentes, significatives, fiables et cohérentes.						
Groupes de prestations, selon catalogue de prestations GESPA						
Groupes de prestations		Centraux	Destinés à des tiers	Internes		
Information et analyse		X	X			
Coordination de l'activité statistique		X	X			
Management				X		
Effectif budgétaire en EPT						
Fonctions	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Chef d'office				1	1	1
Chef de projet I				1.5	1.5	1.5
Chef de projet II				1	1	1
Total	0	0	0	3.5	3.5	3.5
Le poste de 0,5 EPT correspond à une participation neuchâteloise au financement du projet CTJ d'observatoire statistique transfrontalier de l'Arc jurassien. Ce demi-poste n'est pas mobilisable pour des projets uniquement neuchâtelois.						
Le chef de projet I est essentiellement dédié aux prestations de statistiques scolaires, pour le DECS, qui le finance.						
Les postes de chef de projet II et de chef d'office sont dédiés à des prestations pour le NECO et à des prestations transversales : harmonisation des registres, projets d'autres départements (recensement de la population, logements vacants, fiscalité, transport, santé, ...).						
Voir la liste des principaux projets et intentions transversaux en annexe.						
Charges de fonctionnement (sans les rubriques finances et impôts)						
(en francs)	C2005	C2006	C2007	C2008	C2009	B2010
Charges brutes				627'000	630'600	680'500
Revenus				132'800	132'800	132'800
Charges nettes	0	0	0	494'200	497'800	547'700
Les charges de STAT sont englobées dans celles de NECO (dans PREN avant 2008). Les charges mentionnées ici sont des estimations. Elles ne tiennent pas compte des imputations internes de STAT au SIEN et au SEMP pour la prise en charge de frais de licences informatiques. Revenus : CHF 17'000 de recettes diverses et CHF 115'800 de refacturation interne de la part du DECS pour les prestations statistiques livrées.						
Investissements net réalisés et planifiés						

(en francs)	C2005	C2006	C2007	C2008	C2009	B2010
Compétence CE				76'000	95'000	10'000
Compétence GC						
Total	0	0	0	76'000	95'000	10'000

Il s'agit d'un crédit d'investissement de CHF 181'000 accordé pour réaliser le projet fédéral d'harmonisation des registres. Seuls les coûts externes sont comptabilisés ici (informatiques essentiellement).

Remarques

Les ressources humaines disponibles actuellement à STAT sont à peine suffisantes pour offrir les prestations courantes. Tout nouveau projet ou nouvelle prestation doit faire l'objet d'une allocation de ressource supplémentaire pour pouvoir y répondre.

Un projet de loi sur la statistique cantonale est en cours de rédaction. Il sera proposé au Grand Conseil en 2010. Cette nouvelle base légale permettra de donner un cadre juridique aux prestations statistiques et surtout d'optimiser l'utilisation de l'appareil statistique à l'Etat de Neuchâtel, par la validation de la transversalité de la statistique (programme statistique pluriannuel, éviter les doublons, regrouper les compétences statistiques éparpillées au sein des divers départements, etc.).

Unité/organe: Service des ressources humaines		Abréviation: SRHE				
Bases légales principales						
Loi sur le statut de la fonction publique						
Missions						
a) Délivrer les prestations administratives de base en matière de gestion des ressources humaines, telles que définies dans la loi et ses règlements d'application, pour le personnel administratif et technique et les clients externes (notamment communes et institutions paraétatiques).						
b) Assurer la surveillance du respect de la loi et de ses règlements d'application ainsi que l'équité de traitement dans la GRH.						
c) Offrir des prestations d'expertise et de conseil ainsi que des solutions RH à forte valeur ajoutée répondant aux besoins particuliers ou récurrents du Conseil d'Etat, des chefs d'entités, du SRHE, ainsi que des clients externes.						
d) Adapter, proposer et mettre en œuvre en permanence une politique RH qui réponde aux besoins de l'Administration cantonale, qui concrétise la Vision RH et respecte les Valeurs RH. Influencer la conduite de l'Administration par la dimension RH.						
Groupes de prestations, selon catalogue de prestations GESPA						
Groupes de prestations	Centraux	Destiné s à des tiers	Internes			
Gestion du personnel	X	X	X			
Gestion des fonctions/postes	X	X	X			
Management RH	X		X			
Mandats RH externes		X				
Formation et développement personnel	X	X	X			
Gestion interne du SRHE			X			
Effectif budgétaire en EPT						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Chef de service	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Cadres intermédiaires et spécialistes	4.50	4.50	5.30	5.40	5.40	5.80
Collaborateurs	9.80	9.80	9.00	8.70	8.70	8.50
Total	15.30	15.30	15.30	15.10	15.10	15.30
Charges de fonctionnement (sans les rubriques finances et impôts)						
	C2005	C2006	C2007	C2008	B2009	B2010
Charges brutes	4'485'803	4'488'157	15'324'008	13'577'874	7'502'300	5'803'500
Revenus	1'606'509	1'909'214	2'099'894	2'582'796	2'595'000	2'362'000
Charges nettes	2'879'294	2'578'943	13'224'114	10'995'078	4'907'300	3'441'500
Remarques						
Réorganisation en cours.						
Importantes variations des comptes en 2007/2008/2009 dus au projet "retraites anticipées".						

