

ÉVALUATION DE LA GESTION FINANCIÈRE DU CANTON DE NEUCHÂTEL

Étude commandée par le Service Financier du canton de Neuchâtel

RAPPORT PRINCIPAL

23 mars 2016



Éditeur

BAK Basel Economics AG

Chef de projet

Michael Grass, T +41 61 279 97 23
michael.grass@bakbasel.com

Chargés de projet

Simon Fry
Max Künnemann
Samuel Möhle

Adresse

BAK Basel Economics AG
Güterstrasse 82
CH-4053 Bâle
T +41 61 279 97 00
F +41 61 279 97 28
info@bakbasel.com
<http://www.bakbasel.com>

© 2016 by BAK Basel Economics AG

L'utilisation et la reproduction d'informations issues du présent produit est autorisée à condition que la source soit citée comme suit : « Source : BAKBASEL ».

Table des matières

1	Situation initiale.....	5
2	Méthodique.....	7
2.1	Objectifs et conception.....	7
2.2	Formation des champs d'analyse.....	8
2.3	Analyse comparative intercantonale	11
3	Analyse comparative intercantonale.....	17
3.1	Répartition des tâches dans la comparaison intercantonale.....	17
3.2	Analyse comparative des coûts standard	19
3.3	Ajustement structurel	21
3.4	Analyse comparative des coûts par cas.....	23
3.5	Identification des générateurs de coûts	25
3.6	Différences de coûts	26
4	Synthèse	29
4.1	Résultats clés de l'analyse comparative intercantonale	29
4.2	Champs d'action potentiels	33

Table des illustrations

Fig. 1-1	Situation initiale du canton de Neuchâtel	5
Fig. 2-1	Conception de l'analyse comparative intercantonale.....	7
Fig. 3-1	Indice des coûts standard.....	20
Fig. 4-1	Différence de coûts par champ d'analyse	31
Fig. 4-2	Différences de coûts globaux par valeur cible.....	32

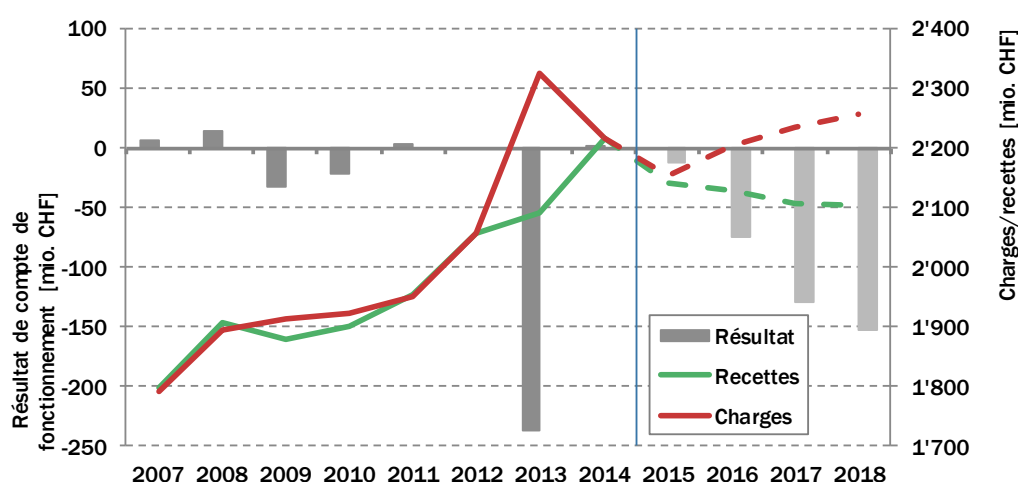
Répertoire des tableaux

Tab. 2-1	Formation des champs d'analyse	10
Tab. 3-1	Répartition des tâches dans la comparaison intercantonale.....	18
Tab. 3-2	Aperçu des indicateurs de besoin	22
Tab. 3-3	Indice des coûts par cas	24
Tab. 3-4	Différences de coûts par valeur cible.....	27

1 Situation initiale

Au cours des dernières décennies, l'économie du canton de Neuchâtel a connu une évolution légèrement supérieure à la moyenne nationale et le canton a présenté, à quelques exceptions près, un budget équilibré. Font exception les années 2009 et 2010, pendant lesquelles la crise financière mondiale s'est fait particulièrement ressentir dans le canton de Neuchâtel. Pendant ces deux années, la faiblesse des recettes a entraîné un déficit, tandis qu'une perte a été enregistrée en 2013 suite à la recapitalisation de la caisse de pensions.

Fig. 1-1 Situation initiale du canton de Neuchâtel



Source: canton de Neuchâtel, BAKBASEL

Les perspectives s'assombrissent pour les années à venir, compte tenu d'une hausse des dépenses de personnel dans la police et la justice, d'une extension des subventions aux institutions sociales et d'une baisse des recettes due à des moins-values budgétaires du canton.

Les futures conditions cadres imposées par la politique financière poseront elles aussi des défis. Face à l'évolution actuelle, les longues périodes d'afflux réguliers de recettes provenant de la distribution des bénéfices de la Banque nationale suisse semblent plus incertaines que jamais. À ceci viennent s'ajouter des risques politiques: étant donné son taux élevé de frontaliers dans l'emploi, le canton de Neuchâtel est plus largement tributaire de la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse. En outre, on ne sait pas encore dans quelle mesure les recettes du canton seront affectées de manière négative par la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III).

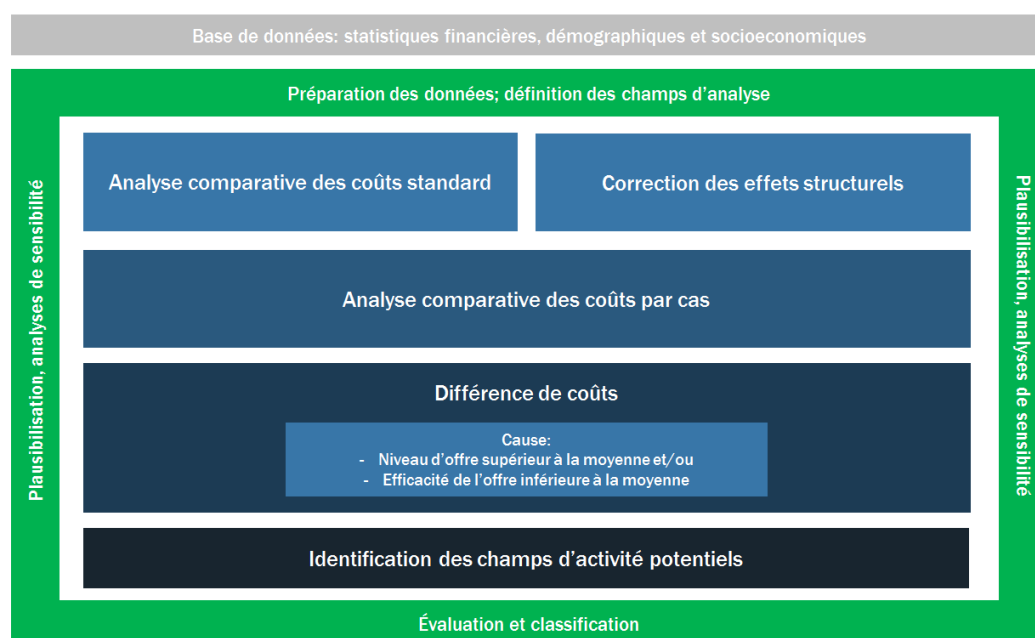
Dans ce contexte, BAKBASEL procède à l'examen des tâches publiques du canton de Neuchâtel, en collaboration avec le Service Financier de ce canton. L'objectif de cette évaluation est d'identifier où se situe le potentiel pour baisser durablement les coûts tout en évitant une réduction déraisonnable du niveau de prestation. Pour ce faire, une analyse comparative intercantonale des coûts publics est effectuée d'après plus 30 champs d'analyse. De précieuses informations sont ainsi fournies au canton pour évaluer les mesures possibles en vue d'alléger ses finances.

2 Méthodique

2.1 Objectifs et conception

- L'objectif de cette évaluation est d'identifier où se situe le potentiel pour baisser durablement les coûts tout en évitant une réduction déraisonnable du niveau de prestations. Pour ce faire, une analyse comparative intercantonale des coûts publics est effectuée.
- L'analyse comparative vise à identifier le potentiel de réduction des coûts dans plus de 30 champs d'analyse (issus des secteurs comme l'Administration générale, la Formation, la Sécurité sociale, la Sécurité publique, les Transports, ...). Dans cette démarche, les coûts politiquement influençables (coûts par cas) sont isolés des coûts d'ordre structurel (coûts structurels; dus par exemple à la démographie défavorable, ...) et comparés à des valeurs de référence.
- Enfin, pour chaque champ d'analyse, on calcule un montant (différence de coûts) destiné à indiquer si et de combien les coûts par cas du canton dépassent la moyenne des cantons de comparaison pertinents.
- 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.

Fig. 2-1 Conception de l'analyse comparative intercantonale



Source: BAKBASEL

2.2 Formation des champs d'analyse

Base de données

- La statistique financière harmonisée de l'Administration fédérale des finances (AFF) représente la base de données centrale pour l'analyse des flux financiers cantonaux. Les données publiques des 26 cantons sont traitées par l'AFF selon les directives du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) et harmonisées pour la comparaison intercantonale. Le délai entre la publication des rapports de gestion / comptes d'État cantonaux et l'achèvement de la statistique financière AFF est d'environ 18 mois.
- Diverses statistiques socio-démographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS), de la santé publique (OFSP) et d'autres administrations publiques, comme la statistique des hôpitaux ou la statistique des institutions de formation.
- Bases de données économiques régionales de BAKBASEL.

