



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
valant
préavis sur les rapports au Grand Conseil de la commission
financière et de sa minorité
concernant
le programme d'assainissement des finances 2017-2019
et
information sur le rapport d'évaluation de la gestion
financière du canton de Neuchâtel (rapport BAKBASEL)

(Du 8 juin 2016)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Le Conseil d'État a pris connaissance avec intérêt du rapport de la commission financière du 14 avril 2016 et du rapport de minorité du 4 mai 2016 relatifs au programme d'assainissement des finances 2017-2019 (rapport 15.055 du Conseil d'État au Grand Conseil, du 18 novembre 2015). En application de l'article 162 OGC, il vous fait part de son préavis à leur sujet (chapitre 2 ci-dessous).

Vu le temps qui s'est écoulé depuis le dépôt de son rapport en novembre dernier, le Conseil d'État est aujourd'hui également en mesure de compléter l'information du Grand Conseil par l'appréciation des finances cantonales effectuée par l'institut BAKBASEL, mandaté pour réaliser une analyse sous forme de mise en perspective intercantonale. Nous saisissons donc l'occasion de ce préavis pour vous transmettre les résultats de cette étude (annexes) ainsi que l'appréciation que le Conseil d'État porte à son sujet (chapitre 3 ci-dessous).

Nous vous transmettons enfin, en fin de rapport (chapitre 4 ci-dessous), les conclusions que le Conseil d'État tire de la situation financière de l'État telle qu'elle ressort des travaux menés par la commission financière et des études conduites par l'institut BAKBASEL.

2. RAPPORTS DE LA COMMISSION FINANCIÈRE ET DE SA MINORITÉ

Dès le débat relatif à la motion 13.186, le Conseil d'État a, tout à la fois, insisté sur la nécessité de procéder à des ajustements importants dans la conduite financière de l'État et, vu l'extrême sensibilité du sujet, sur le risque important de blocage si la problématique était abordée dans une logique de positionnement politique. Tout au long du processus,

le Conseil d'État n'a ainsi cessé d'appeler au dialogue et à la recherche de compromis constructifs. Il a également multiplié les initiatives dans ce sens et lui-même fait preuve de compréhension face à des demandes qu'il ne soutenait pas initialement.

Au terme des travaux de la commission financière, force est toutefois de constater que ce sont les risques qui se sont concrétisés et que le compromis recherché n'a pas pu émerger. Le Conseil d'État regrette naturellement cette situation, d'autant plus que la commission avait formulé le vœu, au début de ses travaux, de devenir l'espace où pourrait s'élaborer une vision consensuelle en vue de l'amélioration des finances de l'État. La déception du Conseil d'État est aussi liée à sa conviction qu'une telle démarche consensuelle est indispensable pour assainir durablement les finances de l'État et au fait que le processus a consommé d'importantes ressources en temps, de la part des commissaires, de l'administration et du Conseil d'État.

A titre d'illustration des efforts déployés pour favoriser l'émergence d'un accord, on rappellera la démarche exceptionnelle proposée par le Conseil d'État, qui a permis d'associer la commission financière du Grand Conseil en amont de la présentation du rapport du 18 novembre 2015. Le Conseil d'État a ainsi cherché dès le début de ses travaux à intégrer les préoccupations et analyses des groupes politiques et à mesurer les voies qui pouvaient s'avérer praticables ainsi qu'à jeter les bases d'un compromis. La commission financière s'est ainsi réunie une fois par mois environ entre début juillet et début octobre 2015.

Cela étant, au-delà du temps passé depuis un an et de l'absence de résultat politique tangible sur le programme d'assainissement – dont une part importante est néanmoins déjà mise en œuvre – l'inquiétude du Conseil d'État est surtout liée au fait que cette situation de blocage politique à propos des mesures structurelles conduit le Parlement à continuer de se focaliser sur des éléments purement emblématiques, mais à nos yeux peu pertinents voire franchement contreproductifs dans la perspective d'un véritable assainissement financier.

Le débat relatif au budget 2016, en décembre dernier, a de ce point de vue été significatif. La confrontation s'y est concentrée dans une mesure importante sur la question des effectifs de l'État et sur les enveloppes relatives aux mandats, comme si celles-ci résumaient tout le débat sur l'importance de l'État et de ses prestations.

Or, non seulement les analyses récentes (notamment BAKBASEL, dont un résumé est présenté au chapitre suivant) montrent que l'administration neuchâteloise est en règle générale efficace et svelte, mais les contraintes imposées par le Parlement en matière d'effectifs et de BSM produisent des effets négatifs. Elles nuisent même à l'engagement et à la conduite des réformes et au pilotage des structures mandatées pour exécuter des tâches publiques. Elles font de surcroît courir des risques de plus en plus importants dans la gestion courante.

Pour n'évoquer que la question des limitations d'effectifs, les dangers et inconvénients suivants doivent notamment être relevés :

- dans une grande majorité de services, la surcharge n'est plus passagère ou liée à des circonstances exceptionnelles, mais régulière. Elle provoque une fatigue chronique des collaborateurs et le Conseil d'État est convaincu que la limite est non seulement atteinte mais clairement dépassée de ce point de vue ;
- la charge excessive imposée à nombre de services conduit à ce que, une fois les tâches courantes accomplies, le temps, l'énergie et la disponibilité manquent pour envisager ou mettre en œuvre les réformes, quand bien même celles-ci sont souvent reconnues comme nécessaires ;