LISTES DES TABLEAUX

Tableau 1	Echelonnement dans le temps de l'objectif du redressement des finances cantonales (valeurs cumulées)	4
Tableau 2	Répartition des objectifs d'économies par groupes de tâches et par année entre 2011 et 2016 (valeurs cumulées)	5
Tableau 3	Répartitions envisagées par groupes de tâches, dans le plan financier 2010-2013, pour atteindre l'objectif du redressement.....	6
Tableau 4	Une conduite dynamique, une administration proche du citoyen-usager	20
Tableau 5	Déploiement des objectifs entre 2010 et 2017.....	26
Tableau 6	Planification financière du projet 2010-2016.....	32
Tableau 7	Traitement des motions et des postulats dont le classement est sollicité: vue d'ensemble	44

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1	Evolution des charges nettes, selon la classification fonctionnelle entre 1990 (base 100) et le budget 2010 (Sources: Budgets et comptes de l'Etat pour les années considérées)	8
Graphique 2	Répartition des charges brutes par nature des comptes 2008 en % (Source: Comptes 2008)	13
Graphique 3	Evolution des subventions accordées y compris l'Université (depuis 2007) et l'Hôpital psychiatrique de Perreux (depuis 2009)	13
Graphique 4	Subventions et dédommagements en francs par habitant en 2007 (Source: OFS, AFF - Finances publiques en Suisse 2007)	14
Graphique 5	Evolution des excédents de charges et de revenus de Neuchâtel comparé à quelques cantons entre 1996 et 2007, en francs par habitant (Source: Groupe d'études pour les finances cantonales (FKF), Office fédéral de la statistique)	22

LISTE DES FIGURES

Figure 1	La réforme de l'Etat et le redressement des finances cantonales: deux conditions-clés pour le développement durable du canton.....	7
Figure 2	Place du programme de redressement 2011-2016 et nouveaux outils de gestion financière.....	10
Figure 3	Méthodologie de mise en œuvre du programme de redressement...	10
Figure 4	Une nouvelle vision de la gouvernance politique et administrative	18
Figure 5	Pilotage intégré des prestations et des finances: situation des cantons en 2009.....	22
Figure 6	Durée d'introduction du pilotage intégré dans les cantons où il a été généralisé (Source: Département fédéral des finances, 2009)	23
Figure 7	Organisation de projet envisageable	28

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. INTRODUCTION	2
2. 150 MILLIONS EN 6 ANS : L'OBJECTIF DU REDRESSEMENT DURABLE DES FINANCES CANTONALES	3
2.1. Déficit structurel, un bref rappel	3
2.2. Assurer le financement de nouvelles tâches et de projets d'avenir	3
2.3. Un objectif échelonné dans le temps	4
2.4. ... et réparti par groupes de tâches	4
3. REDRESSEMENT DURABLE ET REFORME DE L'ETAT DEUX PROCESSUS INDISSOCIABLES	5
4. PROGRAMME DE REDRESSEMENT DES FINANCES CANTONALES ET PLANIFICATION FINANCIERE ROULANTE	9
4.1. Place et rôle du programme de redressement des finances	9
4.2. La planification financière roulante : un instrument fait pour durer	11
4.3. Une méthodologie basée sur les tâches, pour plus de cohérence	11
5. UNE GOUVERNANCE DES PARTENARIATS A REVOIR EN PROFONDEUR	12
5.1. Partenariats et charges de transferts : les principales tendances	12
5.2. Les principaux enjeux de la gouvernance des partenariats en matière de maîtrise des finances	15
5.3. Une situation floue, des solutions bancales, des dysfonctionnements et des conflits	15
5.4. Lancer un projet de réforme pour clarifier la situation	16
6. MODERNISER LE GOUVERNEMENT ET L'ADMINISTRATION	17
6.1. Clarifier les rôles entre le pilotage politique et le pilotage opérationnel	17
6.2. Un éclatement peu favorable à la gestion et à la prise de décision	18
6.3. Moderniser les instruments de gestion existant, en introduire de nouveaux..	20
7. PLANIFICATION DES TRAVAUX	24
8. ORGANISATION DE PROJET	25
8.1. Délégué-e du Conseil d'Etat	25
8.2. Services centraux	28
8.3. Conférence des secrétaires généraux	29
8.4. Sous-projets	29
8.5. Conseil d'Etat – Comité de pilotage	29
8.6. Commission de gestion et des finances	30
9. UNE VOLONTE PARTAGEE ANCREE DANS UNE LOI	30
10. CONSEQUENCES FINANCIERES	33
10.1. Délégué-e et équipe de projet	33
10.2. Appuis et conseils externes	33
10.3. Appui interne aux services centraux	34
10.4. Projets informatiques	34
10.5. Locaux et aménagements	34
11. PROPOSITIONS DE CLASSEMENTS DE CINQ MOTIONS ET DE 11 POSTULATS	34

12. CONSEQUENCES POUR LES COMMUNES	47
13. VOTE A MAJORITE QUALIFIEE	47
14. CONCLUSIONS	47
Décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat.....	48
ANNEXES	
Annexe 1 Classification fonctionnelle	53
Annexe 2 Evolution des finances communales	57
Annexe 3 Aperçu des services centraux	63
LISTES DES TABLEAUX	73
LISTE DES GRAPHIQUES	73
LISTE DES FIGURES	73