Classement par fonction

- La statistique financière AFF intègre une classification fonctionnelle. L'analyse comparative intercantonale s'appuie sur cette classification fonctionnelle. Dans la classification fonctionnelle, les données financières des cantons sont subdivisées en plus de 150 fonctions d'un canton, issues de tous les domaines politiques (issus des secteurs comme l'Administration générale, la Formation, la Sécurité sociale, la Sécurité publique, les Transports, ...).
- Plus de 30 champs d'analyse sont formés pour l'analyse comparative intercantonale à l'aide de la classification fonctionnelle et de ses fonctions.

Préparation des données

- L'analyse repose sur une comparaison intercantonale des dépenses nettes spécifiques à chaque fonction. Les dépenses nettes correspondent aux dépenses courantes (dans un champ d'analyse), déduction faite des recettes courantes (du même champ d'analyse). Il n'est pas tenu compte des recettes et dépenses exceptionnelles, ni des dépenses et recettes d'investissement.
- La réalisation d'une analyse comparative entre cantons nécessite de comparer pour chaque canton les finances cantonales et communales consolidées. En effet, la répartition des tâches entre les cantons et leurs communes respectives varie considérablement. La classification fonctionnelle de la statistique financière AFF est disponible sous forme consolidée.

Formation des champs d'analyse

- Pour obtenir un tableau des finances qui soit le plus nuancé possible ainsi que des résultats pertinents, on forme le plus grand nombre de champs d'analyse possibles à partir des fonctions.
- Mais un champ d'analyse se compose la plupart du temps de plusieurs fonctions. Il existe plusieurs raisons à cela.
- Un champ d'analyse doit pouvoir être délimité sur le plan des données financières et des bénéficiaires:
 - Par exemple, avec l'introduction de l'enseignement intégratif, les fonctions Écoles spéciales et Scolarité obligatoire sont à première vue difficilement dissociables, que ce soit sur le plan des données financières ou des bénéficiaires. C'est pourquoi ces fonctions sont regroupées au sein d'un même champ d'analyse.
 - Autre exemple, les fonctions Police et Sécurité routière, qui ne peuvent pas être différenciées sur le plan financier, compte tenu des chevauchements existants en termes de personnel. Conséquence, ici aussi les fonctions sont réunies au sein d'un même champ d'analyse.
 - Un champ d'analyse comprend toutes les fonctions qui concernent le même cercle de bénéficiaires: par exemple les prestations de transfert à des institutions sociales et les prestations de transfert aux bénéficiaires d'une rente AI (prestations complémentaires AI) sont regroupées dans le champ d'analyse Invalidité, car elles s'adressent aux mêmes bénéficiaires (rentiers AI). De la même façon, toutes les prestations aux personnes âgées (soins, prestations complémentaires AVS, ...) sont regroupées dans le champ d'analyse Personnes âgées.
- En règle générale, plus une fonction est petite, plus il est difficile de la délimiter d'autres fonctions.

Exclusion des fonctions

- Certaines fonctions ne sont pas pertinentes dans le contexte de l'évaluation des prestations (EP), car elles ne permettent pas de réaliser des économies au profit du canton: cela vaut en particulier pour les services entièrement financés par des redevances, comme l'approvisionnement en eau et la gestion des déchets. Ces fonctions sont exclues de l'analyse.

Tab. 2-1 Formation des champs d'analyse

N°	Champs d'analyse	Code AFF
A	Grand Conseil, Conseil d'État, Administration générale	
1	Législatif	011
2	Exécutif	012
3	Administration générale	021 + 022 + 029 + 291 + 490
B	Pouvoir judiciaire	
4	Justice	12
C	Dép. des finances et de la santé (DFS)	
5	Hôpitaux	411
6	Personnes âgées	412 + 421 + 531 + 532 + 534 + 535
7	Prévention de la santé	43
8	Églises et affaires religieuses	35
D	Dép. de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC)	
9	Police	111 + 112
10	Exécution des peines	13
11	Défense	16
12	Culture	311 + 32 + 33
13	Conserv. des monum. hist. et prot. du paysage	312
14	Sports et loisirs	34
15	Invalidité	52
16	Protection de la jeunesse	544
E	Dép. de l'éducation et de la famille (DEF)	
17	Scolarité obligatoire et écoles spéciales	21 + 22
18	Formation professionnelle	23 + 26
19	Écoles de formation générale	25
20	Hautes écoles universitaires	271
21	Hautes écoles pédagogiques et spécialisées	272 + 273
22	Famille et enfants	541 + 542 + 543 + 545
F	Dép. du développement territorial et de l'environnement (DDTE)	
23	Transports publics	62
24	Corrections de cours d'eau	741
25	Protection des espèces et de paysage	75
26	Aménagement du territoire	79
27	Agriculture	81
28	Sylviculture	82
G	Dép. de l'économie et de l'action sociale (DEAS)	
29	Réductions de primes	512
30	Chômage	55
31	Aide sociale	571 + 572
32	Tourisme	84
33	Industrie, artisanat et commerce	85

Remarque: code AFF = numéro du champ d'analyse respectif selon le plan comptable du modèle comptable harmonisé MCH2 de la statistique financière
Source: AFF, BAKBASEL

2.3 Analyse comparative intercantonale

L'analyse comparative comporte plusieurs éléments d'analyse interdépendants:

- (1) Analyse comparative des coûts standard
- (2) Ajustement structurel
- (3) Analyse comparative des coûts par cas
- (4) Différence de coûts
- (5) Champs d'action potentiels

Analyse comparative des coûts standard

- La première étape de l'analyse comparative intercantonale consiste à passer au crible les dépenses nettes par habitant pour chacun des plus de 30 champs d'analyse. Les dépenses nettes par habitant constituent les coûts dits standard.
- Les coûts standard du canton étudié sont comparés avec les coûts standard moyens de l'ensemble des 26 cantons. De cette comparaison résulte un indice des coûts standard (voir encadré). L'indice des coûts standard montre l'écart en pourcentage entre les dépenses nettes par habitant du canton étudié et la moyenne des dépenses nettes par habitant des 26 cantons.

Indice des coûts standard

L'indice des coûts standard est calculé pour chaque champ d'analyse sur la base de l'analyse comparative intercantonale des dépenses nettes par habitant. Lorsque cet indice est de 100 exactement, les dépenses nettes par habitant se situent précisément dans la moyenne de la Suisse. S'il s'élève à 95, elles sont alors inférieures de 5 %. S'il s'élève à 108, elles sont alors supérieures de 8 %.

Comme pour l'indice des coûts standard, d'autres indices sont calculés et interprétés de la même façon.

- Les coûts standard donnent une idée de la charge que fait peser chaque champ d'analyse sur les finances publiques du canton étudié (et sur sa population).
- Dans le contexte d'une évaluation des prestations (EP), la pertinence est cependant limitée. En effet, il faut garder à l'esprit que les coûts standard analysent uniquement la charge qui pèse sur les habitants, mais en aucun cas la marge de manœuvre financière dont dispose effectivement l'administration cantonale dans le cadre d'une évaluation des prestations.
- Prenons l'exemple de l'éducation. Des coûts standard élevés dans l'éducation peuvent par exemple s'expliquer par une proportion de jeunes supérieure à la moyenne dans la population résidente. Un nombre d'élèves supérieur à la moyenne génère certes des coûts publics supérieurs à la moyenne, mais ce nombre est une réalité qui ne peut pas être modifiée. Le nombre d'élèves est donc un besoin de nature «structurelle» qui induit des coûts d'ordre structurel («coûts structurels»).
- C'est pourquoi une comparaison intercantonale des coûts standard n'est pas satisfaisante dans le cadre de l'évaluation des prestations. Il est important de corriger l'analyse comparative des coûts structurels.

Ajustement structurel

- Les coûts de nature structurelle limitent la marge de manœuvre en matière de coûts lors de l'EP.
- L'objectif de cette correction des coûts structurels est d'identifier les éléments de coûts structurels (donc non influençables) pour les exclure de l'analyse comparative intercantonale, afin de comparer uniquement les «coûts par cas» (CC) influençables (pertinents pour l'évaluation des prestations).
- Pour plus de 25 champs d'analyse sur les 30 examinés, il existe des statistiques qui aident à identifier les coûts structurels – ce qu'on appelle les indicateurs de besoin (nombre de bénéficiaires, groupes démographiques, surfaces, ...). Les coûts structurels sont corrigés à l'aide de trois méthodes: (1) L'indicateur de besoin est utilisé comme diviseur et / ou (2) pour former des groupes de comparaison spécifiques au champ d'analyse. Dans certains cas, des (3) indices de référence sont calculés par des régressions multivariées OLS.
- **(1) Indicateur de besoin comme diviseur:** au lieu de diviser les dépenses nettes par le nombre d'habitants (coûts standard), les dépenses nettes sont divisées par l'indicateur de besoin.
- 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 standard (précisément à hauteur du désavantage structurel). Ce faisant, le besoin de nature structurelle est nivelé dans l'analyse comparative. Près d'un tiers des champs d'analyse font l'objet d'une correction au moyen d'un indicateur de besoin.¹ Dans certains champs d'analyse, la population résidente est elle-même l'indicateur de besoin le plus pertinent (par exemple la culture).
- **(2) Indicateur de besoin 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.
- Le champ d'analyse Hautes écoles universitaires est un exemple dans lequel est formé un groupe de comparaison à partir des cantons à structure similaire: onze cantons sont des cantons de tutelle pour une haute école universitaire (ZH, GE, BE, BS, BL, VD, NE, FR, SG, LU, TI). À ce titre, ils font face à des coûts publics plus élevés que les 15 autres cantons. BAKBASEL considère la qualité de «canton de tutelle» comme un besoin structurel. Pour obtenir un résultat plus équitable, les cantons de tutelle (et ceux qui ne le sont pas) ne sont comparés qu'entre eux. Pour plus de 15 champs d'analyse, on forme ainsi des groupes de comparaison spécifiques à chaque champ d'analyse.