- la surcharge conduit aussi, à tous les niveaux (des services au Parlement, en passant par le gouvernement, et ce depuis plusieurs exercices) à reporter systématiquement en seconde priorité des éléments pourtant essentiels à la conduite de l'État. Ce constat est notamment avéré s'agissant de l'implémentation d'un système de contrôle interne, dont l'insuffisance est pourtant relevée depuis plusieurs années dans de nombreux services par le Contrôle cantonal des finances (CCFI). Avec lui, c'est également une culture de gestion, de prévention des risques et de pilotage des prestations qui fait défaut ;
- dans de nombreux domaines où les prestations publiques sont déléguées à des organismes indépendants de l'État, les charges de personnel de l'État ne représentent qu'un très faible pourcentage (parfois même inférieur à 1%) des dépenses du secteur. La limitation de ces ressources produit des effets insignifiants en termes d'économies, mais se traduit par une capacité insuffisante de l'État à analyser et à piloter le domaine de prestations, et par conséquent à des coûts qui se chiffrent en multiples des ressources économisées ;
- l'insuffisance de ressources humaines dans des domaines stratégiques empêche également le canton de Neuchâtel d'être suffisamment présent au plan national et intercantonal, où se joue pourtant une part croissante des enjeux qui ont un impact sur les finances cantonales, comme sur les perspectives de développement de notre canton de façon plus générale ;
- les décisions de limitation d'effectifs prises à l'occasion du vote sur le budget 2016 s'avèrent aussi démotivantes pour les services, en particulier ceux engagés dans la démarche de gestion par enveloppes et mandats (GEM), puisqu'elles se traduisent par la suppression de la souplesse acquise dans la gestion courante qui devait venir en quelque sorte compenser de nouvelles contraintes ;
- la focalisation sur les dimensions purement numériques (nombre d'EPT notamment) entraîne aussi à renoncer à des effectifs subventionnés ou autofinancés et se traduit ainsi par l'abandon de ressources externes dont pourrait profiter notre canton.

Les constats résumés ci-dessus en matière d'effectifs en ressources humaines pourraient être reproduits ici au sujet de la rubrique des Biens, Services et Marchandises (BSM), et en particulier des enveloppes de mandats externes, que le Grand Conseil a aussi choisi symboliquement de limiter lors du vote du budget 2016.

Le Conseil d'État est ainsi convaincu qu'à côté des économies qu'il continuera d'envisager dans les effectifs de certains secteurs par des réformes structurelles et des choix de prestations, et à côté aussi de la rigueur qu'il continuera de s'imposer dans l'évolution globale des effectifs, il devra être en mesure d'engager des moyens au cours des prochaines années dans les fonctions de pilotage, de conduite et dans la gestion de projets si l'on entend véritablement poursuivre sérieusement la modernisation de l'État.

Ainsi en va-t-il par exemple des secteurs suivants :

- politique et gestion des ressources humaines par le service des ressources humaines ;
- développement d'indicateurs de gestion avec l'appui du service de statistiques; pilotage des projets de gouvernance de l'État et de démocratie en ligne à la chancellerie ;
- soutien à l'accélération de l'informatisation des prestations dans presque tous les secteurs par le service informatique ;

- réforme de la législation sur les communes et développement de nouveaux outils d'incitation à la réforme des structures communales par le service des communes ;
- conduite des projets importants de regroupement des services de l'administration par le service des bâtiments ;
- conduite et pilotage du secteur des institutions spécialisées pour adultes et mineurs;
- conduite et pilotage de la politique sanitaire et des dizaines d'institutions en charge de sa mise en œuvre ;
- pilotage du secteur de l'asile, dont l'importance pour les cantons s'est considérablement accrue ;
- pilotage du secteur de l'action sociale, de façon à assurer la maîtrise de la croissance des charges de ce domaine ;
- pilotage et analyse des prestations et des coûts des entreprises de transports ;
- accompagnement et examen critique du fonctionnement et de la gestion des services et du Conseil d'État par une analyse régulière du CCFI au sujet des risques associés aux très nombreuses réformes en cours ;
- poursuite de logiques préventives dans de nombreux domaines, qui permettent d'éviter des charges ultérieures subies souvent plus importantes ;
- défense des intérêts du canton par une participation accrue des services dans les groupes techniques nationaux et par le développement des activités de lobbying ;
- etc.

Cela étant, depuis la remise de son rapport de novembre 2015, le Conseil d'État a continué le travail de modernisation de la gestion financière de l'État et entend poursuivre sur cette voie.

Les travaux de planification financière s'appuient ainsi progressivement davantage sur le plan financier et des tâches (PFT), de sorte que le cadre politique fixé à moyen terme prend plus d'importance que les contraintes subies à court terme. Cette évolution doit aussi permettre de se focaliser davantage sur les structures et les tendances à moyen terme en faisant des choix plutôt que sur les fluctuations conjoncturelles ou la simple reproduction en croissance de l'existant.

Ces efforts de modernisation n'enlèvent rien aux importantes inquiétudes accompagnant la préparation des exercices financiers 2017-2019, qui seront marqués par une diminution drastique des ressources de l'État. L'aboutissement des réformes – institutionnelles, structurelles et de gestion – en cours est donc une nécessité aux yeux du Conseil d'État, qui prépare d'ores et déjà d'autres mesures permettant d'éviter une trop grave détérioration de la structure financière de l'État au cours des trois exercices à venir.

Le Parlement, dont l'activité contribue pour une part à la forte sollicitation de l'administration depuis la révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), est aussi invité à réfléchir aux priorités qu'il peut définir dans son propre fonctionnement.

Le Conseil d'État entend surtout prolonger son action en faveur d'une dynamique générale de prospérité et est d'avis que celle-ci devra être complétée, dès le début de la

prochaine législature, par une analyse approfondie des mécanismes qui entretiennent les faiblesses structurelles de notre canton.

Il souhaite enfin que le Parlement mesure l'importance du soutien – fût-il critique – attendu de sa part sur les projets de réforme les plus importants, tant sur le fond que pour le signal donné en faveur d'une modernisation du fonctionnement du secteur public et parapublic. Le Parlement ne peut plus en effet multiplier les injonctions chronophages à l'attention du Conseil d'État et de l'administration et refuser ensuite son soutien ou reporter à plus tard les réformes lorsque celles-ci lui sont soumises. Le canton de Neuchâtel a besoin de réformes, c'est une évidence. Celles-ci doivent être élaborées sur des bases sérieuses et pouvoir compter, quelles que soient les difficultés à surmonter, sur la réunion des forces plutôt que sur leur opposition.