¹ La correction par des diviseurs intervient en particulier pour les champs d'analyse dont les coûts structurels sont identifiables (1) par des caractéristiques démographiques de groupes d'âge (champs d'analyse Formation, Famille et jeunesse, Personnes âgées), (2) par les nombres de bénéficiaires- / de cas (champs d'analyse Sécurité sociale, Hôpitaux) ou (3) par des critères de surface (champs d'analyse Agriculture et sylviculture).

- **(3) Régressions multivariées OLS:** prenons l'exemple des CC du champ Exécutif, qui se caractérisent par des désavantages à croissance exponentielle liés à la petitesse des cantons peu peuplés. Une régression permet de calculer un indice de référence équitable.
- 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 standard. Cela concerne surtout le champ d'analyse Conservation des monuments historiques et protection du paysage. Il n'existe pas, bien que cela serait souhaitable, d'indicateur de besoin du nombre de bâtiments dignes d'être conservés dans chaque canton.

Analyse comparative des coûts par cas

Indice des coûts par cas

- Pour chaque champ d'analyse, les coûts par cas du canton étudié peuvent être comparés aux coûts par cas des cantons appartenant au groupe de comparaison respectif.
- De cette comparaison résulte un indice des coûts par cas (ICC). Il indique l'écart en pourcentage entre les coûts par cas du canton et les coûts par cas moyens des cantons du groupe de comparaison utilisé (voir encadré «Indice des coûts standard» pour l'interprétation).
- Des coûts par cas supérieurs à la moyenne peuvent être la conséquence d'éventuelles inefficacités ou d'un niveau de prestation supérieur à la moyenne. Il faut considérer les inefficacités tout comme le niveau élevé de prestation comme des facteurs de coûts pouvant être influencés par l'action politique. Ils sont ainsi particulièrement pertinents dans le cadre de l'évaluation des prestations.

Identification des générateurs de coûts

- Pour les champs d'analyse importants que sont les personnes âgées, la police, la scolarité obligatoire et les écoles spéciales, sans oublier le secteur hospitalier, les coûts par cas font l'objet d'analyses plus poussées. L'objectif est d'identifier les divers générateurs de coûts.
- L'origine (inefficacités et /ou niveau de l'offre) des coûts par cas supérieurs à la moyenne est examinée et des premières recommandations sont faites quant aux actions à mener.

Estimation d'indice des coûts structurel

- La synthèse des indices des coûts standard et des coûts par cas permet d'estimer l'indice des coûts structurels.
- L'indice des coûts structurels (ICS) montre l'écart en pourcentage entre les coûts structurels du canton et les coûts structurels moyens en Suisse (voir encadré «Indice des coûts standard» pour l'interprétation).
- Un indice des coûts structurels de 123 signifie qu'il y a dans le canton (y compris avec une efficacité des prestations fournies dans la moyenne) à terme 23 % de coûts (et de recettes fiscales) encourus en plus pour garantir aux habitants un niveau de prestation situé dans la normale.

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.
- La DC d'un champ d'analyse exprime ainsi de combien les dépenses nettes, toutes choses étant égales par ailleurs, doivent être baissées pour atteindre le niveau moyen des coûts par cas du groupe de comparaison. Cela peut se faire par une augmentation de l'efficacité ou par une baisse du niveau des prestations.
- Pour élaborer des mesures, la priorité doit porter sur les champs d'analyse présentant une DC.
- Le montant d'une DC ne doit pas dépendre de la seule moyenne du groupe de comparaison. On peut aussi envisager des objectifs «plus ambitieux» (95% ou

90% de la \emptyset). C'est pourquoi le tableau des résultats calcule la DC aussi bien par rapport à la moyenne que par rapport à des objectifs plus ambitieux.

Champs d'action potentiels

- Généralement, les mesures possibles devraient cibler en priorité les champs d'analyse ayant un certain poids financier, présentant une différence de coûts importante et également une participation élevée du canton aux coûts.
- Pour déduire de l'étude les champs d'action potentiels, il faut cependant aussi tenir compte des mesures déjà arrêtées, dont il n'y a pas encore de «traductions» dans l'analyse comparative. Le délai entre la publication des rapports de gestion cantonaux et l'achèvement de la statistique financière AFF est d'environ 18 mois. En conséquence, les mesures déjà décidées des années 2013, 2014 et 2015 doivent être prises en compte a posteriori.
- Si les différences de coûts sont évaluées en plus à l'aune de ces mesures, on peut identifier de potentiels champs d'action.

Classification et limites de l'analyse comparative intercantonale

- Le benchmarking intercantonal doit être un outil et un guide, pour soutenir les décideurs politiques dans le cadre de leurs réflexions stratégiques ou de l'élaboration de mesures d'économies concrètes. Il ne faut **pas** confondre les différences de coûts qui résultent de l'analyse et les économies potentielles.
- Il existe d'autres facteurs (non connus de BAKBASEL), comme les conditions cadres institutionnelles et politiques, qui viennent conditionner les mesures d'économies politiquement réalisables pouvant être déduites dans chaque champ d'analyse. Les conclusions en matière de potentiel d'économies doivent impérativement tenir également compte de ces conditions cadres.
- Des coûts élevés peuvent avoir de multiples causes - y compris des objectifs stratégiques délibérés. À noter également que des coûts élevés peuvent se justifier de manière temporaire ou définitive.

3 Analyse comparative intercantonale

3.1 Répartition des tâches dans la comparaison intercantonale

Les analyses comparatives des champs définis au chapitre 2.2 sont effectuées à l'aide des budgets financiers consolidés des cantons, communes comprises. Pour obtenir un aperçu des volumes des champs d'analyse au niveau cantonal et communal resp. consolidé, le tableau ci-après présente pour chaque champ d'analyse les dépenses nettes du canton de Neuchâtel, *sans* et *avec* ses communes. Cela permet de calculer le niveau de participation du canton dans le financement du champ d'analyse concerné (part cantonale). À des fins de comparaison, sont également indiquées, pour chaque champ d'analyse, les parts cantonales pondérées des 26 cantons par rapport à toutes les communes (CH).

Les champs d'analyse Législatif, Exécutif et Administration générale sont toujours envisagés exclusivement au niveau cantonal, car il n'existe pas de chevauchements avec les administrations communales, que ce soit en matière de financement ou d'exécution des tâches. Pour ces champs d'analyse, la part cantonale dans les dépenses nettes est de 100 %.

Dans le champ d'analyse Hôpitaux, les dépenses nettes sont également prises en compte au niveau cantonal. 2012 est l'année où a été introduit le nouveau financement hospitalier. Cette réalité a entraîné des conséquences particulières resp. des surcoûts dans les hôpitaux et les cantons, qui ont un effet de distorsion dans une analyse comparative intercantonale. Pour contourner ces conséquences particulières, on a exceptionnellement recours pour ce champ d'analyse aux dépenses nettes de l'année 2013, qui ne sont disponibles qu'au plan cantonal.

Principaux résultats

- L'analyse comparative intercantonale compare les dépenses nettes consolidées du canton de Neuchâtel et ses communes d'un montant de 1'527.3 millions de CHF. Dans l'ensemble, tous champs d'analyse confondus, le canton de Neuchâtel supporte 76 % des coûts, et les communes 24 %.
- Ainsi, la participation de l'administration cantonale neuchâteloise au financement cantonal global est supérieure à la moyenne des cantons suisses. Ce résultat s'applique à tous les départements: à l'exception du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) et du Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS), la participation du canton au financement des services publics est toujours supérieure à la moyenne suisse.
- Notons la participation élevée du canton dans le champ d'analyse financièrement lourd des Personnes âgées (118 millions de CHF), pour lequel on s'attend à une forte progression des coûts à l'avenir. La part cantonale (99%) est supérieure de 42 points de pourcentage à la moyenne (57%).
- Il en va de même pour le champ d'analyse de l'Invalidité (79 millions de CHF). Le canton assume entièrement le financement, qu'il s'agisse du financement des structures (contributions aux institutions sociales) ou des personnes (prestations complémentaires AI). En Suisse, la participation cantonale s'élève à 80% en moyenne. La différence se monte à 20 points de pourcentage.

Tab. 3-1 Répartition des tâches dans la comparaison intercantonale

N°	Champs d'analyse	NE dépenses nettes (Mio.)		NE	CH
		Canton	Canton & communes	Part cantonale	Part cantonales
A	Grand Conseil, Conseil d'État, Administration générale	51.3	51.3	100%	100%
1	Législatif	1.8	1.8	100%	100%
2	Exécutif	1.5	1.5	100%	100%
3	Administration générale	48.0	48.0	100%	100%
B	Pouvoir judiciaire	17.0	17.1	100%	99%
4	Justice	17.0	17.1	100%	99%
C	Dép. des finances et de la santé (DFS)	335.9	340.3	99%	84%
5	Hôpitaux	206.5	206.5	100%	100%
6	Personnes âgées	116.9	118.0	99%	57%
7	Prévention de la santé	10.9	12.6	86%	66%
8	Églises et affaires religieuses	1.6	3.2	48%	82%
D	Dép. de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC)	190.4	272.3	70%	66%
9	Police	37.4	56.1	67%	71%
10	Exécution des peines	16.8	16.8	100%	100%
11	Défense	1.2	3.4	36%	48%
12	Culture	16.3	43.9	37%	45%
13	Conserv. des monum. hist. et prot. du paysage	5.0	4.7	*	89%
14	Sports et loisirs	2.6	30.2	8%	8%
15	Invalidité	79.4	79.4	100%	80%
16	Protection de la jeunesse	31.7	37.8	84%	69%
E	Dép. de l'éducation et de la famille (DEF)	390.4	566.6	69%	63%
17	Scolarité obligatoire et écoles spéciales	141.5	302.3	47%	44%
18	Formation professionnelle	90.6	90.9	100%	94%
19	Écoles de formation générale	38.5	38.5	100%	95%
20	Hautes écoles universitaires	58.3	58.3	100%	100%
21	Hautes écoles pédagogiques et spécialisées	51.8	51.8	100%	100%
22	Famille et enfants	9.7	24.8	39%	26%
F	Dép. du développement territorial et de l'environnement (DDTE)	45.7	74.9	61%	65%
23	Transports publics	34.0	57.9	59%	62%
24	Corrections de cours d'eau	1.1	1.1	99%	64%
25	Protection des espèces et de paysage	1.1	1.1	100%	77%
26	Aménagement du territoire	1.6	5.4	29%	52%
27	Agriculture	3.6	4.0	88%	85%
28	Sylviculture	4.4	5.4	81%	76%
G	Dép. de l'économie et de l'action sociale (DEAS)	125.9	204.8	61%	69%
29	Réductions de primes	53.9	53.9	100%	91%
30	Chômage	5.4	14.6	37%	67%
31	Aide sociale	47.3	114.5	41%	53%
32	Tourisme	2.4	3.9	61%	33%
33	Industrie, artisanat et commerce	16.9	17.9	95%	85%
Total NE		1156.6	1527.3	76%	71%