Pour terminer, le Conseil d'État constate qu'au final, le décret proposé par la commission au vote du Grand Conseil n'aura pas de portée matérielle plus forte que celui proposé par l'exécutif, quand bien même il a été enrichi de quatre alinéas et d'une imposante annexe. Celle-ci qui donnera vraisemblablement lieu à de très longs débats et à une multitude d'amendements. Le Conseil d'État observe en outre que les votes sur le décret de la commission et sur les éventuels amendements solliciteraient des majorités qui pourraient être différentes de celles requises lorsque le Conseil d'État reviendra devant votre autorité pour concrétiser les intentions de ce décret par des mesures précises, et donc donner lieu à des décisions contradictoires entre le vote du décret et celui des mesures.

Ainsi, le Conseil d'État vous propose de privilégier la version du décret qu'il vous a proposée avec son rapport du mois de novembre 2015. S'il ne devait pas être suivi sur ce point, il proposera en cours de session des amendements au décret de la commission et à son annexe, dès lors qu'il ne peut les approuver dans leur ensemble.

3. APPRÉCIATION DE LA GESTION FINANCIÈRE DU CANTON DE NEUCHÂTEL (ÉTUDE BAKBASEL)

3.1. Préambule

3.1.1. Contexte et déroulement des travaux

Lors de ses séances de mars 2015 en lien avec les réflexions autour du programme de redressement des finances, le Conseil d'État a décidé sur le principe de confier à BAKBASEL un mandat d'analyse détaillée des prestations de l'État. Le projet de mandat a été présenté le 24 mars 2015 à la COFI, qui a apporté son soutien à la démarche. Par décision du 20 mai 2015, le Conseil d'État a formellement accepté de confier le mandat d'étude à BAKBASEL et alloué les ressources nécessaires à son financement.

L'analyse avait pour objet de mettre en exergue les différences de coûts en comparaison intercantonale. Le périmètre du mandat ne couvrait pas la recherche des causes, ni la proposition de "remèdes". Ces éléments devraient par la suite, si cela était souhaité, faire l'objet de mandats complémentaires.

Les travaux ont été menés à partir de fin mai 2015 par BAKBASEL, sous la coordination du service financier de l'État pour les contacts avec les départements. Ces derniers ont, dans une phase préliminaire, procédé à un contrôle de plausibilité des données statistiques issues de la Confédération et retranscrites selon le plan comptable MCH2. Un rapport provisoire a été établi en octobre 2015, puis le rapport final dans sa traduction française en janvier 2016. Sur cette base, des rencontres ont été effectuées avec chaque

chef-fe de département et son entourage durant le mois de février 2016, en présence des représentants de BAKBASEL pour discuter des conclusions de l'étude. Les remarques ou questions émises à ces occasions ont donné lieu à des ajustements du rapport final, ainsi qu'à des compléments sous forme de documents séparés, qui sont joints au rapport final du 23 mars 2016.

3.1.2. **Bref rappel de la méthodologie suivie par BAKBASEL**

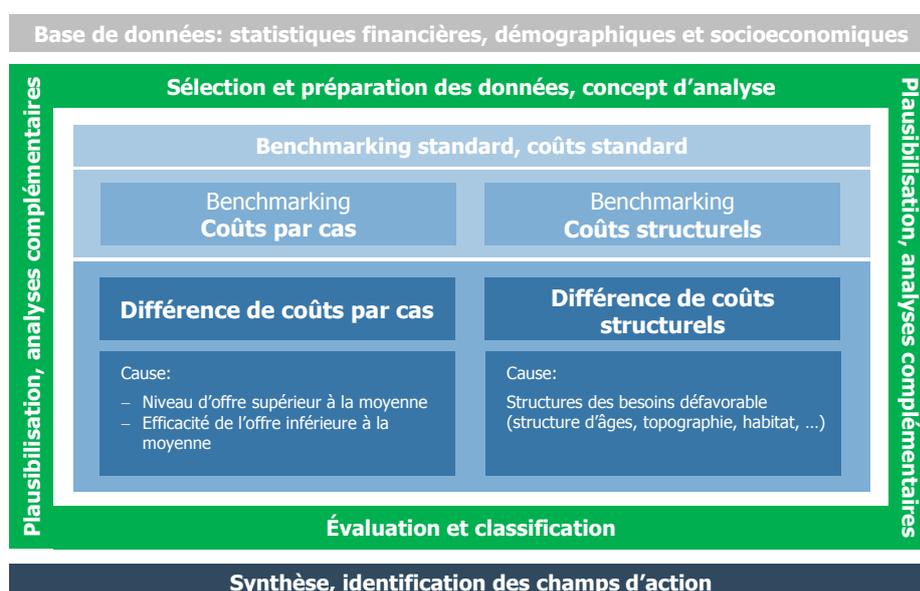
L'analyse comparative vise à identifier le potentiel de réduction des coûts dans **34 champs d'analyse** sélectionnés à partir de la **classification fonctionnelle** du modèle comptable harmonisé (issus des secteurs comme l'administration générale, la formation, la sécurité sociale, la sécurité publique, les transports, etc.). Plusieurs domaines n'ont pas été étudiés faute de données pertinentes pour établir des comparaisons fiables entre cantons (les routes cantonales par exemples), ou parce qu'ils ne sont pas significativement importants.

Dans la démarche BAKBASEL, les coûts politiquement influençables (**coûts par cas**) sont isolés des coûts d'ordre structurel (**coûts structurels** non influençables liés par exemple à une démographie défavorable) et comparés à des valeurs de référence. Les coûts intègrent les charges de l'État et des communes, ce qui évite un biais lorsque la répartition des tâches entre les deux niveaux institutionnels n'est pas la même dans les cantons comparés.

Pour chaque champ d'analyse, on calcule un **montant** (différence de coûts) destiné à indiquer *si* et *cas échéant de combien* les coûts par cas du canton dépassent la moyenne des cantons de comparaison pertinents.

Les analyses ont été menées sur la **base des données disponibles de 2012** (Hôpitaux : données 2013).

Pour que l'analyse comparative permette de tirer des conclusions intéressantes, un procédé d'analyse à plusieurs niveaux est mené. En font partie, par exemple, la préparation et la sélection des données, les analyses de sensibilité de même que les analyses de plausibilisation (avec données secondaires, résultats de la littérature, etc.). Cela permet d'apprécier la pertinence des résultats lors de l'implémentation opérationnelle et évite de tirer des conclusions hâtives.



3.1.3. Méthode de calcul des indices

La méthode consiste pour chacune des étapes décrites ci-dessous à calculer un **indice** (coût standard, coût structurel, coût par cas) pour chacun des 34 champs d'analyse, déterminé en comparaison intercantonale.

Lorsque p. ex. l'indice de coût standard est de 100 exactement pour un champ d'analyse déterminé, les dépenses nettes par habitant se situent exactement dans la moyenne suisse pour ce champ. S'il s'élève à 95, elles sont alors inférieures de 5%. S'il s'élève à 108, elles sont supérieures de 8%.

L'indicateur des besoins reflète la composante structurelle (contrairement à l'indicateur "population" qui ne fait pas la différence). Par exemple, dans le cas des champs d'analyse de l'éducation, le nombre d'élèves constitue un indicateur de besoin. Si un canton présente un nombre supérieur à la moyenne d'enfants en âge de scolarisation parmi sa population, les coûts, une fois corrigés à l'aide de l'indicateur de besoin, baissent par rapport aux coûts standards (précisément à hauteur du désavantage structurel).

L'indicateur de besoin est dans certains cas utilisé pour former des **groupes de comparaison spécifiques à un champ d'analyse** : souvent, il n'est pas judicieux de comparer les dépenses nettes du canton étudié aux dépenses nettes de l'ensemble des 26 cantons. Dans de nombreux cas, il convient de constituer un groupe de comparaison spécifique au champ d'analyse, à l'aide de cantons présentant une structure similaire à celle du canton étudié.

Dans les champs d'analyse pour lesquels il n'existe pas d'indicateur de besoin pertinent, ni d'éléments de coûts structurels identifiables, les coûts par cas correspondent aux coûts standards (indicateur de besoin = population).

Dans certains cas, BAKBASEL utilise la méthode de régression afin de calculer un indice de référence équitable.

Enfin, pour certains domaines (p. ex. hôpitaux ou sécurité) significativement importants ou pour lesquels les données existent, des analyses complémentaires plus détaillées s'attachent à mieux analyser les écarts constatés.

3.1.3.1. Définition du coût standard

Analyse comparative des coûts standard:

$$\frac{\text{Dépenses nettes}_i}{\text{Population}}$$

«Quel est le niveau des charges par habitant dans le champ d'analyse *i* pour le canton de Neuchâtel par rapport à la moyenne de tous les cantons?»

3.1.3.2. Calcul de la composante structurelle à l'aide de l'indicateur de besoin

$$\frac{\text{Dépenses nettes}_i}{\text{Population}} = \frac{\text{Dépenses nettes}_i}{\text{Indicateur des besoins}} \times \frac{\text{Indicateur des besoins}}{\text{Population}}$$

coûts par cas:

«Combien le canton dépense-t-il par indicateur de besoin?»

coûts structurels:

«Combien d'indicateurs de besoin par habitant y a-t-il dans le canton?»

3.1.3.3. Analyse des coûts par cas en comparaison intercantonale, hors éléments structurels

Analyse comparative des coûts par cas:

$$\frac{\text{Dépenses nettes}_i}{\text{Indicateur des besoins}}$$

«Avec quelle efficacité le canton de Neuchâtel met-il les prestations à disposition dans le champ d'analyse *i* par rapport au groupe de comparaison?»

3.1.3.4. Calcul de la différence de coûts

Pour finir, les coûts par cas excédentaires sont convertis pour chaque champ d'analyse en **valeur monétaire**, correspondant à la différence de coûts (DC). Si l'indice des coûts par cas est exactement de 100 ou inférieur, la DC est nulle. Si l'indice d'un champ d'analyse est supérieur à 100, la DC est supérieure à zéro.

3.2. Réserves méthodologiques et limites constatées par le Conseil d'État et les départements

Avant d'en venir aux conclusions de l'étude, le Conseil d'État et les différents départements émettent les remarques et réserves méthodologiques suivantes portant à la fois sur la démarche suivie dans son ensemble, et sur les résultats mis en évidence dans certains domaines de tâches :

SECTEURS	REMARQUES	CONSÉQUENCES
En général	Les comparaisons ont été effectuées – faute de données plus récentes couvrant l'ensemble des collectivités publiques – sur la base des données 2012.	Les résultats ne sont dans certains cas plus pertinents ou doivent être nuancés compte tenu des mesures d'économies et des réaménagements entrepris depuis lors dans plusieurs domaines de tâches (p.ex. développement de la formation professionnelle duale, loi sur la police, harmonisation de la facture sociale).
	La méthodologie, notamment celle basée sur le <i>benchmarking</i> des coûts par cas est intéressante. Elle présente cependant des limites (1) lorsque les coûts pris en compte ne sont pas comparables entre les cantons et /ou (2) lorsque, en l'absence de données de référence permettant de mesurer l'intensité des besoins structurels, les coûts par cas ne peuvent être estimés et sont, <i>de facto</i> , remplacés par les coûts standards.	La comparabilité des données entre cantons est parfois limitée.
	L'affectation des coûts entre domaines manque dans certains cas de cohérence.	Cela crée parfois des doutes au niveau de l'intensité des coûts par cas.
	Les charges d'amortissement ne sont pas attachées à un domaine fonctionnel.	Il s'agit d'un biais d'analyse, dans la mesure où les critères d'activation des investissements diffèrent entre cantons, que ces charges d'amortissements ne sont pas affectées et que seules les dépenses du compte de fonctionnement sont prises en compte.
	Les imputations internes ne sont pas prises en compte.	Certains domaines sont surévalués, d'autres sous-évalués.
	L'étude tend à cibler les activités pour lesquelles l'efficacité doit être améliorée ou des prestations doivent être réduites. A l'inverse, l'analyse n'identifie pas les activités qui pourraient révéler un potentiel d'une meilleure valorisation des prestations fournies (prestations offertes trop bon marché).	
Santé	De façon générale, il est difficile d'effectuer des comparaisons dans ce domaine, sachant que les comptes des cantons ne recouvrent pas toujours la même chose. En effet, tous les cantons n'ont pas de données cohérentes pour le champ d'analyse <i>Hôpitaux</i> .	L'analyse comparative se limite donc aux cantons de ZH, BE, LU, UR, SZ, NW, ZG, FR, AR, SG, TG, TI, JU et NE.