Remarque: part cantonale = part cantonale aux dépenses nettes du canton y compris des communes; (Exception: Législatif, Exécutif, Administration générale, Hôpitaux); *: revenus nettes par les communes

Source : AFF, BAKBASEL

3.2 Analyse comparative des coûts standard

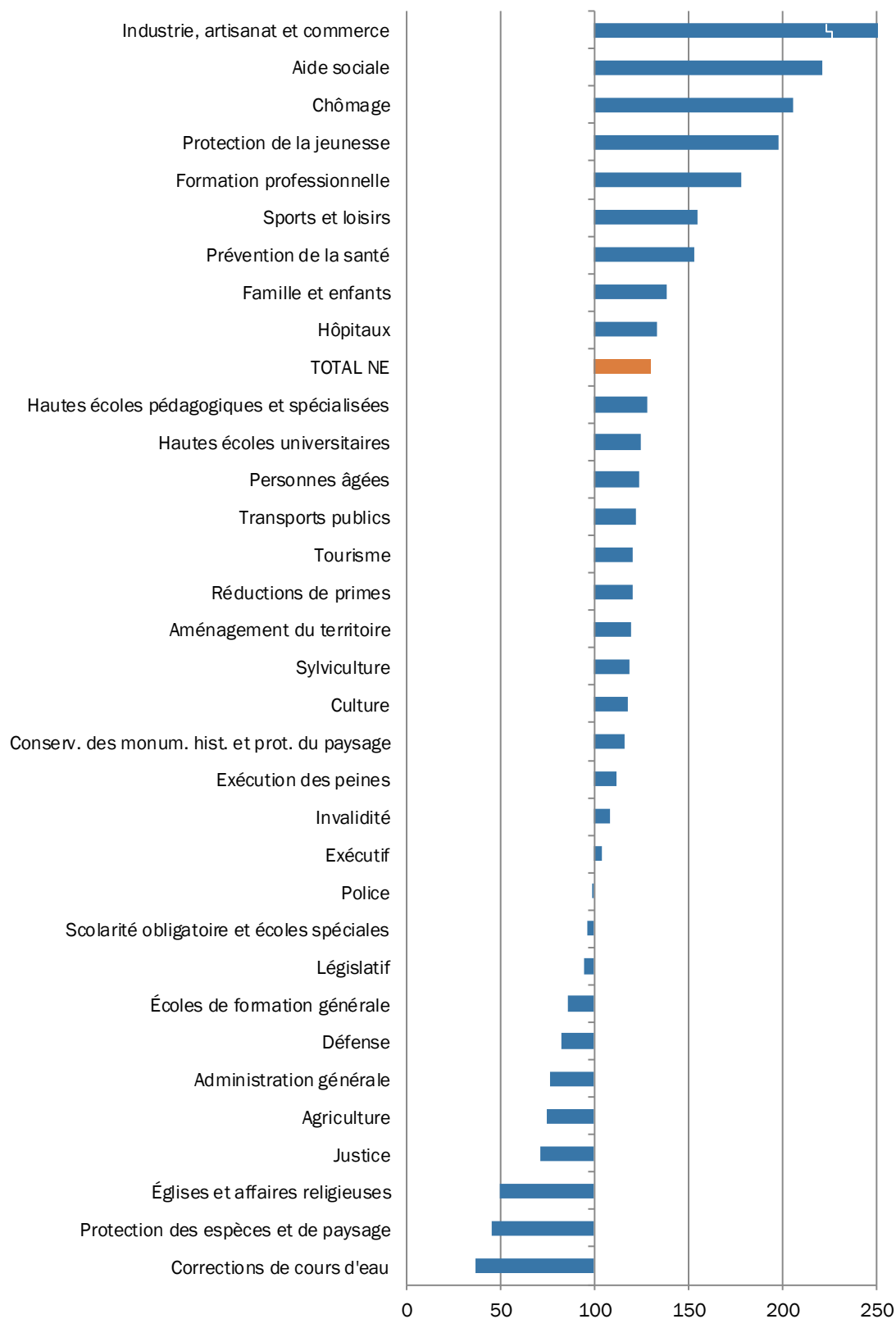
L'examen des coûts standard représente la première étape de l'analyse comparative intercantonale. Les coûts standard correspondent aux dépenses nettes des cantons (avec leurs communes) par habitant. La division des coûts standard dans le canton de Neuchâtel par les coûts standard moyens des 26 cantons donne l'indice des coûts standard. La figure suivante classe les champs d'analyse d'après le niveau de l'indice.

Principaux résultats

- Le champ d'analyse Industrie, artisanat et commerce enregistre l'indice le plus élevé. L'indice le plus bas est calculé pour le champ d'analyse Correction de cours d'eau et figure au bas du classement.
- Au total, 22 champs d'analyse sur les 33 présentent des coûts standard supérieurs à la moyenne. Ces champs d'analyse proviennent de divers domaines politiques et départements, par exemple les domaines de la formation (hautes écoles universitaires), de la santé et des affaires sociales (personnes âgées), de l'économie (industrie, artisanat et commerce) et aussi de l'exécutif.
- L'indice des coûts standard du canton de Neuchâtel il en résulte un indice moyen de 130 par rapport aux 26 cantons. Le canton de Neuchâtel présente ainsi un niveau de dépenses nettes par habitant supérieur de 30 pourcent.

Dans le cadre d'une évaluation des prestations, on pourrait exiger à présent d'abaisser la charge par habitant (coûts standard) à un niveau moyen. Néanmoins, les coûts standard ne traduisent pas la marge de manœuvre réelle sur le plan financier, dont dispose un canton lors d'une évaluation des prestations. En effet, des coûts de nature structurelle peuvent être à l'origine de coûts standard élevés et empêcher un abaissement des coûts standard au niveau moyen constaté.

Fig. 3-1 Indice des coûts standard



Remarque: l'indice du champ d'analyse industrie, artisanat et commerce est tronqué pour la clarté
(Indice des coûts standard = 348)
Source: AFF, BAKBASEL

3.3 Ajustement structurel

L'objectif de la correction des coûts structurels est d'identifier les éléments de coûts structurels non influençables pour les exclure de l'analyse comparative intercantonale, afin de comparer uniquement les «coûts par cas» influençables (pertinents pour l'évaluation des prestations).

Pour plus de 24 champs d'analyse sur 33, on utilise des statistiques supplémentaires qui aident à identifier les coûts structurels – ce qu'on appelle les indicateurs de besoin (nombre de bénéficiaires, groupes démographiques, surfaces, ...). Les coûts structurels sont corrigés à l'aide de trois méthodes:

- (1) Les indicateurs de besoin sont utilisés comme diviseur et / ou
- (2) pour former des groupes de comparaison spécifiques au champ d'analyse.
- (3) Dans certains cas, des indices de référence sont calculés par des régressions multivariées OLS.

Dans certains champs d'analyse, les habitants sont en même temps les bénéficiaires des prestations. Le nombre d'habitants étant déjà le diviseur pertinent dans ces champs d'analyse, il n'est pas nécessaire de recourir à d'autres indicateurs de besoin pour une correction des coûts structurels. C'est le cas des champs d'analyse Administration générale ou Églises et affaires religieuses. Dans ces champs d'analyse, les indices des coûts par cas correspondent aux indices des coûts standard.

Dans le champ d'analyse Conservation des monuments historiques et protection du paysage, en revanche, il serait souhaitable d'opérer une correction des coûts structurels (indicateur de besoin possible: part des bâtiments dignes d'être conservés dans l'ensemble du parc), malheureusement, il n'existe aucune statistique adaptée à l'échelle fédérale. Ici aussi, l'indice des coûts par cas correspond ainsi à l'indice des coûts standard. Le tableau suivant regroupe les indicateurs de besoin ayant servi à effectuer la correction des coûts structurels.

Tab. 3-2 Aperçu des indicateurs de besoin

N°	Champs d'analyse	Indicateur des besoins: diviseur	Indicateur des besoins: groupe de comparaison
A Grand Conseil, Conseil d'État, Administration générale			
1	Législatif	Population résidente	Population résidente
2	Exécutif	Population résidente	Calcul de la valeur de référence à l'aide d'une analyse de régression
3	Administration générale	Population résidente	Moyenne de la Suisse
B Pouvoir judiciaire			
4	Justice	Population résidente	Densité de population, nombre d'étrangers, Dénonciations selon le CP, Charges excessives des villes-centres
C Dép. des finances et de la santé (DFS)			
5	Hôpitaux	Jours d'hospitalisation en hôpital	Moyenne des cantons analysés
6	Personnes âgées	Population résidente >64 ans	Moyenne de la Suisse
7	Prévention de la santé	Population résidente	Moyenne de la Suisse
8	Églises et affaires religieuses	Population résidente	Moyenne de la Suisse
D Dép. de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC)			
9	Police	Population résidente	Calcul de la valeur de référence à l'aide d'une analyse de régression.
10	Exécution des peines	Population résidente	Densité de population, nombre d'étrangers, Dénonciations selon le CP, Charges excessives des villes-centres
11	Défense	Population résidente	Moyenne de la Suisse
12	Culture	Population résidente	Accessibilité
13	Conserv. des monum. hist. et prot. du paysage	Population résidente	Moyenne de la Suisse
14	Sports et loisirs	Population résidente	Moyenne de la Suisse
15	Invalidité	Bénéficiaires AI	Bénéficiaires AI avec taux d'invalidité entre 70-100 %
16	Protection de la jeunesse	Population résidente <20 ans	Moyenne de la Suisse
E Dép. de l'éducation et de la famille (DEF)			
17	Scolarité obligatoire et écoles spéciales	Élèves école obligatoire	Moyenne de la Suisse
18	Formation professionnelle	Élèves formation professionnelle	Moyenne de la Suisse
19	Écoles de formation générale	Élèves écoles de formation général	Moyenne de la Suisse
20	Hautes écoles universitaires	Étudiants universités	Cantons universitaires
21	Hautes écoles pédagogiques et spécialisées	Étudiants HEP et HES	Contribution financière aux étudiants
22	Famille et enfants	Population résidente <12 ans	Familles
F Dép. du développement territorial et de l'environnement (DDTE)			
23	Transports publics	Population résidente	Participation de la confédération aux coûts du trafic régional de voyageurs
24	Corrections de cours d'eau	Population résidente	Densité du réseau hydrographique
25	Protection des espèces et de paysage	Population résidente	Part de la surface naturelle dans la surface globale
26	Aménagement du territoire	Population résidente	Taux de croissance de la population, taux de croissance des emplois
27	Agriculture	Surface agricole (ha)	Structures de la valeur ajoutée
28	Sylviculture	Surface forestière productive	Régions de productions forestières
G Dép. de l'économie et de l'action sociale (DEAS)			
29	Réductions de primes	Population résidente	Prime d'assurance-maladie
30	Chômage	Chômeurs	Moyenne de la Suisse
31	Aide sociale	Bénéficiaires de l'aide sociale	Charges excessives dues aux facteurs socio-démographiques, charges excessives des villes-centres
32	Tourisme	Valeur ajoutée brute d'hébergement et restauration	Part de l'hébergement dans la restauration
33	Industrie, artisanat et commerce	Population résidente	Moyenne de la Suisse

Source: BAKBASEL

3.4 Analyse comparative des coûts par cas

Indice des coûts par cas

La rectification des coûts standard fournit l'indice des coûts par cas (ICC). Il indique l'écart en pourcentage entre les coûts par cas du canton et les coûts par cas moyens des cantons du groupe de comparaison utilisé. Des coûts par cas supérieurs à la moyenne peuvent être la conséquence d'éventuelles inefficacités ou d'un niveau de prestation supérieur à la moyenne. Il faut considérer les inefficacités tout comme le niveau élevé de prestations comme des facteurs d'ajustement des coûts par cas, pouvant être influencés par l'action politique. Ils sont ainsi particulièrement pertinents dans le contexte des évaluations de prestations et sont au cœur de cette étude.

Indice des coûts structurels

La synthèse des indices des coûts standard et des coûts par cas permet d'estimer l'indices des coûts structurels. Un indice des coûts structurels (ICS) indique approximativement l'écart en pourcentage entre les coûts de nature structurelle du canton et les coûts structurels moyens des 26 cantons. Le tableau ci-dessous liste tous les indices des coûts par cas (ICC) et les indices des coûts structurels (ICS).

Principaux résultats

- L'indice global des coûts par cas est de 111 pour l'ensemble des champs d'analyse. Autrement dit, il faudrait baisser de 11 pourcent les dépenses nettes du canton pour obtenir des coûts par cas situés dans la moyenne.
- 19 champs d'analyse sur les 33 présentent des coûts par cas supérieurs à la moyenne. Pour 17 champs d'analyse, on observe des coûts structurels supérieurs à la moyenne.
- C'est surtout dans les champs d'analyse Hôpitaux et Personnes âgées que les indices des coûts par cas élevés font peser des charges considérables, pour lesquelles diverses causes sont identifiées au chapitre «Identification des générateurs de coûts».
- 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 pourcent de coûts encourus (et de recettes fiscales) en plus pour garantir aux habitants un niveau de prestations moyen.
- Les habitants du canton ont à supporter 30 pourcent de coûts standard en plus que la moyenne suisse. Les coûts standard supérieurs à la moyenne sont imputables à la fois aux coûts par cas (11% au-dessus de la moyenne) et aux coûts structurels (23 % au-dessus de la moyenne).
- Le canton présente 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).
- Les coûts structurels élevés dans le secteur sanitaire et social impactent négativement les finances cantonales. Dans les champs d'analyse du secteur on 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. Mais ce sont davantage les finances des communes que celles du canton qui en souffrent.

Tab. 3-3 Indice des coûts par cas

N° Champs d'analyse	Dépenses nettes (Mio.)			Indices	
	Canton	Canton & commune cantona	Part	C.C.	C.S. (Est.)
A Grand Conseil, Conseil d'État, Administration générale	51.3	51.3	100%	76	103
1 Législatif	1.8	1.8	100%	69	137
2 Exécutif	1.5	1.5	100%	67	156
3 Administration générale	48.0	48.0	100%	76	100
B Pouvoir judiciaire	17.0	17.1	100%	80	88
4 Justice	17.0	17.1	100%	80	88
C Dép. des finances et de la santé (DFS)	335.9	340.3	99%	126	103
5 Hôpitaux	206.5	206.5	100%	130	103
6 Personnes âgées	116.9	118.0	99%	118	105
7 Prévention de la santé	10.9	12.6	86%	153	100
8 Églises et affaires religieuses	1.6	3.2	48%	50	100
D Dép. de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC)	190.4	272.3	70%	130	100
9 Police	37.4	56.1	67%	112	89
10 Exécution des peines	16.8	16.8	100%	141	79
11 Défense	1.2	3.4	36%	82	100
12 Culture	16.3	43.9	37%	164	72
13 Conserv. des monum. hist. et prot. du paysage	5.0	4.7	*	116	100
14 Sports et loisirs	2.6	30.2	8%	155	100
15 Invalidité	79.4	79.4	100%	87	125
16 Protection de la jeunesse	31.7	37.8	84%	186	107
E Dép. de l'éducation et de la famille (DEF)	390.4	566.6	69%	89	133
17 Scolarité obligatoire et écoles spéciales	141.5	302.3	47%	68	141
18 Formation professionnelle	90.6	90.9	100%	147	121
19 Écoles de formation générale	38.5	38.5	100%	89	97
20 Hautes écoles universitaires	58.3	58.3	100%	79	158
21 Hautes écoles pédagogiques et spécialisées	51.8	51.8	100%	116	111
22 Famille et enfants	9.7	24.8	39%	107	129
F Dép. du développement territorial et de l'environnement (DDTE)	45.7	74.9	61%	121	99
23 Transports publics	34.0	57.9	59%	130	94
24 Corrections de cours d'eau	1.1	1.1	99%	143	26
25 Protection des espèces et de paysage	1.1	1.1	100%	65	70
26 Aménagement du territoire	1.6	5.4	29%	74	162
27 Agriculture	3.6	4.0	88%	60	123
28 Sylviculture	4.4	5.4	81%	120	99
G Dép. de l'économie et de l'action sociale (DEAS)	125.9	204.8	61%	128	176
29 Réductions de primes	53.9	53.9	100%	109	110
30 Chômage	5.4	14.6	37%	134	154
31 Aide sociale	47.3	114.5	41%	98	225
32 Tourisme	2.4	3.9	61%	245	49
33 Industrie, artisanat et commerce	16.9	17.9	95%	348	100
TOTAL	1'156.6	1'527.3	76%	111	123

Remarque: C.C. = coûts par cas; C.S. = coûts structurels (estimation); *: revenus nettes par les communes
Source: AFF, BAKBASEL

3.5 Identification des générateurs de coûts

Pour les trois champs d'analyse présentant des coûts par cas supérieurs à la moyenne (et un poids financier important), on dispose de statistiques supplémentaires permettant d'identifier les causes de ces coûts par cas élevés.

Champ d'analyse « Hôpitaux »

En 2013, les coûts par cas (dépenses nettes par cas d'hospitalisation) sont 30 pourcent supérieurs à la moyenne des 26 cantons. Ce résultat a déjà été corrigé par l'effet de la participation supérieure à la moyenne du canton de Neuchâtel aux traitements aigus stationnaires par rapport à l'assurance obligatoire des soins (OAS).

L'efficacité opérationnelle est un générateur de coûts dans le champ d'analyse Hôpitaux. L'Hôpital Neuchâtelois présente un besoin en ressources élevé par rapport aux hôpitaux du même type, aussi bien en ce qui concerne ses coûts stationnaires (19% ou 20% au-dessus de la moyenne) qu'en matière de dotation en personnel (8% au-dessus de la moyenne). Ceci vaut aussi bien pour les prestations stationnaires de réadaptation que pour les traitements aigus stationnaires. Ainsi, les coûts d'exploitation élevés par journée de soins sont un facteur expliquant en partie les coûts par cas supérieurs à la moyenne dans le champ d'analyse Hôpitaux.

Champ d'analyse « Personnes âgées »

Les coûts par cas (dépenses nettes par habitant de plus de 64 ans) sont 18 pourcent supérieurs à la moyenne des 26 cantons. Ceci s'explique notamment par le taux d'utilisation élevé des prestations de soins de longue durée parmi la population de plus de 64 ans. Le taux des personnes prises en charge est supérieur à la moyenne de la Suisse, aussi bien dans les soins stationnaires (9% au-dessus de la moyenne) qu'ambulatoires (55% au-dessus de la moyenne). Dans le canton de Neuchâtel, c'est avant tout la faible participation des patients aux coûts qui rend le recours aux prestations ambulatoires très attractif. Même s'il est vrai que le canton de Neuchâtel poursuit une politique moderne de soins avec la promotion des services ambulatoires, une hausse de la participation des patients ambulatoires réduirait les charges cantonales élevées. En revanche, l'efficacité opérationnelle des homes médicalisés est bonne.