SECTEURS	REMARQUES	CONSÉQUENCES
Hôpitaux	La nature des interventions médicales qui sont effectuées dans le secteur stationnaire d'un hôpital exerce une influence prépondérante sur les coûts par journée de soins. Pour se prononcer définitivement sur l'efficacité, il serait utile d'opérer une autre différenciation de la base statistique, de façon à permettre une sélection encore plus rigoureuse des hôpitaux de comparaison. Il manque ici en particulier des informations sur l'éventail de l'offre médicale par hôpital et sur le <i>cost-weight</i> respectif des différents traitements.	La présente étude ne permet pas de faire une comparaison optimale des coûts des soins et comporte certaines limites.
Police	L'étude se base sur les données 2012 de l'AFF. Ce décalage temporel n'est plus en adéquation avec la situation actuelle. Depuis 2012 des changements très importants ont été opérés avec la mise en place progressive du projet de Police unique. Le canton de Neuchâtel est un canton frontalier et horloger, ce qui engendre un flux de personnes élevé, ainsi qu'un potentiel de criminalité transfrontalière accru, d'autant plus que des entreprises disposent d'importants stocks d'or.	Les résultats seraient fort différents s'ils se fondaient sur la situation présente. Le "potentiel d'économies" dont il est fait mention n'est plus d'actualité. Ces éléments n'ont pas été pris en compte dans le modèle explicatif des dépenses nettes du champ d'analyse <i>Police</i> .
Exécution des peines	L'étude se base sur les données 2012 de l'AFF. Ce décalage temporel n'est plus en adéquation avec la situation actuelle. Les travaux de rénovation en cours depuis quelques années au service pénitentiaire influencent les résultats du canton, avec des placements hors cantons à la hausse (charges supplémentaires) et des placements d'autres cantons dans nos propres établissements à la baisse (revenus inférieurs). Par ailleurs, la structure pénitentiaire a été maintenue durant les travaux alors même que le nombre de détenus était fortement réduit. Par ailleurs, l'absence de données intercantionales portant sur la durée des peines (avec sursis ou fermes) et le nombre de peines prononcées, ne sont pas prises en compte dans l'analyse de BAKBASEL, alors même que ces deux variables seraient susceptibles d'influencer significativement les résultats de ce champ d'analyse.	La situation à ce jour, ainsi que celle qui prévaudra après l'achèvement des travaux pénitentiaires, rend les comparaisons impossibles. Plus les juges sont sévères, plus les coûts sont élevés!
Culture et sport	Ces deux secteurs sont essentiellement du ressort des communes.	
Protection de la jeunesse	Outre le SIAM (DJSC), le SPAJ (DEF) supporte une part non négligeable des coûts de ce domaine fonctionnel, ce dont l'étude ne tient pas compte. La ventilation des coûts entre domaines ne semble pas correcte.	Un correctif devrait vraisemblablement être opéré en transférant 4,7 millions de francs du domaine <i>Famille et enfants</i> vers le domaine <i>Protection de la jeunesse</i> .
Scolarité obligatoire et écoles spécialisées	On relève que ce domaine s'en sort très bien. Demeurent toujours ouvertes les questions de la répartition des coûts du conservatoire, et de la population réelle d'élèves prise en considération pour établir le coût par cas, tout en précisant que les effectifs ont été transmis par le DEF au mandataire.	

SECTEURS	REMARQUES	CONSÉQUENCES
Formation professionnelle	Des réserves demeurent sur la prise en considération ou non de certains coûts sur la base des comptes de l'État. Ceci remet en question l'affirmation selon laquelle les coûts standards sont supérieurs de 78% à la moyenne intercantonale. Néanmoins, le constat confirme la notion de surcoût pour le canton dans ce domaine et permet de mettre l'accent sur une problématique structurelle déjà connue. D'autres études (SEFRI, Compass, etc.) démontrent que la formation professionnelle duale neuchâteloise est très bon marché en comparaison intercantonale alors que c'est la formation professionnelle à plein-temps qui charge nos finances et tire tout le domaine de la formation professionnelle au fond du classement entre cantons.	
Écoles de formation générale	Il est étonnant de constater l'absence de mauvais résultats pour les écoles de formation générale. Le canton ayant un taux de maturités gymnasiales très élevé, on s'attend légitimement à ce que des surcoûts notables soient identifiés, ce qui n'est pas le cas. Malgré une révision chiffrée de la population à prendre en considération dans la définition du coût par cas en cours d'analyse, les données considérées ne correspondent toujours pas à une réalité structurelle du canton.	Il paraît erroné d'affirmer que les coûts standards sont inférieurs de 14 % à la moyenne entre cantons.
Famille et enfants	Comme évoqué dans la rubrique <i>Protection de la jeunesse</i> , la problématique résulte de la répartition des coûts pris en considération.	Un correctif devrait vraisemblablement être opéré en transférant 4,7 millions de francs du domaine <i>Famille et enfants</i> vers le domaine <i>Protection de la jeunesse</i> .
Transports publics	L'utilisation d'un seul critère pour définir le groupe de comparaison est réductrice. Dans le cas présent, il s'agit de la part fédérale (en %). Mais d'autres points - non pris en compte dans l'étude - font également sens, tels que la topographie ou encore la longueur du réseau. De plus ce critère possède un important biais du fait qu'il ne tient pas compte de la répartition TRV/TU (Trafic régional des voyageurs / Trafic urbain). Un canton avec proportionnellement beaucoup de TU (pas de cofinancement de la Confédération) par rapport au TRV (50% de cofinancement de la Confédération) sortira logiquement moins bien classé. C'est p. ex. le cas de Neuchâtel par rapport au canton de Fribourg. A titre d'exemple, en 2015, la part de TU pour le canton de Neuchâtel s'élevait à 38 % de la totalité des indemnités. Si cette part s'élevait à 25 %, alors le canton se situerait au niveau de la moyenne suisse.	La différence de coût ne doit pas être interprétée comme une économie potentielle pure mais comme un indicateur de tendance. Sans correction de l'indice, il n'est pas possible de tirer des conclusions utiles. Il conviendrait de considérer la totalité des coûts TRV et TU avec la participation de la Confédération pour savoir si le système est efficient ou pas par rapport aux autres cantons, ce qui n'a pas été fait ici.