Champ d'analyse « Police »

Les coûts par cas (dépenses nettes par habitant) sont 12 pourcent supérieurs à l'indice de référence, qui est déterminé par une équation de régression multivariable OLS. On examine l'effet sur les coûts qu'ont premièrement la rémunération individuelle des policiers, et deuxièmement la densité policière (nombre de policiers par habitant). Il s'avère que la rémunération pratiquée dans le canton de Neuchâtel n'est que très légèrement supérieure à la moyenne. En revanche, la densité policière dépasse de 9 pourcent celle constatée dans les 26 cantons. Ce dernier facteur pourrait bien expliquer les coûts par cas élevés.

3.6 Différences de coûts

Dans une dernière étape, les coûts par cas sont convertis pour chaque champ d'analyse en valeur monétaire, correspondant à la différence de coûts (DC). La différence de coûts d'un champ d'analyse exprime ainsi de combien les dépenses nettes, toutes choses étant égales par ailleurs, doivent être baissées pour atteindre le niveau moyen des coûts par cas du groupe de comparaison. Cela peut se faire par une augmentation de l'efficacité ou par une baisse du niveau de prestation. Pour élaborer des mesures, la priorité doit porter sur les champs d'analyse présentant une différence de coûts.

Le tableau ci-dessous illustre les différences de coûts en millions de CHF pour une valeur cible (VC) de 100, 95 et 90 basée sur l'indice des coûts par cas correspondant. Pour chaque champ d'analyse, elles indiquent de combien les coûts par cas du canton de Neuchâtel dépassent la valeur cible respective. Dans le champ d'analyse Sylviculture par exemple, les coûts par cas du canton de Neuchâtel (communes comprises) sont supérieurs de 0.9 million de CHF.

Selon l'objectif cantonal, on peut aussi viser une valeur cible plus ambitieuse que la moyenne (100). C'est pourquoi les dernières colonnes de résultats indiquent les différences de coûts estimées pour un niveau de 95 et de 90 pourcent. Une valeur cible de 95 suppose que les coûts par cas peuvent être abaissés à 95 pourcent de la moyenne du groupe de comparaison pour tous les champs d'analyse. Avec cette valeur cible, les différences de coûts augmentent d'autant.

Principaux résultats

- Tous champs d'analyse confondus, il ressort une différence de coûts globale supérieure à la moyenne (VC = 100) de 203.2 millions de CHF pour le canton de Neuchâtel. 19 champs d'analyse sur 33 présentent une différence de coûts.
- 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, sachant que deux tiers des différences reviennent au Département des finances et de la santé (DFS) ou au Département de l'éducation et de la famille (DEF).
- Dans le cadre de l'évaluation des prestations, ce sont en particulier les champs d'analyse, qui présentent à la fois une différence de coûts élevée et une participation importante du canton aux dépenses nettes, qui focalisent l'attention.
- Dans les champs d'analyse Police, Culture, Sports et loisirs, Famille et enfants, Transports publics, Chômage et Tourisme, la participation cantonale est inférieure à 80 pourcent. Leurs différences de coûts ne peuvent donc pas être attribuées au niveau cantonal et communal.
- Tandis que la participation cantonale est supérieure à 80 pourcent dans les champs d'analyse Prévention de la santé et Protection de la jeunesse, Sylviculture et Industrie, artisanat et commerce, elle atteint presque 100 pourcent dans les champs d'analyse Hôpitaux, Personnes âgées, Exécution des peines, Conservation des monuments historiques, Formation professionnelle, Hautes écoles universitaires, Corrections de cours d'eau et Réductions de primes. Pour ces derniers champs, la différence de coûts est clairement imputable au canton.

- Sous cet angle de vue, les champs d'analyse Hôpitaux, Personnes âgées et Formation professionnelle revêtent une importance particulière.

Tab. 3-4 Différences de coûts par valeur cible

N°	Champs d'analyse	Dépenses nettes [Mio. CHF]			C.C.	Différence de coûts selon VC		
		Canton	Canton & commune	Part cantona		VC 100	VC 95	VC 90
A	Grand Conseil, Conseil d'État, Administration générale	51.3	51.3	100%	76	-	-	-
1	Législatif	1.8	1.8	100%	69	-	-	-
2	Exécutif	1.5	1.5	100%	67	-	-	-
3	Administration générale	48.0	48.0	100%	76	-	-	-
B	Pouvoir judiciaire	17.0	17.1	100%	80	-	-	-
4	Justice	17.0	17.1	100%	80	-	-	-
C	DFS	335.9	340.3	99%	126	70.4	83.8	97.1
5	Hôpitaux	206.5	206.5	100%	130	47.7	55.7	63.6
6	Personnes âgées	116.9	118.0	99%	118	18.3	23.3	28.3
7	Prévention de la santé	10.9	12.6	86%	153	4.4	4.8	5.2
8	Églises et affaires religieuses	1.6	3.2	48%	50	-	-	-
D	DJSC	190.4	272.3	70%	130	57.0	63.6	70.2
9	Police	37.4	56.1	67%	112	6.1	8.6	11.1
10	Exécution des peines	16.8	16.8	100%	141	4.9	5.5	6.1
11	Défense	1.2	3.4	36%	82	-	-	-
12	Culture	16.3	43.9	37%	164	17.1	18.4	19.7
13	Conserv. des mo. hist. et prot. du pay.	5.0	4.7	*	116	0.7	0.9	1.1
14	Sports et loisirs	2.6	30.2	8%	155	10.7	11.7	12.7
15	Invalidité	79.4	79.4	100%	87	-	-	-
16	Protection de la jeunesse	31.7	37.8	84%	186	17.5	18.5	19.5
E	DEF	390.4	566.6	69%	89	37.9	44.3	50.8
17	Scolarité oblig. et écoles spéc.	141.5	302.3	47%	68	-	-	-
18	Formation professionnelle	90.6	90.9	100%	147	29.2	32.3	35.4
19	Écoles de formation générale	38.5	38.5	100%	89	-	-	-
20	Hautes écoles universitaires	58.3	58.3	100%	79	-	-	-
21	Hautes écoles péd. et spéc.	51.8	51.8	100%	116	7.0	9.3	11.5
22	Famille et enfants	9.7	24.8	39%	107	1.6	2.7	3.9
F	DDTE	45.7	74.9	61%	121	14.7	17.2	19.7
23	Transports publics	34.0	57.9	59%	130	13.5	15.7	18.0
24	Corrections de cours d'eau	1.1	1.1	99%	143	0.3	0.4	0.4
25	Prot.n des espèces et deu paysage	1.1	1.1	100%	65	-	-	-
26	Aménagement du territoire	1.6	5.4	29%	74	-	-	-
27	Agriculture	3.6	4.0	88%	60	-	-	-
28	Sylviculture	4.4	5.4	81%	120	0.9	1.1	1.4
G	DEAS	125.9	204.8	61%	128	23.3	30.6	39.8
29	Réductions de primes	53.9	53.9	100%	109	4.5	7.0	9.5
30	Chômage	5.4	14.6	37%	134	3.7	4.2	4.8
31	Aide sociale	47.3	114.5	41%	98	-	4.0	9.8
32	Tourisme	2.4	3.9	61%	245	2.3	2.4	2.5
33	Industrie, artisanat et commerce	16.9	17.9	95%	348	12.7	13.0	13.3
TOTAL NE		1156.6	1527.3	76%	111	203.2	239.5	277.6

Remarque: C.C. = coûts par cas, VC = valeur cible, *: revenus nettes par les communes
Source: AFF, BAKBASEL

4 Synthèse

4.1 Résultats clés de l'analyse comparative intercantonale

Répartition des tâches dans la comparaison intercantonale:

Un important engagement financier du canton par rapport à ses communes

- Dans l'ensemble, tous champs d'analyse confondus, le canton de Neuchâtel supporte 76 pourcent des coûts, et les communes 24 pourcent. Ainsi, la participation de l'administration cantonale neuchâteloise au financement global est supérieure à la moyenne en Suisse (71%).
- Il est frappant de constater la participation élevée du canton dans le champ d'analyse financièrement lourd qu'est les personnes âgées (118 mio de CHF). La part cantonale (99%) est supérieure de 42 points de pourcentage à la moyenne (57%).
- Il en va de même pour le champ d'analyse de l'invalidité (79 millions de CHF). Le canton assume entièrement le financement, qu'il s'agisse du financement des structures (contributions aux institutions sociales) ou des personnes (prestations complémentaires AI). En Suisse, la participation cantonale s'élève à 80 pourcent en moyenne.

Analyse comparative des coûts standard

Des coûts par habitant 30 pourcent supérieurs à la moyenne suisse

- Au total, 22 champs d'analyse sur les 33 présentent des coûts standard supérieurs à la moyenne. Tous champs d'analyse confondus, il en résulte un indice moyen de 130 par rapport aux 26 cantons. Le canton de Neuchâtel présente ainsi un niveau de dépenses nettes par habitant supérieur de 30 pourcent.
- Les coûts standard supérieurs à la moyenne sont imputables à la fois aux coûts par cas (11% au-dessus de la moyenne) et aux coûts structurels (23% au-dessus de la moyenne).

Analyse comparative des coûts par cas:

Des charges élevées en matière de santé

- Les coûts par cas sont le résultat des coûts standard corrigés des coûts structurels. 19 champs d'analyse sur les 33 présentent des coûts par cas supérieurs à la moyenne. On trouve des champs d'analyse présentant des coûts par cas supérieurs à la moyenne dans tous les départements.
- L'indice global des coûts par cas est de 111 pour l'ensemble des champs d'analyse. Autrement dit, il faudrait baisser de 11 pourcent les dépenses nettes du canton pour obtenir des coûts par cas situés dans la moyenne.
- 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.