SECTEURS	REMARQUES	CONSÉQUENCES
Réduction des primes	<p>Les résultats obtenus sont difficilement exploitables, car le domaine regroupe 3 prestations très différentes, dont l'analyse ne peut pas être effectuée globalement :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Prise en charge des primes des bénéficiaires PC (45% des charges considérées, nettement plus qu'en moyenne suisse). Pas de marge manœuvre des cantons. La charge dépend donc exclusivement de deux facteurs : le nombre de bénéficiaires et le niveau de la prime moyenne cantonale. 2) Prise en charge des primes des bénéficiaires de l'aide sociale (30% des charges considérées, nettement plus qu'en moyenne CH). Certains cantons versent une partie de la prime sous forme de subside et complètent la dépense à travers l'aide sociale. D'autres, dont NE, prennent l'entier de la dépense directement dans les subsides. Ce choix n'a pas d'incidence financière, mais alourdit le domaine <i>Réduction des primes</i> et allège le domaine <i>Aide sociale</i>, ce qui fausse les comparaisons intercantionales des deux domaines. 3) Les subsides versés aux bénéficiaires dits "ordinaires" (25% des charges considérées, nettement < moyenne CH). L'approche de l'étude BAKBASEL est en réalité fondée sur cette catégorie de bénéficiaires, qui représente seulement le quart des charges. 	<p>Comme ces 3 prestations sont conglomérées, l'étude ne permet pas d'effectuer une comparaison pertinente, qui aurait pourtant été intéressante. Tout au plus, vient-elle confirmer :</p> <ol style="list-style-type: none"> a) la pertinence d'avoir intégré la charge nette de la réduction des primes à la facture sociale depuis l'exercice 2015 est de partager ainsi l'effort étatique avec les communes (60/40) ; b) le bien-fondé des démarches menées par le Conseil d'État depuis 2015 pour exiger une prise en compte de l'intensité des obligations imposées par le droit fédéral au niveau des bénéficiaires PC dans la répartition du subventionnement fédéral entre les cantons ; c) le bien-fondé de l'introduction en 2015 de la PARC, qui oblige les bénéficiaires d'aide sociale qui peuvent opter pour une affiliation moins chère à procéder à un changement de caisse ; d) la pénurie de moyens dévolus au soutien des bénéficiaires "ordinaires".
Aide sociale	<p>La comparaison intercantonale des résultats obtenus pour ce domaine est influencée par 2 distorsions dont il est difficile de chiffrer l'ampleur :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Le canton n'a ni système développé d'aide au logement, ni système de prestations complémentaires cantonales. Leur absence a donc pour effet d'alourdir comparativement la charge financière de l'aide sociale. Par contre, leur impact en termes de coût par cas varie d'une prestation à l'autre. 2) La prise en charge complète via les subsides de la primes d'assurance-maladie des bénéficiaires allège aussi bien la charge globale que les coûts par cas, ce qui améliore comparativement les chiffres neuchâtelois du domaine de l'<i>Aide sociale</i>, au détriment du domaine de la <i>Réduction des primes</i>. 	<p>L'étude ne suffit pas à confirmer que les coûts par cas neuchâtelois sont inférieurs à la moyenne, même si cela semble vraisemblable à mesure que les prestations neuchâteloises sont plutôt plus restrictives que la moyenne suisse.</p> <p>A relever encore que le domaine a passablement évolué en regard de l'année de référence utilisée puisque l'introduction de la facture sociale harmonisée a modifié la répartition entre canton et communes (60/40 contre 40/60 auparavant) et que le niveau des normes a été réduit avec un plein effet dès 2015.</p>

SECTEURS	REMARQUES	CONSÉQUENCES
Chômage	Compte tenu de l'impossibilité de définir un groupe de comparaison pertinent, les coûts par cas sont identiques aux coûts standards.	<p>Cette approche simplificatrice est regrettable, car il apparaît clairement que certains facteurs influencent le besoin d'action au niveau cantonal, au-delà du taux de chômage (niveau des moyens octroyés par l'assurance chômage au titre des Mesures du Marché du Travail (MMT), concurrence à l'embauche dans les régions frontalières, etc.).</p> <p>En plus de l'inclusion de la charge nette des mesures cantonales destinées à lutter contre le chômage dans la facture sociale harmonisée qui a modifié la répartition de la prise en charge entre l'État et les communes (60/40 au lieu de 50/50 auparavant), des mesures ont été prises en 2015 pour diminuer le coût des placements en mesures cantonales d'intégration professionnelles (placements MIP).</p>
Tourisme	Les résultats obtenus pour ce domaine sont difficilement exploitables compte tenu du groupe de comparaison retenu (part de valeur ajoutée brute de l'hébergement dans la valeur ajoutée brute totale du secteur <i>Hébergement et restauration</i>).	L'analyse complémentaire effectuée par BAKBASEL à la demande du DEAS sur un échantillon restreint de cantons comparables conduit à une diminution de l'indice des coûts par cas de 245 à 172 ; ce résultat n'a cependant pas été retenu pour le rapport final.
Industrie, artisanat et commerce	Les résultats obtenus pour ce domaine semblent largement faussés par les choix de comptabilisation financière des différents cantons (part des charges de fonctionnement vs part des charges d'investissement affectation des revenus et plus-values, etc.), ainsi que par le périmètre des dépenses retenues comme appartenant à ce domaine d'action (qui incluent en l'espèce des dépenses liées à la recherche et à l'innovation, à la promotion d'image ou à la lutte contre le chômage, par exemple).	Si le Conseil d'État entend faire preuve de parcimonie dans ce domaine comme partout ailleurs, il n'entend pas revenir sur son ambition de renforcer globalement les moyens consacrés à l'appui au développement économique dans le cadre de la stratégie validée par le Grand Conseil.

3.3. Conclusions à tirer sur le fond

Sous réserve des observations émises au point précédent, les premières conclusions confirment en substance les analyses du Conseil d'État faites jusqu'ici, à savoir :

- **Par habitant, Neuchâtel offre des prestations qui coûtent environ 30 % de plus que la moyenne suisse.** Pour l'essentiel (2/3), la problématique réside dans la structure et le positionnement du canton (coûts "structurels" 23 % en-dessus de la moyenne). Les coûts par cas ne s'écartent eux que d'environ 11 % de la moyenne. Les solutions sont donc à rechercher dans la consolidation de nos structures économiques, démographiques et sociales, ce qui contribuerait à réduire la consommation de prestations publiques par habitant et, simultanément, à assurer une base de financement plus solide. C'est ce que le Conseil d'État a évoqué depuis le début de la législature en parlant de la contribution à la prospérité et de la relance de dynamiques positives.
- Dans l'ensemble, tous champs d'analyse confondus, le **canton de Neuchâtel supporte 76 % des coûts, les communes 24 %** (moyenne CH : 71 % et 29 %). La participation du canton est particulièrement élevée pour les champs d'analyse **Personnes âgées** (99 % contre 57 % en moyenne CH) et **Invalidité** (100 % contre 80 % en moyenne CH), qui sont de surcroît des charges dynamiques. D'une façon générale, la participation canton-communes aux coûts des prestations publiques s'écarte de 15 % environ de la répartition des ressources fiscales.
- Contrairement aux idées reçues, les **coûts de fonctionnement de l'administration générale ne sont pas élevés**. Les coûts par cas de l'administration cantonale (hors établissements autonomes) sont même **24 % inférieurs à la moyenne suisse**.
- **L'indice global des coûts par cas est de 111** pour l'ensemble des champs d'analyse. Autrement dit, **il faudrait baisser de 11 % les dépenses nettes du canton (et des communes) pour obtenir des coûts par cas situés dans la moyenne**.
- **L'indice global des coûts structurels s'élève à 123**, ce qui signifie qu'il y a dans le canton (y compris avec une efficacité dans la moyenne des prestations fournies) à terme 23 % de coûts encourus (et de recettes fiscales) en plus pour garantir aux habitants un niveau de prestations moyen. **Le canton présente par exemple une proportion de jeunes supérieure à la moyenne parmi sa population**. Cette réalité se traduit par des coûts structurels supérieurs à la normale dans tous les champs d'analyse s'adressant principalement à la jeune population (formation, famille et jeunesse).
- Tous champs d'analyse confondus, il ressort une **différence de coûts globale supérieure à la moyenne CH de 203,2 millions de francs** pour le canton de Neuchâtel. **19 champs d'analyse sur 34 présentent une différence de coûts par cas défavorable**. On relève par ailleurs qu'en comparaison intercantonale, l'indice de coût par cas de tous les autres champs n'ayant pas fait l'objet d'une analyse spécifique (**agrégat restant**) s'élève à 259 par rapport à la moyenne CH. La pertinence de cette valeur d'indice est cependant limitée.
- À l'exception du Grand Conseil, du Conseil d'État, de l'Administration générale et du Pouvoir judiciaire, les différences de coûts sont réparties sur l'ensemble des départements.

- Ce sont surtout dans les champs d'analyse financièrement lourds que sont les **hôpitaux, la formation professionnelle et les personnes âgées** que les indices élevés de coûts par cas traduisent des charges budgétaires considérables.
- Des analyses complémentaires effectuées pointent par ailleurs un **manque d'efficacité opérationnelle d'HNE** et une **densité policière plus élevée que la moyenne**. Les analyses confirment donc la pertinence des appréciations précédentes du Conseil d'État et des travaux en cours dans ces domaines. Dans tous ces domaines en effet, les chiffres doivent d'ailleurs aujourd'hui déjà être révisés dès lors qu'ils datent de plusieurs années et ne tiennent donc pas compte des réformes entreprises depuis lors (p. ex. police unique et réduction des subventions à HNE).
- **Les coûts structurels élevés dans le secteur sanitaire et celui du social impactent négativement les finances cantonales**. On y note sans exception des coûts structurels supérieurs à la moyenne. À cet égard, **les coûts structurels élevés dans le champ d'analyse Aide sociale ressortent tout particulièrement**.

3.4. Suite des travaux prévue par le Conseil d'État

Le Conseil d'État souhaite tout d'abord mener à bien les travaux en cours en matière de redressement, cités dans le rapport 15.055, lequel constitue sa principale feuille de route pour l'amélioration de la situation financière de l'État.

De nouveaux chantiers d'importance ne devraient être ouverts qu'à partir de la nouvelle législature, et en nombre limité afin d'éviter les risques de dispersion.

Le rapport BAKBASEL, considéré comme outil d'analyse et de travail, ne donnera pas lieu à un autre rapport spécifique du Conseil d'État au Grand Conseil. Le Conseil d'État propose en revanche d'ouvrir les discussions avec votre autorité sur les axes des nouvelles réformes à mener dans le cadre de l'élaboration du prochain plan financier et des tâches (PFT 2018-2020).

Sur la base des principaux résultats de BAKBASEL, le Conseil d'État préconise de concentrer les **actions prioritaires** d'assainissement sur les domaines suivants, qui correspondent pour l'essentiel aux constats déjà partagés antérieurement par nos autorités respectives :

- Hôpitaux
- Personnes âgées
- Protection de la jeunesse (institutions spécialisées)
- Formation professionnelle
- Fracture sociale
- Transports publics

La question de la répartition des tâches et des charges entre canton et communes devra également faire l'objet d'un approfondissement compte tenu des observations qui peuvent être faites sur la base de l'étude BAKBASEL à ce sujet.