Identification des générateurs de coûts:

Perfectible, l'efficacité des hôpitaux tire les coûts par cas

- Des analyses complémentaires portant sur les champs des hôpitaux pointent l'absence d'efficacité optimale des hôpitaux locaux.
- À la différence des hôpitaux de Neuchâtel, les établissements médico-sociaux affichent une bonne efficacité. Dans le champ d'analyse des personnes âgées cependant, la très faible participation des patients dans les soins ambulatoires de longue durée entraîne une utilisation des offres supérieure à la moyenne.
- Dans le champ d'analyse de la police, on note des coûts par cas supérieurs à la moyenne. Si la rémunération individuelle se situe dans la moyenne, il est frappant de constater le nombre important de policiers par rapport à la population.

Estimation des coûts structurels:

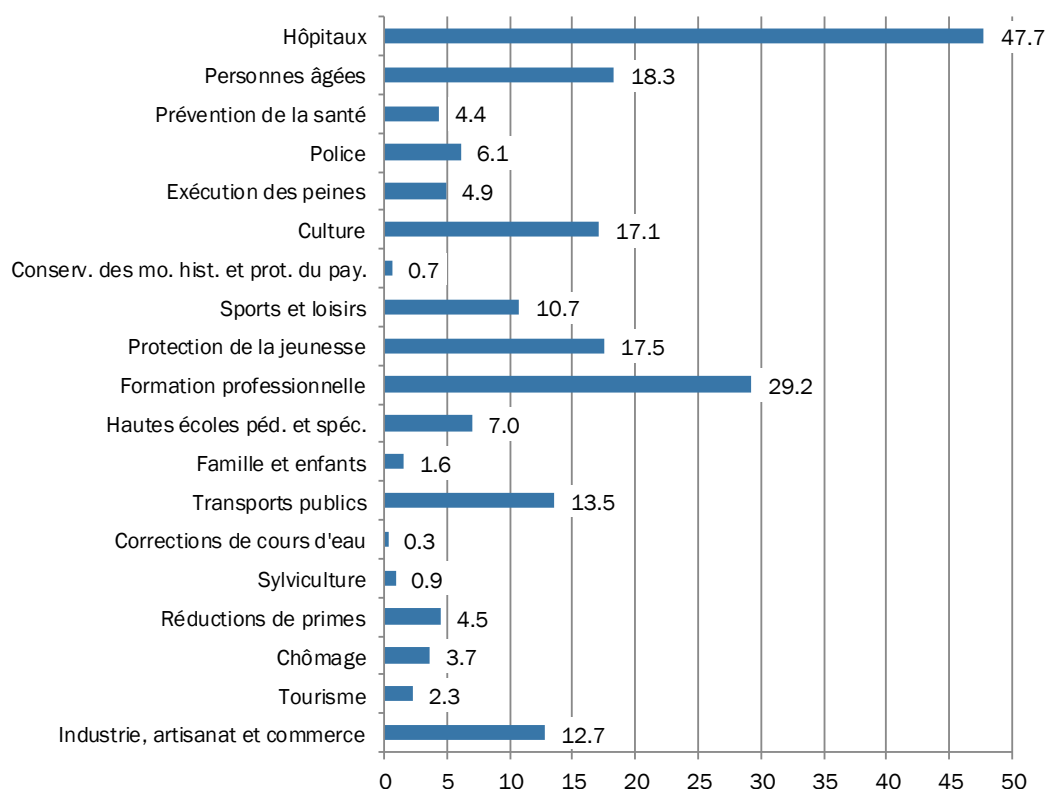
Le canton supporte des charges structurelles élevées

- 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.
- Les coûts structurels élevés dans le secteur sanitaire et social impactent négativement les finances cantonales. Dans les champs d'analyse du secteur on note sans exception des coûts structurels supérieurs à la moyenne.
- Ajoutons à ceci que la forte proportion de jeunes parmi la population induit des coûts élevés en matière d'éducation.

Différences de coûts par champ d'analyse:

Expression des coûts par cas en valeurs monétaires

- L'indice des coûts par cas de chaque champ d'analyse peut être converti en valeur monétaire, correspondant à la différence de coûts. Elle traduit de quel montant monétaire il faudrait abaisser les coûts dans le champ d'analyse étudié pour les amener au niveau moyen des coûts par cas des groupes de comparaison pertinents. La figure ci-après fait état des champs d'analyse enregistrant une différence de coûts positive.
- Dans le cadre de l'évaluation des prestations, ces champs d'analyse qui conjuguent une différence de coûts élevée et une participation importante du canton focalisent toute l'attention. Les champs d'analyse des hôpitaux, des personnes âgées et de la formation professionnelle revêtent une importance particulière. Ici, le canton finance (pratiquement) 100 pourcent des coûts. Ils sont à l'origine d'une différence de coûts de 95.3 millions de CHF (47% de la différence de coûts globale).

Fig. 4-1 Différence de coûts par champ d'analyse

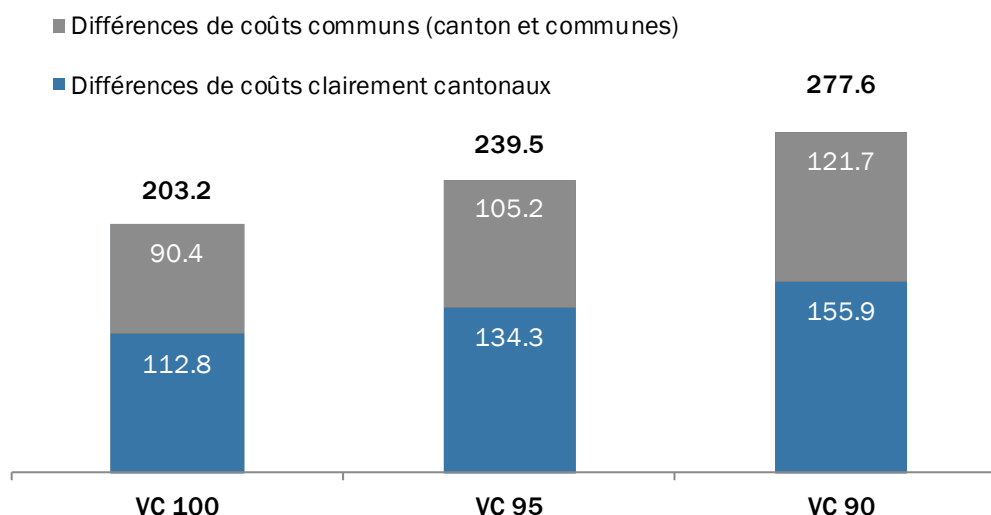
Remarque: en millions CHF
Source: BAKBASEL

- En ce qui concerne les champs d'analyse que sont les hôpitaux et les personnes âgées, il faut tabler sur des coûts supplémentaires élevés dans les années à venir, liés au vieillissement démographique, à la hausse de la demande nationale en relation avec le bien-être et au progrès des techniques médicales. C'est pourquoi il serait particulièrement nécessaire de prendre des mesures ici.

Résultats globaux par valeur cible

- Une fois additionnées, les différences de coûts par cas spécifiques aux champs d'analyse donnent la différence de coûts globale.

Fig. 4-2 Différences de coûts globaux par valeur cible



Remarque: en millions CHF; VC = valeur cible; en bleu: différence de coûts clairement cantonaux (le canton contribue au moins à hauteur de 98% aux dépenses nettes consolidées)
Source: BAKBASEL

- Tous champs d'analyse confondus, il ressort une différence de coûts globale de 203.2 millions de CHF pour le canton de Neuchâtel. La différence de coûts globale indique le potentiel total pour d'éventuelles réformes de dépenses qui résulte d'analyse comparative.
- Pour les champs d'analyse présentant une part cantonale très élevée (au-delà de 98%), il en découle une différence de coûts de 112.8 millions de CHF, qui doit être clairement affectée au canton.
- Selon l'objectif cantonal, on peut aussi viser un niveau de coûts plus ambitieux, inférieur à la moyenne, au lieu de se référer à la seule moyenne des groupes de comparaison (niveau cible 100). Si l'on abaisse par exemple le niveau de coûts à 95 pourcent de la moyenne des groupes de comparaison, on obtient une différence de coûts globale de 239.5 millions de CHF pour le canton de Neuchâtel.

4.2 Champs d'action potentiels

Le poids financier des divers champs d'analyse dans le budget cantonal, le niveau des différences de coûts et une part cantonale élevée dans les dépenses nettes des champs d'analyse respectifs sont des facteurs qui déterminent si un champ d'analyse est placé comme champ d'action sur la liste des priorités d'une éventuelle évaluation des prestations. Sous cet angle de vue, les champs d'analyse Hôpitaux, Personnes âgées et Formation professionnelle revêtent une importance particulière. Plus largement, il faut également citer les champs d'analyse Police, Exécution des peines, Hautes écoles pédagogiques et spécialisées, Protection de la jeunesse, Transports publics, Réductions de primes, de même que Industrie, artisanat et commerce.

Pour savoir si un champ d'analyse est encore un champ d'action actuellement, il faut clarifier en plus si les mesures déjà décidées viennent réduire et éliminer entièrement la différence de coûts qui a été calculée. Dans quelques-uns de ces champs d'analyse, le canton de Neuchâtel a déjà pris les premières mesures d'allègement des finances cantonales. Le document « Assainissement des finances 15.055 » donne une vue d'ensemble des mesures d'économies déjà décidées. Les champs d'action et les mesures éventuellement prises sont brièvement commentés ci-après.