Les domaines ci-après nécessiteront en revanche des examens plus approfondis. Le rôle des communes (ou d'autres cantons) est important dans certains d'entre eux et ils ne devraient être repris qu'au cours de la prochaine législature, de façon à pouvoir s'inscrire sur une période de plusieurs années ne comptant pas de renouvellement d'autorités communales ou cantonales :

- Culture
- Sports

- Hautes écoles pédagogiques et spécialisées
- Industrie, artisanat et commerce
- Écoles de formation générale

Les autres domaines ne sont pour l'instant pas jugés prioritaires, même si des potentiels d'économie existent car certains secteurs affichent des écarts défavorables par rapport à la moyenne.

4. CONCLUSION

A brève échéance, le Conseil d'État continuera de baser l'essentiel de ses travaux d'assainissement sur le programme de mesures présenté dans son rapport 15.055 de novembre dernier. À la lecture des résultats de l'étude BAKBASEL et compte tenu des limites imposées par la structure socio-démographique de notre canton, il considère en effet comme une exigence de tendre à des coûts moyens par cas au moins comparables à la moyenne des autres cantons, de façon à ne pas faire supporter à la population neuchâteloise des charges liées à des défauts d'efficience.

Le Conseil d'État poursuivra donc son travail sur la recherche d'efficience, sur les réformes de structures et sur la rigueur de gestion. Les principaux domaines concernés sont ceux visés par le rapport 15.055, et en particulier le domaine hospitalier, celui de l'accompagnement des aînés (PMS), la formation professionnelle et le secteur des institutions pour enfants, adolescents et adultes en difficultés. La croissance de l'offre, et donc de l'enveloppe des transports publics, après plusieurs années de développements, connaîtra aussi une pause et les efforts pour maîtriser la croissance de la facture sociale seront poursuivis. Les réformes institutionnelles, administratives et les projets en cours seront conduits à leur terme.

La poursuite de cet effort de restructuration passe toutefois par un indispensable investissement dans les forces qui peuvent conduire ces réformes. Elles seront sollicitées au début de la prochaine législature au terme du bilan qui sera dressé des réformes engagées sur la base des rapports 10.002 et 15.002 (programme de réformes de l'État).

Les communes, qui assument environ un quart des dépenses publiques et perçoivent environ 40 % des recettes fiscales, seront, comme déjà annoncé, appelées à participer elles aussi à l'effort d'assainissement et incitées à poursuivre la modernisation de leurs propres structures.

Enfin, à court terme toujours, des réflexions seront incontournables sur le niveau des ressources vu le constat posé par BAKBASEL sur les structures socio-éco-démographiques de notre canton, qui se traduisent par des besoins supérieurs à la moyenne et un rendement de l'impôt vraisemblablement inférieur.

Au vu de ce qui précède et comme il l'a affirmé dès le début et tout au long de la législature, le Conseil d'État reste convaincu qu'à plus long terme, le plus sûr chemin pour parvenir à assainir durablement les finances de l'État passe par l'élaboration d'une stratégie de développement qualitatif et durable qui contribue à rééquilibrer notre structure socio-démographie, à limiter les sollicitations à l'égard de l'État et à renforcer le niveau de ses ressources.

Une analyse approfondie de nos faiblesses structurelles, de leurs origines et des moyens d'y remédier doit ainsi être renouvelée et inclure notamment :

- les bénéfices qui peuvent être tirés du rattrapage envisagé dans le développement de nos infrastructures de transports, et donc du rapprochement relatif d'une partie de notre territoire du plateau suisse et des grands axes de développement ;
- une réflexion sur l'orientation et les caractéristiques de notre tissu économique et de son évolution souhaitable, pour en réduire la cyclicité et rejoindre – là aussi – le niveau moyen suisse en matière de rémunération ;
- l'identification des origines et moyens de remédier aux taux élevés de chômage, d'aide sociale, de divorce, de suicide, et aux faiblesses sanitaires, d'éducation ou d'intégration de la population neuchâteloise ;
- des incitations à dépasser les difficultés à concentrer les infrastructures publiques (culturelles, sanitaires, éducatives, sportives, communales...) et, conséquemment, à assurer le rayonnement du canton dans un environnement national et international devenu toujours plus concurrentiel ;
- le déploiement de politiques fiscales et d'aménagement du territoire qui contribuent également à relever ce défi et à accroître l'attractivité résidentielle de notre canton ;
- la mise en place d'une véritable politique d'image et de communication, qui vienne supporter les réformes en cours, contribuer à l'attractivité du canton et à la mobilisation des énergies positives de tous les acteurs.

En bref et au-delà des mesures envisageables à brève échéance, c'est à l'élaboration puis à la mise en œuvre d'un véritable programme de développement à horizon de 10 ans que Neuchâtel doit s'atteler, sans quoi l'ambition d'assainir les finances de l'État se soldera soit par un échec, soit par un affaiblissement progressif et régulier de notre canton.

Pour y parvenir, le dépassement des affrontements politiques et l'élaboration d'une solide base consensuelle sont indispensables. Le Conseil d'État continuera d'œuvrer pour en favoriser l'émergence, mais compte évidemment sur le fait que son ambition soit partagée par le Parlement.

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

Neuchâtel, le 8 juin 2016

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND

ANNEXES

Annexe 1

Évaluation de la gestion financière du canton de Neuchâtel (version résumée)

Annexe 2

Évaluation de la gestion financière du canton de Neuchâtel (rapport principal)

Annexe 3

Évaluation de la gestion financière du canton de Neuchâtel (annexe)

Voir brochures séparées

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION	1
2. RAPPORTS DE LA COMMISSION FINANCIÈRE ET DE SA MINORITÉ	1
3. APPRÉCIATION DE LA GESTION FINANCIÈRE DU CANTON DE NEUCHÂTEL (ÉTUDE BAKBASEL)	5
3.1 Préambule	5
3.1.1 <i>Contexte et déroulement des travaux</i>	5
3.1.2 <i>Bref rappel de la méthodologie suivie par BAKBASEL</i>	6
3.1.3 <i>Méthode de calcul des indices</i>	7
3.2 Réserves méthodologiques et limites constatées par le Conseil d'État et les départements	9
3.3 Conclusions à tirer sur le fond	14
3.4 Suite des travaux prévue par le Conseil d'État	15
4. CONCLUSION	16
ANNEXES : voir brochures séparées	18