Département des finances et de la santé (DFS)

Hôpitaux

Dans ce champ d'action potentiel, le canton assume 100 pourcent des coûts et enregistre une différence de coûts de 47.7 millions de CHF (ICC 130). L'identification des générateurs de coûts a montré que l'hôpital local présentait des besoins en ressources supérieurs à la moyenne par rapport aux hôpitaux du même type. Le canton de Neuchâtel a d'ores et déjà pris diverses mesures et réalisera dans les prochaines années une économie annuelle allant jusqu'à 22.7 millions de CHF en réduisant les paiements de transfert.

Personnes âgées

Dans ce champ d'action potentiel, le canton assume 99 pourcent des coûts et enregistre une différence de coûts de 18.3 millions de CHF (ICC 118). L'identification des générateurs de coûts fait état d'un taux d'utilisation élevé des prestations de soins de longue durée parmi la population de plus de 64 ans et une faible participation des patients aux coûts des soins ambulatoires comme facteurs de coûts potentiels. Le canton de Neuchâtel a d'ores et déjà pris diverses mesures et réalisera dans les prochaines années une économie annuelle allant jusqu'à 2.1 millions de CHF en réduisant les paiements de transfert et en augmentant la participation des patients. Il apparaît que le canton devrait faire des économies bien plus importantes.

Département de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC)

Police

Dans ce champ d'action potentiel, le canton assume 67 pourcent des coûts et enregistre une différence de coûts de 6.1 millions de CHF (ICC 112). L'identification des générateurs de coûts fait état d'une densité élevée de policiers par habitant comme cause possible des coûts supérieurs à la moyenne.

Exécution des peines

Dans ce champ d'action potentiel, le canton assume 100 pourcent des coûts et enregistre une différence de coûts de 4.9 millions de CHF (ICC 141).

Dans les champs d'action potentiels "police" et "exécution de peines", un décalage temporel joue un rôle dans les résultats qui sont basés sur les données 2012 de l'AFF. En effet, depuis 2012 des changements très importants ont été opérés avec la mise en place progressive du projet de Police Unique. En ce qui concerne l'exécution des peines, les travaux de rénovation en cours depuis quelques années au service pénitentiaire influencent les résultats du canton en entraînant 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 dû être maintenue durant les travaux alors même que le nombre de détenus était fortement réduit.

Protection de la jeunesse

Dans ce champ d'action potentiel, le canton assume 84 pourcent des coûts et enregistre une différence de coûts de 17.5 millions de CHF (ICC 186). Dans le champ d'analyse Protection de la jeunesse, le canton de Neuchâtel n'a prévu que des mesures extrêmement limitées pour réduire les coûts (0.5 million de CHF par an). Le résultat de l'analyse comparative entrevoit ici des possibilités de réductions plus importantes.

Département de l'éducation et de la famille (DEF)

Formation professionnelle

Dans ce champ d'action potentiel, le canton assume 100 pourcent des coûts et enregistre une différence de coûts de 29.2 millions de CHF (ICC 147). Le canton de Neuchâtel a d'ores et déjà pris diverses mesures et entend réaliser dans les prochaines années une économie annuelle allant jusqu'à 2.4 millions de CHF via des fermetures et des réorganisations. Il apparaît que le canton doit faire des économies bien plus importantes pour obtenir un niveau de coûts par cas comparable. En comparaison avec la formation professionnelle, l'indice pour les écoles de formation générale indique des dépenses nettes inférieures de 11 % à la moyenne de la Suisse. Mais ceci ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'économies potentielles dans ce champ d'analyse.

Hautes écoles pédagogiques et spécialisées

Dans ce champ d'action potentiel, le canton assume 100 pourcent des coûts et enregistre une différence de coûts de 7.0 millions de CHF (ICC 116). Dans le champ d'analyse Hautes écoles pédagogiques et spécialisées, le canton de Neuchâtel n'a prévu que des mesures extrêmement limitées pour réduire les coûts (0.4 million de CHF par an). Le résultat de l'analyse comparative entrevoit ici des possibilités de réductions plus importantes.

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

Transports publics

Dans ce champ d'action potentiel, le canton assume 59 pourcent des coûts et enregistre une différence de coûts de 13.5 millions de CHF (ICC 130). Dans le champ d'analyse Transports publics, le canton de Neuchâtel n'a prévu que des mesures extrêmement limitées pour réduire les coûts (0.1 million de CHF par an). Le résultat de l'analyse comparative entrevoit ici des possibilités de réductions plus importantes.

Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS)

Réductions de primes

Dans ce champ d'action potentiel, le canton assume 100 pourcent des coûts et enregistre une différence de coûts de 4.5 millions de CHF (ICC 109). Le canton de Neuchâtel n'a pas prévu de mesures de réduction des coûts dans le domaine des réductions de primes. Il faut noter que dans certains cantons, l'aide sociale finance une partie des primes d'assurance-maladie des bénéficiaires, alors que ces dernières sont intégralement financées par les subsides LAMAL dans le canton de Neuchâtel. Par ailleurs, certains cantons ont un système de PC familles qui décharge l'aide sociale des cas les moins coûteux, alors que ce n'est pas le cas dans le canton de Neuchâtel. Egalement, le canton de Neuchâtel est structurellement pénalisé, à cause d'un nombre accru des personnes bénéficiant de réductions de primes.

Industrie, artisanat et commerce

Dans ce champ d'action potentiel, le canton assume 95 pourcent des coûts et enregistre une différence de coûts de 12.7 millions de CHF (ICC 348). Dans le champ d'analyse Industrie, artisanat et commerce, le canton de Neuchâtel n'a prévu que des mesures extrêmement limitées pour réduire les coûts (0.02 million de CHF par an). Le résultat de l'analyse comparative entrevoit ici des possibilités de réductions plus importantes.

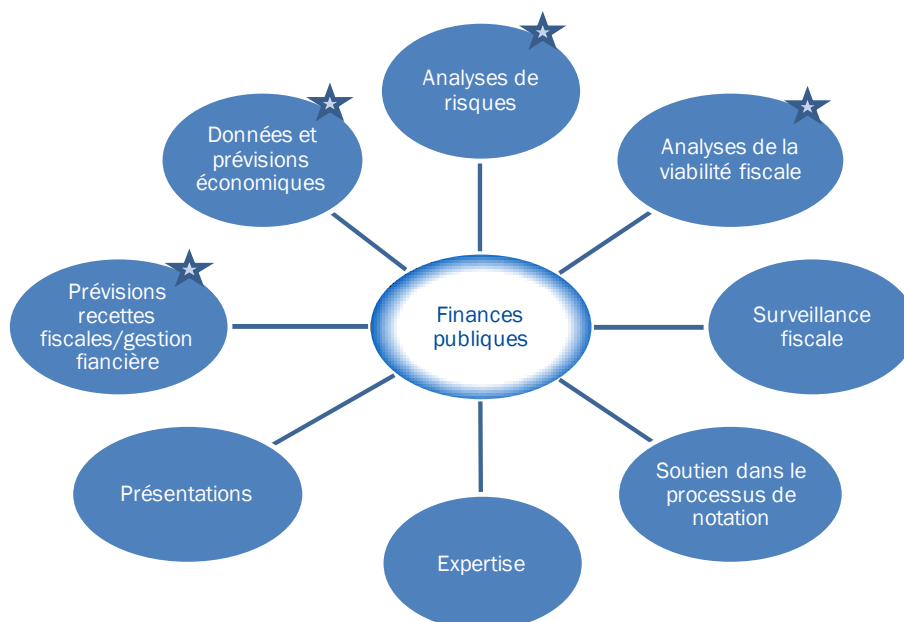
Classification et limites de l'analyse comparative intercantonale

- L'analyse comparative intercantonale doit être un outil et un guide, pour soutenir les décideurs politiques dans le cadre de leurs réflexions stratégiques ou de l'élaboration de mesures d'économies concrètes. Il ne faut **pas** confondre les différences de coûts qui résultent de l'analyse et les économies potentielles.
- Il existe d'autres facteurs (non connus de BAKBASEL), comme les conditions cadres institutionnelles et politiques, qui viennent conditionner les mesures d'économies politiquement réalisables pouvant être déduites dans chaque champ d'analyse. Les conclusions en matière de potentiel d'économies doivent impérativement tenir également compte de ces conditions cadres.
- Des coûts élevés peuvent avoir de multiples causes - y compris des objectifs stratégiques délibérés. À noter également que des coûts élevés peuvent se justifier de manière temporaire ou définitive.

Les services de BAKBASEL pour les départements des finances et les administrations financières

BAKBASEL vous soutient dans votre processus décisionnel en matière de politique budgétaire. Nous ajustons nos indicateurs, nos prévisions, nos analyses et nos présentations à vos besoins et vous soutenons afin d'améliorer vos connaissances de l'environnement pertinent.

Depuis plus de 35 ans, BAKBASEL mène des études économiques pour le secteur public et les places économiques. Grâce à ses nombreuses années d'expérience, BAKBASEL a acquis une vaste expertise en matière d'analyse, de prévision et de conseil. Nous nous appuyons sur nos bases de données, nos modèles économétriques de gestion financière et nos compétences techniques pour soutenir les cantons suisses et l'Administration fédérale des finances dans toutes les questions liées à la politique budgétaire.



★ Apports pour la stratégie financière des cantons

BAKBASEL dispose d'une panoplie complète d'outils pour apporter un soutien dans bon nombre de questions de politique financière. Nos analyses, prévisions et simulations servent par exemple de base à l'élaboration du budget, de la planification financière et à leur surveillance. En outre, BAKBASEL propose divers «services de back-office», qui vous aident dans la mise à disposition et l'analyse de données, avec la fourniture régulière de tableaux pour vos exposés. Un autre domaine d'intervention de BAKBASEL dans le secteur des finances publiques consiste à fournir des avis scientifiques ou des présentations publiques sur des questions de politique financière.

Depuis 35 ans, **BAKBASEL**, l'institut de recherche économique indépendant, allie l'analyse empirique scientifiquement fondée et sa mise en œuvre pratique.

www.bakbasel.com